

Konstitutionsutskottets betänkande 2020/21:KU20

Granskningsbetänkande våren 2021

Inledning och sammanfattning

Konstitutionsutskottets granskning

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 tillgång till bl.a. material som har tagits fram av utskottets kansli och av Regeringskansliet. Delar av det skriftliga utredningsmaterialet redovisas i bilaga A1.1.1–5.12.3.

För att inhämta ytterligare upplysningar har utskottet hållit ett antal utfrågningar. Uppteckningar från utfrågningarna finns i bilaga B1–13.

I det följande lämnas först en kort beskrivning av betänkandets disposition och en sammanfattning av resultaten av den genomförda granskningen. De olika granskningsärendena behandlas därefter i betänkandets huvudavsnitt.

Behandlade frågor

I betänkandet redovisas utskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning dels med anledning av dels särskilda anmälningar, dels som utskottet självt har tagit initiativ till. Tidigare under riksmötet har utskottet lämnat ett granskningsbetänkande i vilket behandlas både allmänna, administrativt inriktade frågor och den granskning som våren 2020 bordlades av utskottet (bet. 2020/21:KU10).

Det aktuella betänkandet inleds med ett kapitel där vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen behandlas. Därefter följer ett kapitel om handläggningen av vissa regeringsärenden och ett kapitel om vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen. I det därpå följande kapitlet behandlas vissa frågor om statsråds tjänsteutövning. Betänkandet avslutas med ett

särskilt kapitel som behandlar olika frågor rörande regeringens hantering av coronapandemin. Kapitelindelningen följer ärendenas huvudsakliga karaktär.

Två granskningsärenden har bordlagts av utskottet (särskilt prot. 2020/21:56 § 4 och 2020/21:59 § 3). De gäller utbildningsministerns hantering och kommunikation angående 2018 års Pisa-undersökning (dnr 2063-2019/20) respektive regeringens styrning av Svenska kraftnät (dnr 455-2020/21).

Vissa resultat av granskningen

Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen

Utskottet har granskat *justitie- och migrationsministerns hantering av skriftliga frågor*. Utskottet understryker att den självklara utgångspunkten måste vara att både skriftliga frågor och interpellationer besvaras inom den tid som anges i riksdagsordningen. Den beredning som kan ha relevans för frågan om ett statsråds förmåga att lämna ett svar på en skriftlig fråga eller en interpellation i rätt tid är beredningen av själva svaret. Fördröjningen i de aktuella fallen var emellertid snarare hänförlig till beredningen av de regeringsärenden som frågorna avsåg och att statsrådet velat ge ett svar med ett visst innehåll. En fördröjning på runt tre månader är inte acceptabel. Justitie- och migrationsministerns sätt att hantera svaren på de skriftliga frågor som uppmärksammas i granskningen har därmed inte levt upp till vad som förutsätts för att frågeinstitutet ska fungera som instrument för parlamentarisk kontroll.

Vidare har utskottet granskat dåvarande *miljö- och klimatministerns hantering av interpellationer*. Interpellationerna var ställda i en sådan tid att svarstiden inföll före statsrådets avgång. Utskottet understryker att statsråd som har aviserat sin avgång ändå har att fullgöra sina förpliktelser som statsråd fram till avgången.

Utskottet har även granskat regeringens och försvarsministerns information till riksdagen och försvarsutskottet om eventuella *kostnadsfördyringar inför totalförsvarsbeslutet* i slutet av 2020. Bland annat har granskningen avsett vad som låg till grund för försvarsministerns bedömning att han vid tidpunkten för riksdagens beslut inte hade någon information som ändrade de bedömningar som gjordes i propositionen. Granskningen ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

En annan granskning gäller bl.a. *regeringens information till Utrikesnämnden i samband med auktionen av 5G-licenser*, som genomfördes av Post- och telestyrelsen (PTS) under hösten 2020. Mot bakgrund av vad som framkommer i granskningen påminner utskottet om sina tidigare uttalanden, att det är angeläget att strategiska diskussioner om viktiga utrikespolitiska frågor och händelser, liksom säkerhetspolitiska frågor, äger rum på en konstitutionellt och politiskt sett hög nivå. Utskottet påminner även om sitt tidigare uttalande att information till partiledare i princip inte kan ersätta samråd med Utrikesnämnden, samt tillägger att detsamma gäller information

till nämnden. Med anledning av uppgifter om omfattningen av Utrikesnämndens verksamhet under 2020 framhåller utskottet slutligen vikten av att Utrikesnämndens verksamhet upprätthålls.

Vidare har utskottet granskat statsministerns *samråd med EU-nämnden inför överenskommelsen om återhämtningsplan och långtidsbudget* i samband med Europeiska rådets möte i juli 2020. Utskottet konstaterar att det inte tydliggjordes under samrådet att det slutsatsutkast som tidigare delats med EU-nämnden inte längre var aktuellt och att samrådet i stället gällde den muntliga principöverenskommelsen som gjorts under pågående möte. Otydligheten kan ha lett till missförstånd om vad samrådet omfattade. Enligt utskottet åvilar det regeringen att under ett samråd tydliggöra vad EU-nämnden har att förhålla sig till, och rutinerna bör ses över för att undvika att missförstånd uppstår i framtiden.

Utskottet har också granskat justitie- och migrationsministers hantering av riksdagens *tillkännagivanden om kompetensutvisningar*. I granskningen noterar utskottet att händelser i omvärlden ledde till ett behov av överväganden. Utskottet invänder inte mot detta men vill understryka att regeringen bör hålla riksdagen underrättad om hur arbetat fortskrider samt framhåller vad det tidigare uttalat om vikten av att regeringen undviker onödig tidsåtgång.

Även justitie- och migrationsministers hantering av riksdagens *tillkännagivanden om skärpta straff för inbrott* har granskats. Utskottet konstaterar att det tog cirka sex år innan tillkännagivandena kunde ses som slutbehandlade. Konkreta åtgärder för att tillmötesgå de specifika tillkännagivandena påbörjades inte förrän efter drygt två och ett halvt år, och regeringen kan således inte sägas ha behandlat tillkännagivandet med skyndsamhet. Skälet till att åtgärder dröjde var att regeringen prioriterade andra frågor, vilket delvis var en konsekvens av bristande resurser. Den motiveringen har inte framkommit i regeringens kontinuerliga redovisning av tillkännagivanden till riksdagen. Det borde den enligt utskottet ha gjort, vilket också hade möjliggjort för riksdagen att ta detta i beaktande när regeringens hantering av tillkännagivanden varit föremål för bedömning.

Handläggning av vissa regeringsärenden

Utskottet har granskat den *klimatpolitiska handlingsplanens överensstämmelse med klimatlagen*. Den i granskningen aktuella bestämmelsen i klimatlagen innehåller i andra stycket en uppräkningslista av vilka uppgifter som bör finnas med i handlingsplanen, men som till skillnad mot vad som tas upp i första stycket inte är obligatoriska. Utskottet vill samtidigt framhålla att klimatlagen endast anger vad handlingsplanerna bör innehålla som minimum.

Granskningen *Hanteringen av utredningsförslag till ny migrationslagstiftning* ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

Vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen

I granskningsärendet *Skogsstyrelsens föreskrifter avseende nyckelbiotoper* tar utskottet upp att Skogsstyrelsen har gjort bedömningen att den utfärdat myndighetsföreskrifter i strid med regeringens bemyndigande och att åtgärder från regeringen krävdes eftersom den själv inte kunde upphäva föreskrifterna. Skogsstyrelsen har sedan hanterat situationen genom att på sin webbplats informera om att den inte avser att tillämpa de aktuella föreskrifterna, trots att de formellt sett gäller. Det innebär att det finns formellt giltiga myndighetsföreskrifter som myndigheten varken anser sig kunna tillämpa eller ha behörighet att upphäva. Enligt utskottet ankommer det på regeringen att hantera den uppkomna situationen, vilket inte har gjorts på ett tillfredsställande sätt.

Dåvarande miljö- och klimatministerns agerande i samband med *SMHI:s försäljning av viss verksamhet* har granskats av utskottet. I första hand var det SMHI:s ansvar att se till att försäljningen av tillgångar i samband med avvecklingen av en del av det aktuella affärsområdet skedde på ett korrekt sätt, däribland affärsmässigt. Riksrevisionen fann vid den årliga revisionen att den aktuella försäljningen inte uppfyllde kraven på affärsmässighet. SMHI informerade Miljödepartementet om att myndigheten övervägde att avveckla den aktuella verksamheten och tog upp olika handlingsalternativ med departementet. Departementet konstaterade att en försäljning av lös egendom måste göras affärsmässigt. SMHI informerade senare om att myndigheten förhandlade med en extern part om försäljningen av tillgångarna. Mot den bakgrunden anser utskottet att departementet, i den dialog som förevar, har brustit i fråga om att informera sig om hur SMHI avsåg att genomföra försäljningen affärsmässigt. Departementet fick information om upplägget först i efterhand, i samband med att underlag hämtades in för besvarande av skriftliga frågor och en interpellation.

Utskottet har även granskat dåvarande utrikesministerns agerande när det gäller *ambassadörens roll i ärendet Gui Minhai*. Granskningen visar att styrningen av ambassaden har varit ingående och involverat såväl utrikesministern som kabinetssekreteraren. Genom att arrangera det i granskningen aktuella mötet i Stockholm mellan Gui Minhais dotter och kinesiska affärsmän har den dåvarande svenska ambassadören i Kina ansetts agera på ett sätt som gick utanför de instruktioner som getts till henne. Utskottet konstaterar mot bakgrund av vad som framkommit att så tycks vara fallet, men kan samtidigt notera att den dåvarande ambassadören gör en annan bedömning. Det får enligt utskottet därför anses att kommunikationen mellan Utrikesdepartementet och ambassadören i fråga om anhörigkontakter i ärendet Gui Minhai inte räckte till i tydlighet. Vidare noterar utskottet den långa tid som förlöt från det att departementet gjorde bedömningen att den dåvarande ambassadörens uppdrag skulle avslutas i förtid till dess att hennes uppdrag faktiskt avslutades. Uppgifter i granskningen talar för att det har funnits välgrundad anledning att hantera ambassadörens situation på ett visst sätt, men tidsutdräkten innebar att det händelseförlopp som ledde fram till mötet i Stockholm kunde fullföljas.

Sammantaget framhåller utskottet vikten av en tydlig och vid behov situationsanpassad dialog för att säkerställa att instruktioner som utgår från Utrikesdepartementet uppfattas på rätt sätt. Med hänsyn till de omständigheter som rådde hade det funnits skäl att vara mer utförlig samt i vissa avseenden mer uppmärksam och skyndsam i kontakterna med den dåvarande ambassadören.

Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning

En granskning gäller *justitie- och migrationsministerns uttalande rörande statistik om elevresultat*. Utskottet konstaterar att det inte har redovisats några uppgifter som kan tjäna som grund för att tillskriva friskolorna den uppfattning som justitie- och migrationsministern gjorde i sitt inlägg på Twitter.

Justitie- och migrationsministerns uttalanden om antalet frihetsberövade har också granskats. I uttalanden och debatten i samband med dessa synes det finnas en skillnad i frågan om vad som inkluderas i statistiken och vilket jämförelseår som ligger till grund för de slutsatser som dras. För det politiska samtalet är det, anför utskottet, självfallet en fördel om det för alla inblandade står klart vilka uppgifter som ligger till grund för bedömningarna som görs av utvecklingen på olika områden.

Granskningen har även omfattat *socialförsäkringsministerns uttalande om grund för tillfälliga spelregleringar*. Det framgår av granskningen att statsrådet har grundat sitt uttalande på uppgifter som inte ger utrymme för någon säker slutsats om huruvida spelandet hade ökat eller inte. Statsrådet ansvarar för sina yttranden och därmed även för att de uppgifter han lämnar är korrekta.

I granskningen av *utbildningsministerns uttalande om ett partis inställning i en fråga i riksdagen* noterar utskottet att statsrådet i ett inlägg på sociala medier valde att endast lyfta fram hur ledamöterna tillhörande ett av riksdagens partier hade röstat i den förberedande voteringen, när riksdagen tog ställning till regeringens lagförslag i den aktuella propositionen, inte de skäl som hade anförts i reservationen. Det inlägg som hon gjorde gav därmed inte en fullt ut rättvisande bild av den inställning som fanns i frågan.

Även dåvarande finansmarknads- och bostadsministerns och näringsministerns *uttalanden om Arlanda* har granskats av utskottet. När det gäller den förstnämndes uttalande om att Swedavia inte kommer att gå vidare med en utbyggnad av Arlanda ska det ses i relation till uppgiften i Swedavias pressmeddelande, nämligen att det bl.a. är viktigt att bibehålla både flexibilitet och beredskap för att kunna fortsätta utveckla Swedavias flygplatser på längre sikt. Utskottet framhåller vikten av att uttalanden är korrekta.

Regeringens hantering av coronapandemin

Betänkandet omfattar flera granskningsärenden i frågor som rör regeringens hantering av coronapandemin.

I ett ärende granskas regeringens åtgärder för *utökad testning och smittspårning*. Åtgärderna under våren 2020 innefattade bl.a. beslut om ersättning till kommuner och regioner för merkostnader med anledning av coronapandemin och om uppdrag till myndigheter. När det gäller ersättningen till kommuner och regioner för testning och smittspårning framgår att de val regeringen gjorde följdes av en osäkerhet hos kommuner och regioner om huruvida ersättningen skulle täcka kostnader för testning och smittspårning av alla prioritetsgrupper. Osäkerheterna fortsatte även efter det att regeringen hade kommunicerat att man skulle ta alla merkostnader för kommuner och regioner med anledning av pandemin. Kopplat till frågan om ersättning framgår vidare att det funnits oklarhet om huruvida regionernas ansvar för smittskydd inkluderade två av de fyra prioritetsgrupperna. Även om det också fanns andra orsaker till att det dröjde med att öka takten i fråga om utökningen av testning är det enligt utskottet tydligt att de oklarheter som rådde i både ansvarsfrågan i vidare mening och frågan om ersättning för den utökade testverksamheten bidrog till att testningen inte ökade i den takt som föresatts. Det var inte förrän med överenskommelsen med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) i början av juni som det gjordes klart fullt ut att ersättning skulle ges för testning av alla prioritetsgrupper. Enligt utskottet hade regeringen, som socialministern också har uttalat, kunnat ingå en överenskommelse tidigare än vad den gjorde, vilket sannolikt hade medfört att testningen utökats i snabbare takt än vad som nu blev fallet. Vidare konstaterar utskottet i granskningen att beredningen av dels ändringen av förordningen om statsbidrag till regioner och kommuner, dels uppdraget till Folkhälsomyndigheten om att skyndsamt ta fram en nationell strategi för att utöka provtagningen för covid-19 inte var tillräckligt skyndsamt, med tanke på det behov som fanns av att snabbt utöka testningen och smittspårningen. I granskningen framkommer även att förordningen om statsbidrag till regioner och kommuner föregicks av muntliga kontakter med kommuner och regioner, men den var inte ute på remiss. I en kris är det förståeligt att regeringen för att kunna agera skyndsamt måste begränsa inhämtandet av synpunkter och upplysningar. Samtidigt hade den genom att skicka förslaget på remiss till ett begränsat urval av instanser kunnat få ett bättre beslutsunderlag och därmed också minskat risken för oklarheter när det gäller t.ex. ansvarsfördelning och finansiering. Utskottet understryker betydelsen av regeringsformens beredningskrav även under kris. I granskningen uppmärksammas också olika uttalanden av statsministern respektive utrikesministern. Utskottet framhåller vikten av att uttalanden är korrekta, och när det gäller uttalanden i utländska medier framhålls även att sådana bidrar till bilden av Sverige i andra länder och således även kan få betydelse i ett utrikespolitiskt sammanhang.

Ett annat granskningsärende gäller regeringens åtgärder för att säkra *tillgången på skyddsutrustning och annan sjukvårdsmateriel*. När det gäller skyddsutrustning och annan materiel inom hälso- och sjukvården gav regeringen i mitten av mars 2020 Socialstyrelsen i uppdrag att på nationell nivå säkra tillgången till skyddsutrustning, vilket låg i linje med hur den

svenska krisberedskapen är organiserad samt med regionernas och kommunernas ordinarie ansvar. I granskningen har SKR framfört att det rådde oklarhet om vem som skulle köpa in produkter till kommuner och regioner, och flertalet leverantörer av sjukvårdsmateriel uppfattade det som att de endast skulle sälja till Socialstyrelsen. Socialstyrelsen har å sin sida framfört att myndighetens uppdrag var att komplettera kommunerna och regionerna och att den kommunicerat detta till leverantörer när de kommit in med erbjudanden om inköp. Utskottet framhåller vikten av att uppdrag till myndigheter utformas i dialog med berörda aktörer, kommuniceras tydligt och att nödvändiga synpunkter inhämtas. Under granskningen har det även framkommit att det var svårare att bedöma behovet av skyddsutrustning och materiel hos kommunerna än hos regionerna, och det tog till slutet av april innan Socialstyrelsen kunde klarlägga och konstatera äldreomsorgens behov av skyddsutrustning. Socialstyrelsen behövde skapa ett sätt för att samla in information och faktabaserade lägesbilder från kommunerna. Utskottet förutsätter att regeringen överväger om det finns anledning att ändra bestämmelserna om rapporteringsvägarna för kommuner för att säkerställa en snabb och täckande nationell bild av läget på kommunal nivå. När det gäller skyddsutrustning inom annan samhällsviktig verksamhet visar granskningen att regeringen först i september 2020 gav Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) i uppdrag att göra en behovsanalys, vilket var två månader efter att MSB inkom med en hemställan. I sin hemställan hade MSB anfört att anskaffning av skyddsutrustning behövde påbörjas så snart som möjligt och att risken för brist på personlig skyddsutrustning vid en ökad smittspridning var stor och behövde hanteras skyndsamt. Enligt utskottet fanns det skäl för regeringen att vidta åtgärder tidigare än som skedde för att säkra tillgången på skyddsutrustning och annan materiel inom samhällsviktig verksamhet vid sidan av hälso- och sjukvården. Under hösten 2020 rapporterade också flera samhällsviktiga myndigheter om brist på skyddsutrustning. Slutligen framhåller utskottet att Socialstyrelsens muntliga rapporter till Regeringskansliet om sina uppdrag borde ha dokumenterats, både som ett led i uppföljningen och för att möjliggöra en granskning.

Vidare har utskottet granskat regeringens åtgärder för att samordna *tillgången till intensivvårdsplatser*. Utskottet anser att de åtgärder som vidtogs av regeringen i syfte att på ett nationellt plan samordna och koordinera tillgången till intensivvårdsplatser i allt väsentligt har varit motiverade utifrån de behov som kunde förutses. Regeringens beslut att hos Socialstyrelsen inrätta en samordningsfunktion för intensivvårdsplatser föregicks emellertid inte av något samråd med regionerna. Utskottet betonar vikten av att regeringen även i brådskande ärenden inhämtar de upplysningar och yttranden som behövs, vilket ökar förutsättningarna för att åtgärder som vidtas blir så träffsäkra och effektiva som möjligt.

Införandet av *deltagargräns för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar* har också granskats av utskottet. Utskottet konstaterar att beslutet om att införa deltagargränser innebar betydande inskränkningar i

grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Åtgärder av detta slag riskerar, särskilt om de pågår under en längre tid, att ge en rad negativa konsekvenser för grundlagsfästa fri- och rättigheter men också i övrigt för enskilda, företag och föreningar. Behovet av att bekämpa smittspridningen av covid-19 måste ständigt vägas mot andra värden, såsom grundlagsskyddade fri- och rättigheter, och överväganden måste göras kontinuerligt om det proportionerliga i valda åtgärder. Förordningen och ändringsförordningen i mars 2020 om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar bereddes genom att synpunkter inhämtades under hand från endast ett fåtal berörda myndigheter som fick en mycket begränsad tid på sig. Förordningsändringarna under hösten 2020 föregicks bl.a. av remisser av förslaget till ett större antal remissinstanser som fick några dagar på sig. Enligt utskottet var beredningarna i mars 2020 synnerligen begränsade. Därefter vidtogs inga ändringar i förordningen förrän i oktober 2020. Enligt utskottet bör en förordning som gäller tills vidare och som begränsar grundläggande fri- och rättigheter kontinuerligt omprövas. Har den dessutom föregåtts av en brådskande beredning är det än mer angeläget att ett sådant arbete påbörjas. Det dröjde till oktober 2020 innan Folkhälsomyndigheten fick i uppdrag att utifrån det epidemiologiska läget analysera möjliga förändringar av förordningen om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Uppdraget borde enligt utskottet ha beslutats tidigare. Vid en sådan omprövning borde även synpunkter från fler instanser än Folkhälsomyndigheten ha inhämtats. Sammantaget menar utskottet att en omprövning borde ha skett på ett mer kontinuerligt, formaliserat och brett sätt än vad som gjordes. Samtidigt är det viktigt att den kommunikation som kringgärdar ett sådant arbete är tydlig och inte kan missförstås som en lättnad av de restriktioner som alltså gäller. I granskningen noterar utskottet också att Socialdepartementet och Folkhälsomyndigheten från våren 2020 och framåt hade löpande muntliga kontakter om bl.a. behovet av restriktioner. Socialdepartementet höll kontinuerligt Justitiedepartementet informerat om vad som framkom. En väl fungerande informationsspridning inom Regeringskansliet är i många avseenden en förutsättning för att regeringsarbetet ska fungera väl, och utskottet är medvetet om de rutiner som finns för detta. Likväl ser utskottet en nackdel i att Justitiedepartementet, som var ansvarigt för den aktuella förordningen och som också är det departement som har särskilt ansvar för frågor om ordning och säkerhet och fri- och rättigheter, inte var direkt involverat i de myndighetskontakter vid vilka behovet av fortsatta fri- och rättighetsinskränkningar avhandlades. Det borde därför ha övervägts om inte Justitiedepartementet skulle ha varit direkt involverat i de kontakter med Folkhälsomyndigheten som rörde förordningen.

I granskningen om införandet av *besöksförbud inom äldreomsorgen* konstaterar utskottet inledningsvis att beslutet om ett besöksförbud på landets samtliga äldreboenden innebar en betydande inskränkning i främst de boendes grundläggande rättigheter och en begränsning av deras rätt att ta emot besök i sitt eget hem. Behovet av smittskydd måste ständigt vägas mot andra värden,

såsom enskildas grundläggande rättigheter och livskvalitet, och överväganden måste göras kontinuerligt om det proportionerliga i valda åtgärder. Granskningen visar att regeringen genom löpande myndighetskontakter och annan omvärldsbevakning höll sig tidigt informerad om utvecklingen av smittspridningen inom äldreomsorgen. Vissa åtgärder för att begränsa smittspridningen inom äldreomsorgen vidtogs även före beslutet om ett nationellt besöksförbud. De tidiga åtgärderna visade sig emellertid inte vara tillräckliga, och mot bakgrund av vad man visste om de äldres utsatthet och behovet av nationell vägledning och styrning borde regeringen ha agerat än mer aktivt. Under beredningen som föregick besöksförbudet inhämtades synpunkter från endast ett fåtal instanser och dessa fick en mycket begränsad tid på sig. Den begränsade beredningen och den mycket korta tiden får dock anses godtagbara med hänsyn till ärendets brådskande natur och till att regeringen även innan hade en löpande kontakt med de ansvariga myndigheterna om behovet av att begränsa smittspridningen inom äldreomsorgen. Vid beslutet att förlänga besöksförbudets giltighetstid var däremot förhållandena inte desamma. En begränsad beredning när det är fråga om en förlängning av en redan gällande förordning kan vara motiverad om den ursprungliga förordningen tagits fram på sedvanligt sätt och med ett tillräckligt beredningsunderlag, men här var situationen den motsatta. Regeringen borde mot den bakgrunden, när ärendet inte längre var av samma brådskande natur, ha vidtagit fler åtgärder, exempelvis genom att inhämta synpunkter från fler instanser, för att ytterligare belysa vilka konsekvenser en förlängning skulle ha för de boende och deras anhöriga. Sådana åtgärder borde dessutom ha vidtagits i ett så tidigt skede som möjligt. Även om tillfälliga restriktioner ibland kan vara nödvändiga talar omsorgen om de boendes psykiska hälsa för att långvariga besöksförbud bör undvikas. Med en kortare giltighetstid av förordningen hade behovet av ett fortsatt förbud kunnat omprövas och andra mindre ingripande smittskyddsåtgärder övervägas mer frekvent, i syfte att inte låta inskränkningarna gälla längre och vara mer ingripande än nödvändigt. Då hade också i ett tidigare skede en ordning som innebar en större regional flexibilitet kunnat övervägas. Genom regeringens beslut i november 2020 att bemyndiga Folkhälsomyndigheten att meddela föreskrifter om besöksförbud skapades en sådan ordning, som kunde ta hänsyn till olika regionala behov. Detta var ett bra initiativ. Beredskapen att få en lämplig reglering på plats framstår emellertid som bristfällig, då det hade varit en fördel om bemyndigandet i stället hade beslutats i anslutning till att det nationella besöksförbudet upphörde att gälla den 1 oktober 2020. I granskningen uppmärksammas även delar av utrikesministerns uttalanden i utländska medier. Utskottet noterar att Sverige fortfarande hade en överdödlighet fram till i slutet av juni 2020 och att utrikesministerns uttalande i denna del därmed inte var korrekt.

När det gäller *införandet av distansundervisning inom skolväsendet* gör utskottet bedömningen att inhämtanden av yttranden inför den förordning som beslutade av regeringen i mars 2020 och de därpå följande förordningsändringarna, får anses ha omfattat ett godtagbart urval av myndigheter och

berörda organisationer. Tidsfristerna var dock ofta påfallande korta och det kan ifrågasättas om myndigheterna m.fl. har getts reella möjligheter att sätta sig in i förslagen för att kunna lämna synpunkter och därmed bidra till att ärendena blivit tillräckligt belysta. Även den korta tiden mellan kungörande och ikraftträdande av förordningarna uppmärksammas av utskottet. Delvis har denna korta tid dock kompenseras av regeringens publicering av förordningsmotiv och av Utbildningsdepartementets förhållandevis omfattande arbete med informationsspridning i samband med de aktuella regeringsbesluten. Sammantaget anser utskottet att det funnits ett uppenbart behov av att agera under knappa tidsförhållanden, men utrymmet för berörda myndigheter och organisationer att lämna synpunkter på förslag och att anpassa sig till beslutade författningsförändringar har varit i underkant. Det kan övervägas om inte dessa förhållanden skulle ha förbättrats något genom ytterligare omvärldsbevakning och framförhållning från Utbildningsdepartementets sida. Slutligen noterar utskottet den dialog som varit mellan Utbildningsdepartementet och Skolinspektionen samt uppdraget som regeringen har gett till Skolinspektionen i regleringsbrevet för 2021 att granska fjärr- och distansundervisningen. Utskottet vill, med hänsyn till de konsekvenser distansundervisningen kan ha för elevers lärande, betona vikten av uppföljning av effekterna av distansundervisning.

Utskottet har genomfört en granskning av *beredningen av snabbpropositioner samt pandemilagen*.

När det gäller snabbpropositioner, dvs. propositioner som krävt en skyndsam hantering, har det gjorts en övergripande genomgång av totalt 23 propositioner. Dessa har innehållit lagförslag och förslag till extra ändringsbudget. Av genomgången framgår att lagförslagen i regel har föregåtts av någon form av remissförfarande. Underlaget som remitterats, antalet remissinstanser och remisstiden har varierat. Budgetförslag har i regel inte remitterats. Dessa har ofta härrört från framställningar som getts in av myndigheter, organisationer eller enskilda. I de fall ett ändrat anslag föranletts av eller föranlett ändrade eller nya författningar har upplysningar och yttranden inhämtats i samband med beredningen av respektive författningsförslag. Utskottet konstaterar att beredningen av regeringsärenden endast i begränsad utsträckning är reglerad i regeringsformen och att det därför finns möjlighet att anpassa rutinerna för allvarliga och brådskande fall. Samtidigt fyller beredningskravet en viktig funktion. Vikten av att regeringen även i brådskande ärenden inhämtar de upplysningar och yttranden som behövs har också tidigare framhållits av utskottet. Detta gäller inte minst i beredningen av ärenden vilka kan komma att få stor betydelse för många människor, företag eller föreningar, som rör grundläggande fri- och rättigheter eller som kan innebära ett stort ekonomiskt risktagande för staten. Av granskningen framgår att alla propositioner har föregåtts av någon form av beredning, även om det ofta varit fråga om betydande avsteg från sedvanliga rutiner som endast bör förekomma i extraordinära och extremt brådskande situationer. Utskottet förutsätter att regeringen har sett till att vidta åtgärder för att så långt det varit

möjligt leva upp till beredningskravet. Vidare visar genomgången att merparten av propositionerna med lagförslag har föregåtts av granskning av Lagrådet. Regeringen har i allt väsentligt följt Lagrådet, och i de fall den inte gjort det har den i propositionen argumenterat för sitt ställningstagande. Handläggningstiden i Lagrådet har i samtliga fall varit kort, för en majoritet av dem endast en dag vilket får sägas vara extremt kort. Utskottet väcker frågan om de beredningsprocesser som föregått dessa lagrådsremisser inte hade kunnat utformas så att handläggningstiden kunnat utsträckas med åtminstone en eller ett par dagar. När det gäller propositioner med förslag till extra ändringsbudget framgår av granskningen att regeringen i samtliga fall har redovisat sina särskilda skäl till att lägga fram en sådan proposition. Slutligen har utskottet gått igenom kontakterna med riksdagen innan regeringen överlämnande snabbpropositionerna. Utskottet ser ingen anledning att anmärka på regeringen i denna del av granskningen. Det finns dock skäl att ändå framhålla vikten av att riksdagen och dess ledamöter ges så goda förutsättningar som möjligt att fullgöra sin roll som lagstiftare. I detta inkluderas inte bara tiden för behandling i utskotten och kammaren utan även partiernas möjlighet att sätta sig in i förslagen och eventuellt väcka följdmotioner. Tidsplaner som förutsätter förkortad motionstid och en utskottsbehandling på några få dagar bör förekomma endast undantagsvis.

När det gäller pandemilagen, dvs. den tillfälliga covid-19-lagen, gäller en grundläggande fråga tidpunkten för när regeringen påbörjade arbetet med att ta fram förslaget till pandemilag. Av granskningen framgår att regeringen ansåg att de tillfälliga bemyndigandena i smittskyddslagen från våren 2020 var otillräckliga. Arbetet med pandemilagen påbörjades efter sommaren 2020. Enligt utskottet måste det ha stått klart för regeringen inför att de tillfälliga bemyndigandena i smittskyddslagen skulle upphöra att gälla den 30 juni 2020 att det skulle kunna finnas behov av att ha ett ändamålsenligt regelverk på plats så snart som möjligt för att ha beredskap att hantera en eventuellt ökad smittspridning under hösten. Arbetet med att ta fram ett mer ändamålsenligt regelverk borde således ha kunnat påbörjas redan i början av sommaren. Under hösten 2020 påskyndades arbetet med pandemilagen med anledning av den ökade smittspridningen, och ikraftträdandet tidigarelades. Därigenom, i kombination med att arbetet med att ta fram ett förslag påbörjades efter sommaren, påverkades också förutsättningarna för beredningsprocessen. Det gäller både remissbehandlingen av förslaget och Lagrådets granskning. Utskottet konstaterar, i likhet med Lagrådet, att tidsfristen för remissinstanserna var mycket kort givet lagförslagets innebörd och komplexitet. Detsamma gäller även den tid som Lagrådet fick på sig. Utskottet konstaterar också att tidsramen för riksdagens behandling blev extremt kort. Den korta tidsramen för riksdagens behandling hade enligt utskottet kunnat undvikas om regeringen i ett tidigare skede påbörjat arbetet med att ta fram lagen.

Utskottet har också granskat *regeringens agerande avseende sin coronastrategi*. Såvitt framkommit i granskningen har inte regeringens avsikt varit att strategin skulle styra myndigheterna. Från myndighetshåll har dock

anförts att strategin var något man skulle arbeta med genomförande av och i linje med. Utskottet framhåller att det inte finns något konstitutionellt utrymme för regeringen att styra myndigheterna utan regeringsbeslut, och det finns skäl att understryka betydelsen av att information om regeringens arbete inte kommuniceras på ett sätt som verkar styrande för myndigheternas arbete. Vidare har granskningen omfattat beredningen av strategin. Att ta fram och publicera en strategi är inte någon åtgärd som måste vidtas vid en kris. Enligt utskottet kan dock en väl avvägd strategi för regeringens arbete under en omfattande och långvarig kris vara en god ordning för en effektiv krishantering, men om en strategi behövs är en fråga som regeringen får ta ställning till från fall till fall. Om den väljer att ta fram en strategi är det emellertid enligt utskottet viktigt att strategin är väl förankrad hos hela regeringen och berörda delar av Regeringskansliet samt att relevanta beredningsåtgärder vidtas i enlighet med det vid utformningen av strategin. Det har av granskningen inte gått att klarlägga ifall detta har skett i tillräcklig utsträckning. För att möjliggöra en granskning av hur strategin har tagits fram och beretts hade det varit önskvärt att arbetet med den dokumenterats. I granskningen noterar utskottet också att någon rättelse inte publicerades när beskrivningen av strategin tillfälligt ändrades på regeringens webbplats, vilket utskottet tidigare påpekat bör göras när text ändras på webbplatsen.

Regeringens *samråd med EU-nämnden under våren och sommaren 2020* har granskats. Enligt utskottet innebar pandemin och de förändrade mötes- och beslutsformerna på EU-nivå en utmaning för hur riksdagens reella inflytande i EU-frågorna skulle kunna upprätthållas. Det tillvägagångssätt som valdes förankrades med EU-nämnden på ett tidigt stadium och kom att sätta sig under våren. Av granskningen framgår inte annat än att regeringen får anses ha fullgjort sin informations- och samrådsskyldighet på ett tillfredsställande sätt.

En granskning har avsett regeringens *hantering av omställningsstödet till företag*. I granskningen har bl.a. anförts att stödperioderna har utökats utifrån den faktiska utvecklingen av pandemin, i syfte att hushålla med statens resurser, samt att stöden har varit beroende av att Europeiska kommissionen godkänt dem som tillåtna statsstöd. Granskningen ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

Slutligen har utskottet granskat *socialministerns agerande i förhållande till Coronakommissionen*. Utskottet konstaterar att Coronakommissionens uppdrag skiljer sig från de kommittéer och särskilda utredare som regeringen regelbundet tillsätter med uppdrag att ta fram fakta, analysera framtagen information och lägga fram förslag. Den får anses vara en typ av undersökningskommission eller granskningskommission. När det gäller en kommission med uppgift att granska bl.a. regeringens hantering av en viss fråga eller situation är det angeläget att slå vakt om kommissionens självständighet i förhållande till regeringen. Det framgår inte av granskningen att socialministern och Regeringskansliet på något sätt har försökt påverka innehållet i Coronakommissionens delbetänkande. En fråga är dock hur anpassade kontakten i förväg och upplägget av pressträffen när kommissionen

presenterade sitt delbetänkande har varit givet Coronakommissionens uppdrag och roll. Utskottet noterar att socialministern och Regeringskansliet gör jämförelser med sådana kommittéer eller särskilda utredare som regeringen regelbundet tillsätter. Sådana jämförelser innebär enligt utskottet en risk för att den självständighet som kommissioner åtnjuter inte kommer att återspeglas på rätt sätt vid pressträffar och dylikt. Utskottet understryker vikten av att kontakter, inklusive pressträffar, med kommissioner som Coronakommissionen sköts utifrån ett väl tilltaget respektavstånd, som fullt ut svarar mot den självständighet som kommissioner både bör och ska åtnjuta. Utskottet utgår från att de fortsatta kontakterna med Coronakommissionen kommer att vara präglade av ett sådant respektavstånd.

Innehållsförteckning

Utskottets anmälan.....	17
1. Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen	18
1.1 Justitie- och migrationsministers hantering av skriftliga frågor	18
Ärendet.....	18
Utredning i ärendet	18
Utskottets ställningstagande.....	22
1.2 F.d. miljö- och klimatministerns hantering av interpellationer	23
Ärendet.....	23
Utredning i ärendet	24
Utskottets ställningstagande.....	26
1.3 Information om kostnadsfördyningar inför totalförsvarsbeslutet	27
Ärendet.....	27
Utredning i ärendet	27
Utskottets ställningstagande.....	41
1.4 Information till Utrikesnämnden i samband med 5G-auktion	42
Ärendet.....	42
Utredning i ärendet	43
Utskottets ställningstagande.....	63
1.5 Samråd med EU-nämnden inför överenskommelse om återhämtningsplan och långtidsbudget	64
Ärendet.....	64
Utredning i ärendet	65
Utskottets ställningstagande.....	80
1.6 Tillkännagivanden om kompetensutvisningar	81
Ärendet.....	81
Utredning i ärendet	81
Utskottets ställningstagande.....	94
1.7 Tillkännagivanden om skärpta straff för inbrott	95
Ärendet.....	95
Utredning i ärendet	95
Utskottets ställningstagande.....	105
2. Handläggning av vissa regeringsärenden.....	106
2.1 Klimatpolitiska handlingsplanens överensstämmelse med klimatlagen	106
Ärendet.....	106
Utredning i ärendet	106
Utskottets ställningstagande.....	113
2.2 Hanteringen av utredningsförslag till ny migrationslagstiftning	114
Ärendet.....	114
Utredning i ärendet	114
Utskottets ställningstagande.....	116
3. Vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen	117
3.1 Skogsstyrelsens föreskrifter avseende nyckelbiotoper	117
Ärendet.....	117
Utredning i ärendet	118
Utskottets ställningstagande.....	132
3.2 SMHI:s försäljning av viss verksamhet	133
Ärendet.....	133

Utredning i ärendet	133
Utskottets ställningstagande.....	144
3.3 Ambassadörens roll i ärendet Gui Minhai	145
Ärendet.....	145
Utredning i ärendet	146
Utskottets ställningstagande.....	156
4. Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning.....	157
4.1 Justitie- och migrationsministerns uttalande rörande statistik om elevresultat	157
Ärendet.....	157
Utredning i ärendet	157
Utskottets ställningstagande.....	160
4.2 Justitie- och migrationsministerns uttalanden om antalet frihetsberövade	161
Ärendet.....	161
Utredning i ärendet	161
Utskottets ställningstagande.....	165
4.3 Socialförsäkringsministerns uttalande om grund för tillfälliga spelregleringar	165
Ärendet.....	165
Utredning i ärendet	166
Utskottets ställningstagande.....	173
4.4 Utbildningsministerns uttalande om ett partis inställning i en fråga i riksdagen	173
Ärendet.....	173
Utredning i ärendet	174
Utskottets ställningstagande.....	177
4.5 Statsråds uttalanden om Arlanda	178
Ärendet.....	178
Utredning i ärendet	178
Utskottets ställningstagande.....	181
5. Regeringens hantering av coronapandemin	183
5.1 Introduktion till granskningen	183
Inledning	183
Pandemins utveckling i Sverige	185
Regeringens ansvar och roll vid kriser	189
Centrala aspekter för utskottets granskning	195
5.2 Utökad testning och smittspårning	196
Ärendet.....	196
Utredning i ärendet	197
Utskottets ställningstagande.....	223
5.3 Tillgången på skyddsutrustning och annan sjukvårdsmateriel.....	226
Ärendet.....	226
Utredning i ärendet	227
Utskottets ställningstagande.....	254
5.4 Tillgången till intensivvårdsplatser.....	256
Ärendet.....	256
Utredning i ärendet	257
Utskottets ställningstagande.....	267
5.5 Deltagargräns för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.....	268

Ärendet.....	268
Utredning i ärendet	269
Utskottets ställningstagande.....	287
5.6 Besöksförbud inom äldreomsorgen	289
Ärendet.....	289
Utredning i ärendet	291
Utskottets ställningstagande.....	302
5.7 Distansundervisning inom skolväsendet.....	305
Ärendet.....	305
Utredning i ärendet	305
Utskottets ställningstagande.....	321
5.8 Beredningen av snabbpropositioner samt pandemilagen	322
Ärendet.....	322
Utredning i ärendet	323
Utskottets ställningstagande.....	357
5.9 Regeringens agerande avseende sin coronastrategi	363
Ärendet.....	363
Utredning i ärendet	365
Utskottets ställningstagande.....	377
5.10 Samråd med EU-nämnden under våren och sommaren 2020	378
Ärendet.....	378
Utredning i ärendet	378
Utskottets ställningstagande.....	390
5.11 Hantering av omställningsstödet till företag	391
Ärendet.....	391
Utredning i ärendet	391
Utskottets ställningstagande.....	398
5.12 Socialministrarnas agerande i förhållande till Coronakommissionen	398
Ärendet.....	398
Utredning i ärendet	399
Utskottets ställningstagande.....	410

Tabeller

Tabell 5.8.1 Snabbpropositioner.....	342
Tabell 5.8.2 Förslag till förkortad motionstid	343
Tabell 5.8.3 Total handläggningstid i riksdagen	348

Diagram

Diagram 5.2.1 Totalt antal utförda PCR-tester per vecka i Sverige	199
---	-----

Utskottets anmälan

Konstitutionsutskottet anmäler härmed för riksdagen resultatet av den granskning som redovisas i detta betänkande enligt 13 kap. 2 § regeringsformen.

Stockholm den 3 juni 2021

På konstitutionsutskottets vägnar

Karin Enström

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Enström (M), Hans Ekström (S), Ida Karkiainen (S), Matheus Enholm (SD), Per-Arne Håkansson (S), Linda Modig (C), Ida Drougge (M), Fredrik Lindahl (SD), Tuve Skånberg (KD), Tina Acketoft (L), Mikael Strandman (SD), Anna Sibinska (MP), Erik Ottoson (M), Erik Ezelius (S), Jessica Wetterling (V), Lars Jilmstad (M) och Patrik Björck (S).

1. Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen

1.1 Justitie- och migrationsministers hantering av skriftliga frågor

Ärendet

Anmälningar

I två anmälningar till konstitutionsutskottet begärs det att utskottet granskar justitie- och migrationsminister Morgan Johanssons hantering av instrumentet skriftliga frågor.

I den ena anmälan (dnr 1485-2019/20), *bilaga A1.1.1*, anför anmälaren att han den 26 november 2019 lämnade in en skriftlig fråga ställd till Morgan Johansson och att han fick ett flertal meddelanden om försenat svar innan frågan slutligen besvarades den 6 mars 2020. I väntan på svaret ställde anmälaren också muntliga frågor under riksdagens frågestund. Inget av de svar han slutligen fick av statsrådet innebar dock enligt anmälaren något svar i sak. Anmälaren konstaterar att svaret på den skriftliga frågan var mer än tre månader försenat och begär att utskottet granskar om detta innebär en korrekt hantering av instrumentet skriftliga frågor.

I den andra anmälan (dnr 870-2020/21), *bilaga A1.1.2*, anför anmälaren att hon den 10 september 2020 lämnade in en skriftlig fråga ställd till Morgan Johansson och att frågan, efter elva meddelanden om försenat svar, besvarades den 9 december 2020. Anmälaren konstaterar att svaret därmed var närmare tre månader försenat. Anmälaren anför att frågorna förlorar sin funktion som en del av riksdagens kontrollmakt om inte statsråden besvarar dem inom rimlig tid, och att försenade svar innebär att riksdagsledamöters möjligheter att agera politiskt som opposition i riksdagen försåras.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior som upprättats inom Justitiedepartementet, *bilaga A1.1.3–4*. Utskottet höll också den 12 april 2021 en offentlig utfrågning med justitie- och migrationsminister Morgan Johansson, *bilaga B8*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

En riksdagsledamot får, som en del i riksdagens kontrollmakt, enligt 13 kap. 5 § regeringsformen ställa interpellationer och frågor till ett statsråd i en angelägenhet som rör statsrådets tjänsteutövning enligt de närmare bestämmelser som meddelas i riksdagsordningen.

Riksdagsordningen innehåller bestämmelser om bl.a. innehållet i skriftliga frågor, den praktiska hanteringen av frågorna och tidsfrister för frågornas besvarande. Av bestämmelserna i 8 kap. 7 § och tilläggsbestämmelse 8.7.1 framgår bl.a. att en skriftlig fråga som ges in senast en torsdag kl. 10.00 ska besvaras av ett statsråd senast kl. 12.00 följande onsdag. Om riksdagsarbetet kräver det får talmannen efter samråd med gruppledarna besluta att svaret i stället ska lämnas inom 14 dagar. Om ett svar inte lämnas inom den tid som anges i tilläggsbestämmelsen, ska statsrådet meddela Riksdagsförvaltningen när frågan kommer att besvaras eller att den inte kommer att besvaras.

Det finns ingen formell skyldighet för ett statsråd att besvara frågor eller interpellationer, men det hör till undantagen att så inte sker (Isberg och Eliason, Grundlagarna [Juno, version 3A, 2019-01-01], kommentar till 8 kap. riksdagsordningen).

Regeringskansliets promemoria Interpellationer, skriftliga frågor och information till riksdagen (SB PM 2020:2) innehåller Statsrådsberedningens handledning och riktlinjer för besvarandet av interpellationer och frågor. I promemorian anges bl.a. att arbetsanhopning, utlandsresa och sjukdom kan utgöra skäl för att ett svar fördröjs.

Skriftliga och muntliga frågor till Morgan Johansson

Skriftlig fråga 2019/20:491

Kjell-Arne Ottosson (KD) ställde den 27 november 2019 en skriftlig fråga till justitieminister Morgan Johansson om varför en utredning inte hade tillsatts om möjligheterna att förhindra vissa aktiviteter av djurrättsaktivister hos lantbrukare. Frågan skulle enligt bestämmelserna i riksdagsordningen besvaras senast kl. 12.00 den 4 december 2019. Frågan besvarades den 6 mars 2020.

Innan frågan besvarades överlämnades åtta s.k. fördröjningsmeddelanden till Riksdagsförvaltningen. Enligt dessa skulle frågan besvaras den 11 december 2019, den 19 december 2019, den 14 januari 2020, den 21 januari 2020, den 29 januari 2020, den 12 februari 2020, den 26 februari 2020 respektive den 11 mars 2020.

Skriftlig fråga 2020/21:24

Christina Höj Larsen (V) ställde den 10 september 2020 en skriftlig fråga till justitie- och migrationsminister Morgan Johansson om Sveriges avsikter att bl.a. ta emot evakuerade flyktingar från det nedbrunna flyktinglägret Moria på den grekiska ön Lesbos. Frågan skulle enligt bestämmelserna i riksdagsordningen besvaras senast den 23 september 2020 kl. 12.00. Frågan besvarades den 9 december 2020.

Innan frågan besvarades överlämnades elva s.k. fördröjningsmeddelanden till Riksdagsförvaltningen. Enligt dessa skulle frågan besvaras den 30 september 2020, den 7 oktober 2020, den 14 oktober 2020, den 21 oktober 2020, den 28 oktober 2020, den 4 november 2020, den 11 november 2020, den

18 november 2020, den 25 november 2020, den 2 december 2020 respektive den 9 december 2020.

Riksdagens frågestund

Under riksdagens frågestund den 30 januari 2020 ställde Kjell-Arne Ottosson en fråga med samma innebörd som i skriftlig fråga 2019/20:491 till Morgan Johansson, som svarade att Justitiedepartementet hade behövt prioritera andra ärenden, att frågan om den efterfrågade utredningen var under beredning men att beredningen ännu inte var klar (prot. 2019/20:66 anf. 56–58).

Under riksdagens frågestund den 5 mars 2020 frågade Kjell-Arne Ottosson Morgan Johansson om de många beskeden om fördröjt svar på den skriftliga frågan innebar ett försvarbart hanterande av institutet skriftliga frågor. Morgan Johansson svarade på nytt att Justitiedepartementet inte hade resurser att slutföra arbetet med de efterfrågade utredningsdirektiven och att man behövt prioritera andra arbetsuppgifter. Vissa andra beslut hade dock enligt statsrådet fattats som också har bäring på den aktuella brottsligheten (prot. 2019/20:82 anf. 29–32).

Viss statistik om besvarandet av skriftliga frågor

Av statistik från Riksdagsförvaltningen framgår att antalet skriftliga frågor till statsråden har ökat under de senaste riksmötena, från 788 frågor under riksmötet 2014/15 till 2 144 frågor under riksmötet 2019/20. Andelen fördröjda svar har under samma period minskat, från 19 procent riksmötet 2014/15 till 15 procent riksmötet 2019/20. Justitiedepartementet är ett av de departement som får ta emot flest skriftliga frågor.

Tidigare granskning

Utskottet har i tidigare granskningar konstaterat att frågeinstitutet (interpellationer samt skriftliga och muntliga frågor) är en del av riksdagens kontrollmakt, och att dessa institut inom det parlamentariska systemet fyller en viktig funktion genom de möjligheter de ger riksdagen till information, debatt och kontroll av regeringen. Vikten av att dessa institut fungerar tillfredsställande är mot denna bakgrund enligt utskottet uppenbar (se bl.a. bet. 2009/10:KU10 s. 148 f., bet. 2011/12:KU20 s. 36 f. och bet. 2014/15:KU20 s. 42 f.). En avgörande förutsättning för att frågeinstitutet ska ha den verkan och funktion som förutsätts i regeringsformen och riksdagsordningen är enligt utskottet att statsråden respekterar gällande reglering och praxis. I detta avseende är det av särskild vikt att statsråden endast i undantagsfall och om det finns synnerliga skäl underlåter att besvara en interpellation eller fråga, att fördröjda svar så långt som möjligt undviks och att det statsråd vars tjänsteutövning en interpellation eller fråga angår också är det statsråd som besvarar interpellationen eller frågan.

Utskottet har i granskningar som rör försenade interpellationssvar understrukit att fördröjda svar bör undvikas så långt det är möjligt och har

förutsatt att regeringen fortsätter att arbeta för att svarstiderna respekteras (se bet. 2014/15:KU10 s. 73 f. där också tidigare granskningar redovisas).

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser till Regeringskansliet begärde utskottet svar på några frågor. Utskottet fick den 4 februari 2021 respektive den 4 mars 2021 två svarspromemorior som är upprättade inom Justitiedepartementet (bilaga A1.1.3–4). I promemoriorna anförs följande.

Det är olyckligt att svaren på de skriftliga frågor som omfattas av granskningen har fördröjts. Fördröjningen berodde på den gemensamma beredningen och samordningen inom Regeringskansliet. Det kan noteras att det under riksmötet 2019/20 ställdes 2 144 skriftliga frågor till statsråden. Av dessa besvarades 356 av ett statsråd på Justitiedepartementet. Regeringskansliet arbetar löpande för att säkerställa att svaren på skriftliga frågor håller hög kvalitet och att frågorna besvaras i tid. En fördröjning av ett frågesvar kan bero på exempelvis en utlandsresa eller sjukfrånvaro.

Inom Regeringskansliet görs årliga uppföljningar av svarstiderna som redovisas för expeditionscheferna och de samordnande statssekreterarna. I maj 2020 infördes en ordning som innebär att statsrådet inte behöver skriva under ett frågesvar (SB PM 2020:2). Ändringen har genomförts för att effektivisera handläggningen och för att undvika onödiga fördröjningar i samband med att ett svar ska lämnas. I Riksdagsförvaltningens statistik från de senaste åren kan man se en minskad andel fördröjda frågesvar.

Utfrågning med justitie- och migrationsminister Morgan Johansson

Utskottet höll den 12 april 2021 en utfrågning med justitie- och migrationsminister Morgan Johansson (bilaga B8). Vid utfrågningen anförde Morgan Johansson i huvudsak följande.

För att sätta de aktuella frågesvaren i ett sammanhang bör det noteras att antalet skriftliga frågor under senare år formligen har exploderat. Antalet skriftliga frågor under riksmötet 2019/20 var då det högsta på 15 år, och han besvarade själv under det riksmötet 194 skriftliga frågor. Regeringskansliet har emellertid under det innevarande riksmötet redan tagit emot fler skriftliga frågor än så, och fortsätter det så här kommer ungefär 3 000 frågor att ha överlämnats från riksdagen under detta riksmöte. Det motsvarar nästan 10 frågor om dagen, som alla enligt huvudregeln ska besvaras inom en vecka. Som jämförelse kan nämnas att för ungefär sju år sedan besvarades ungefär 700–800 frågor per riksmöte.

Riksdagsledamöterna är i sin fulla rätt att ställa dessa frågor, och fördröjningar av svaren är olyckliga, men man bör vara medveten om att besvarandet av frågorna kräver att annat arbete läggs åt sidan, att resurserna i Regeringskansliet är begränsade och att det därför ibland är svårt att hinna besvara frågorna i tid. För att besvara en fråga kan det krävas att underlag begärs in från myndigheter och att samordning sker med andra departement.

Varje frågesvar kräver uppskattningsvis tio arbetstimmar. Om utvecklingen med allt fler frågor fortsätter kan Regeringskansliet behöva både se över sina rutiner ytterligare och ges en resursförstärkning för att undvika fördröjda svar.

När det gäller de två frågeställningar som omfattas av granskningen anförde Morgan Johansson följande.

I frågan om trakasserier av lantbrukare gjordes bl.a. en bedömning att det krävs en översyn av vissa straffrättsliga frågor. Överväganden om vissa vägval för en sådan översyn bidrog till att frågesvaret dröjde. Till detta kommer att den pågående pandemin gör att departementet också har mycket annat att göra.

I frågan om hjälp till flyktingar på ön Lesbos efter branden i ett flyktingläger kunde konstateras dels att det i svensk rätt saknas rättsliga förutsättningar för att hämta flyktingar till Sverige utan ett EU-beslut, dels att det var oklart om EU-kommissionen avsåg att fatta några sådana beslut. Denna osäkerhet gjorde att svaret på den skriftliga frågan dröjde.

Genom att lämna intetsägande svar med innebörden att själva sakfrågan inte kan besvaras innan exempelvis ytterligare utredning har vidtagits hade frågesvaret enligt Morgan Johansson kunnat lämnas i tid, men han anser att det är bättre för frågeställaren att få ett så fullödigt svar som möjligt när svaret väl ges. Regeringen försöker inte på något sätt slippa undan eller undandra sig att svara på de skriftliga frågorna. Ambitionen är alltid att besvara frågorna i tid men ibland går det inte, och den relativt begränsade andelen försenade svar bör också ses i relation till det stora antal frågor som ställs. Om utskottet anser att det är bättre att inom tidsfristen få ett intetsägande svar om att ett svar i sakfrågan inte kan ges, får regeringen väga in det i fortsättningen.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar inledningsvis att det inte finns någon formell skyldighet för statsråd att besvara frågor från riksdagens ledamöter. Som utskottet tidigare har uttalat fyller emellertid frågeinstitutet inom det parlamentariska systemet en viktig funktion genom de möjligheter de ger riksdagen till information, debatt och kontroll av regeringen. En avgörande förutsättning för att frågeinstitutet ska ha den verkan och funktion som förutsätts i regeringsformen och riksdagsordningen är att statsråden respekterar gällande reglering och praxis och att de endast i undantagsfall och om det finns synnerliga skäl underlåter att besvara en interpellation eller fråga.

Utskottet har tagit del av Statsrådsberedningens promemoria med riktlinjer för besvarandet av bl.a. skriftliga frågor. Promemorian innehåller exempel på skäl för fördröjda svar. Utskottet har inget att invända mot vad som där anges. I de nu aktuella fallen har andra förklaringar lämnats till fördröjningen. Som skäl för att svaren på de aktuella skriftliga frågorna fördröjdes har i de skriftliga svar som lämnats till utskottet i granskningen hänvisats till beredningen i Regeringskansliet, medan statsrådet under utfrågningen anförde att fördröjningen berott på en vilja att ge frågeställaren ett fullödigt svar. Utskottet vill understryka att den självklara utgångspunkten måste vara att

både skriftliga frågor och interpellationer besvaras inom den tid som anges i riksdagsordningen. Den beredning som enligt utskottet kan ha relevans för frågan om ett statsråds förmåga att lämna ett svar på en skriftlig fråga eller en interpellation i rätt tid är beredningen av själva svaret. Granskningen visar emellertid att fördröjningen i de aktuella fallen snarare varit hänförlig till beredningen av de regeringsärenden som frågorna avsåg och att det funnits en vilja hos statsrådet att kunna ge ett svar med ett visst innehåll. Utskottet noterar även att svar med olika innebörd om skälen till fördröjningarna har lämnats på utskottets frågor i de skriftliga svaren respektive under utfrågningen.

En fördröjning av svaren på skriftliga frågor på runt tre månader är enligt utskottet inte acceptabel. Justitie- och migrationsministerns sätt att hantera de svar på skriftliga frågor som uppmärksammas i granskningen har enligt utskottet därmed inte levt upp till vad som förutsätts för att frågeinstituten ska fungera som instrument för parlamentarisk kontroll.

1.2 F.d. miljö- och klimatministerns hantering av interpellationer

Ärendet

Anmälningar

I två anmälningar till konstitutionsutskottet (dnr 1060-2020/21 och 1170-2020/21), *bilaga A1.2.1–2*, begärs det att utskottet granskar statsministerns samt dåvarande miljö- och klimatministerns ansvar för besvarandet av interpellationer.

Anmälarna anför att de fått besked om att Isabella Lövin med hänvisning till sin planerade avgång och redan inbokade engagemang i tiden fram till dess inte avsåg att besvara deras interpellationer. Anmälarna konstaterar båda att Isabella Lövin var i kammaren den 29 januari 2021 för att besvara andra interpellationer och att deras interpellationer hade kunnat besvaras då. De gör gällande att ett statsråd ska fullgöra sina statsrådförpliktelser tills han eller hon har entledigats och betonar besvarandet av interpellationer som en förutsättning för att riksdagen ska kunna utöva sin kontrollmakt. Även statsministern har enligt den ena anmälaren ett ansvar för besvarandet av interpellationer på grund av sitt övergripande ansvar för arbetet i regeringen.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Miljödepartementet, *bilaga A1.2.3*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

En riksdagsledamot får, som en del i riksdagens kontrollmakt, enligt 13 kap. 5 § regeringsformen ställa interpellationer och frågor till ett statsråd i en angelägenhet som rör statsrådets tjänsteutövning enligt de närmare bestämmelser som meddelas i riksdagsordningen.

Riksdagsordningen innehåller bestämmelser om bl.a. innehållet i och den praktiska hanteringen av interpellationerna, tidsfrister för deras besvarande och interpellationsdebatten. Av 8 kap. 4 § följer bl.a. att en interpellation ska besvaras i ett anförande av ett statsråd inom två veckor från det att den har överlämnats till statsrådet. Om ett svar inte lämnas inom denna tid eller om ett svar inte kommer att lämnas, ska statsrådet meddela kammaren skälen för detta.

Det finns ingen formell skyldighet för ett statsråd att besvara frågor eller interpellationer, men det hör till undantagen att så inte sker (Isberg och Eliason, Grundlagarna [Juno, version 3A, 2019-01-01], kommentar till 8 kap. riksdagsordningen).

Regeringen består av statsministern och övriga statsråd. Det är statsministern som utser de övriga statsråden och som bland statsråden utser chefer för departementen (6 kap. 1 § och 7 kap. 1 § regeringsformen). Statsministern är enligt 5 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet chef för Regeringskansliet.

Några interpellationer ställda eller överlämnade till Isabella Lövin

Interpellation 2020/21:283

Alexandra Anstrell (M) lämnade den 4 januari 2021 in en interpellation om skydd av skog. Interpellationen var ställd till landsbygdsminister Jennie Nilsson. Interpellationen överlämnades till Jennie Nilsson den 5 januari 2021 och skulle enligt riksdagsordningens bestämmelser besvaras senast den 22 januari 2021. Miljödepartementet skickade den 7 januari 2021 ett meddelande till riksdagen om att interpellationen hade överlämnats till dåvarande miljö- och klimatminister Isabella Lövin, och den 18 januari 2021 om att interpellationen inte skulle besvaras. Som skäl för det senare angavs Isabella Lövins planerade avgång inom kort och redan inbokade engagemang i tiden fram till dess (M2021/00012).

Interpellationerna 2020/21:299 och 2020/21:302

Johan Hultberg (M) lämnade den 14 januari 2021 in två interpellation ställda till Isabella Lövin, den ena om handläggningstiderna för miljötillstånd och den andra om efterlevnaden av svavelförordningen. Interpellationerna överlämnades till Isabella Lövin den 15 januari 2021 och skulle enligt riksdagsordningens bestämmelser besvaras senast den 29 januari 2021. Miljödepartementet skickade den 18 januari 2021 meddelanden till riksdagen om att

interpellationerna inte skulle besvaras. Som skäl angavs Isabella Lövins planerade avgång inom kort och redan inbokade engagemang i tiden fram till dess (M2021/00071 och M2021/00072).

Interpellationsdebatt den 29 januari 2021

Den 29 januari 2021 hölls debatt i kammaren för besvarande av interpellationer. Isabella Lövin besvarade då fyra andra interpellationer än de som omfattas av anmälningarna (prot. 2020/21:73 anf. 1–24). Dessa interpellationer hade överlämnats till henne mellan den 26 november och den 16 december 2020.

Anmälan om uteblivna svar på andra interpellationer

I kammaren anmäldes den 22 och den 27 januari 2021 skrivelser med meddelanden om att ytterligare två interpellationer ställda till Isabella Lövin inte skulle komma att besvaras. Som skäl angavs även i dessa fall statsrådets planerade avgång inom kort och redan inbokade engagemang i tiden fram till dess (prot. 2020/21:69 och prot. 2020/21:71).

Isabella Lövins entledigande

Isabella Lövin meddelade den 26 augusti 2020 i en debattartikel i Aftonbladet att hon avsåg att avgå som språkrör för Miljöpartiet och, när en ersättare var utsedd, också som statsråd. Hon skrev i artikeln bl.a. att hon avsåg att fortsätta arbeta med full kraft som minister och språkrör tills språkrörsvalet var klart i början av 2021.

Miljöpartiet valde den 31 januari 2021 på partiets extrakongress Märta Stenevi som nytt språkrör. Statsminister Stefan Löfven presenterade den 5 februari 2021 en regeringsombildning, som bl.a. innebar att Isabella Lövin entledigades som miljö- och klimatminister. Ny miljö- och klimatminister är Per Bolund.

Tidigare granskning

Utskottet har i tidigare granskningar konstaterat att frågeinstitutet (interpellationer samt skriftliga och muntliga frågor) är en del av riksdagens kontrollmakt, och att dessa institut inom det parlamentariska systemet fyller en viktig funktion genom de möjligheter de ger riksdagen till information, debatt och kontroll av regeringen. Vikten av att dessa institut fungerar tillfredsställande är mot denna bakgrund enligt utskottet uppenbar (se bl.a. bet. 2009/10:KU10 s. 148 f., bet. 2011/12:KU20 s. 36 f., bet. 2014/15:KU20 s. 42 f. och bet. 2020/21:10 s. 123 f.). En avgörande förutsättning för att frågeinstitutet ska ha den verkan och funktion som förutsätts i regeringsformen och riksdagsordningen är enligt utskottet att statsråden respekterar gällande reglering och praxis. I detta avseende är det av särskild vikt att statsråden endast i undantagsfall och om det finns synnerliga skäl underlåter att besvara en interpellation eller fråga, att fördröjda svar undviks så långt som

möjligt och att det statsråd vars tjänsteutövning en interpellation eller fråga angår också är det statsråd som besvarar interpellationen eller frågan.

Våren 2002 granskade utskottet en anmälan om att ett statsråd hade underlåtit att besvara interpellationer med motiveringen att hon inom kort skulle avgå (bet. 2001/02:KU20 s. 29 f.). Interpellationerna var alla väckta i tid för att före avgången hinna besvaras inom den tid som finns fastställd i riksdagsordningen. Statsminister Göran Persson försäkrade under utskottets utfrågning att om utskottet inte ansåg att en nära förestående avgång utgjorde synnerliga skäl för att avstå från att besvara interpellationer skulle interpellationerna besvaras nästa gång motsvarande situation inträffade. Utskottet upprepade i sitt ställningstagande sina tidigare uttalanden om vikten av att interpellationer besvaras och underströk att ett statsråd som har aviserat sin avgång ändå har att fullfölja sina förpliktelser som statsråd fram till avgången.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på några frågor. Utskottet fick den 4 mars 2021 en svarspromemoria som är upprättad inom Miljödepartementet (bilaga A1.2.3). I promemorian anfördes följande.

Isabella Lövin närvarade i kammaren vid tre tillfällen under januari 2021 för att besvara interpellationer i sex debatter. Vid det sista tillfället, den 29 januari 2021, besvarades interpellationer från november och december 2020. Den 18 januari 2021 bedömde hon att hon på grund av redan inbokade engagemang inte skulle kunna besvara ytterligare interpellationer före sin planerade avgång. Riksdagen meddelades om detta samma dag. Frågan hade inte stämts av med eller förmedlats till statsministern. Isabella Lövin fullföljde sina förpliktelser som statsråd fram till avgången den 5 februari 2021.

Utskottets ställningstagande

Som utskottet tidigare har uttalat fyller interpellationerna och de övriga frågeinstituten inom det parlamentariska systemet en viktig funktion genom de möjligheter de ger riksdagen till information, debatt och kontroll av regeringen. En avgörande förutsättning för att frågeinstituten ska ha den verkan och funktion som förutsätts i regeringsformen och riksdagsordningen är att statsråden respekterar gällande reglering och praxis och att de endast i undantagsfall och om det finns synnerliga skäl underlåter att besvara en interpellation eller fråga.

De interpellationer som granskningen avser var ställda i en sådan tid att svarstiden inföll före statsrådets avgång. Utskottet vill på nytt understryka att statsråd som har aviserat sin avgång ändå har att fullgöra sina förpliktelser som statsråd fram till avgången.

1.3 Information om kostnadsfördyringar inför totalförsvarsbeslutet

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1177-2020/21), *bilaga AI.3.1*, begärs det att utskottet granskar den information försvarsministern har lämnat till riksdagen när det gäller eventuella kostnadsfördyringar inför totalförsvarsbeslutet.

Anmälaren framhåller att Försvarsmakten lämnade information till försvarsutskottet den 3 december 2020 om kostnadsfördyringar som tidigare inte presenterats för utskottet. Enligt Försvarsmakten kunde dessa kostnadsfördyringar hanteras bl.a. genom en gynnsam pris- och löneomräkning. Vidare tas i anmälan upp försvarsministerns agerande i samband med förhandlingar m.m. med riksdagens partier innan försvarspropositionen lämnades till riksdagen.

Enligt anmälaren bör konstitutionsutskottet granska huruvida försvarsminister Peter Hultqvist medvetet vidtagit åtgärder eller undanhållit information som försvårat förutsättningarna för riksdagens partier att bedöma riskerna för att försvarsbeslutet som kammaren ställde sig bakom i december 2020 skulle vara underfinansierat och att ärendet därmed inte kunnat beredas på ett fullgott sätt. Vidare begärs det att utskottet granskar huruvida försvarsministern har undanhållit information från Försvarsmakten och/eller Försvarets materielverk som indikerade att kostnaderna för stridsflygsystemet eller andra strategiska materielprojekt skulle bli väsentligt högre än vad som redogjorts för i totalförsvarspropositionen.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat promemorior från Försvarsdepartementet, *bilaga AI.3.2–3*.

Utskottet höll den 13 april 2021 en utfrågning med försvarsminister Peter Hultqvist, *bilaga B9*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Försvarsberedningen

Den 12 maj 1999 beslutade regeringen att den parlamentariskt sammansatta Försvarsberedningen ska fortsätta svara för samråd mellan regeringen och riksdagspartierna om den långsiktiga inriktningen av försvars- och säkerhetspolitiken. Försvarsberedningen ska följa den säkerhetspolitiska utvecklingen i omvärlden och inför regeringens förslag till riksdagen i viktigare långsiktiga försvars- och säkerhetspolitiska frågor redovisa sin syn på dessa. Regeringen

bemyndigade samtidigt chefen för Försvarsdepartementet att efter hand lämna närmare anvisningar för Försvarsberedningens arbete.

Försvarsberedningen utgör ett forum för konsultationer mellan regeringen och representanter för de politiska partierna i riksdagen. Strävan är att nå en så bred enighet som möjligt om hur Sveriges försvars- och säkerhetspolitik ska utformas. Med utgångspunkt i bl.a. Försvarsberedningens rapporter utformar regeringen sina förslag till riksdagen.

Försvarsberedningen består av ledamöter från de åtta riksdagspartierna, sakkunniga och experter samt ett sekretariat. Socialdemokraterna och Moderaterna har tre ledamöter och övriga partier en ledamot. Sakkunniga och/eller experter medverkar från Justitie-, Utrikes-, Försvars- och Finansdepartementen samt Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Sekretariatet leds av huvudsekreteraren som till sitt stöd har fyra sekreterare.

Chefen för Försvarsdepartementet beslutade om anvisningar för Försvarsberedningen den 9 januari 2017 (Fö2017/00020/MFI) respektive den 13 mars 2019 (Fö2019/00317/MFI). Av anvisningarna från den 9 januari 2017 framgick bl.a. att Försvarsberedningen skulle lämna förslag för totalförsvarets fortsatta inriktning för åren 2021 t.o.m. 2025.

Försvarsberedningen lämnade i maj 2019 sin slutrapport Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025 (Ds 2019:8) med förslag om inriktningen av säkerhetspolitiken och utvecklingen av det militära försvaret 2021–2025. Försvarsberedningen redovisar i slutrapporten en bedömning av den säkerhetspolitiska utvecklingen samt konsekvenser för svensk försvars- och säkerhetspolitik. De förslag som Försvarsberedningen redovisar i denna slutrapport och de förslag som redovisas i delrapporten Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025 (Ds 2017:66) ska ses som en helhet. Ledamöter från Moderaterna, Centerpartiet, Kristdemokraterna och Liberalerna avstod från att ställa sig bakom slutrapporten.

I augusti 2019 kom regeringspartierna, Centerpartiet och Liberalerna överens om att successivt öka nivån på anslagen till det militära försvaret med 25 miljarder kronor under perioden 2021–2025. I november 2019 redovisade Försvarsmakten, Försvarets materielverk och övriga försvarsmyndigheter sina underlag inför det kommande försvarsbeslutet. Under januari och februari 2020 samlade försvarsministern företrädare för riksdagens partier för analyser av myndigheternas underlag.

Den 11 mars 2020 fattade försvarsministern beslut om anvisningar för Försvarsberedningens fortsatta arbete. Enligt anvisningarna skulle Försvarsberedningen delta i överläggningar om det militära försvaret inför det kommande försvarsbeslutet. Överläggningarna skulle vara avslutade senast den 15 maj 2020. Överläggningarna avbröts i juni 2020.

Försvarmaktens underlag

I Försvarmaktens underlag till försvarspolitisk proposition 2021–2025 (FM2019-20164:6) från den 15 november 2019 görs bedömningen att de ekonomiska ramarna inte medger att Förvarsberedningens förslag kan genomföras fullt ut under de kommande två försvarsbeslutsperioderna (s. 4).

I Förvarsdepartementets promemoria från den 20 februari 2020, Sammanställning av skillnader mellan Förvarsberedningens rapport Värnkraft och Försvarmaktens underlag inför den försvarspolitiska propositionen (Fö2019/01212/MFI), anges att enligt Försvarmakten skulle ungefär hälften av Förvarsberedningens förslag kunna genomföras fram till 2025. Till 2030 skulle ungefär tre fjärdedelar av förslagen kunna genomföras (s. 2). En huvudsaklig anledning till att samtliga Förvarsberedningens förslag inte har kunnat omhändertas i Försvarmaktens underlag är enligt Försvarmakten och Ekonomistyrningsverket att Förvarsberedningen har utgått från ett större ekonomiskt reformutrymme än Försvarmakten. Differensen beror, enligt myndigheterna, framförallt på följande två faktorer:

- Förvarsberedningen och Försvarmakten har utgått från att de kan nyttja de tillskott som riksdagen beslutade om i december 2018 för olika ändamål, dvs. Förvarsberedningen och Försvarmakten har in-tecknat samma ekonomiska utrymme för olika syften.
- Olika antaganden om priskompensation av samtliga tillskott m.m. Förvarsberedningens beräkningar hanterades i fast prisläge 2019 och når nivån 84 miljarder kronor år 2025. Försvarmakten utgick i sitt underlag från ekonomin i budgetpropositionen för 2020, i vilken bl.a. beräknade och aviserade anslagsförändringar angavs i löpande priser.

Uppgifter i medierna

I en artikel i Svenska Dagbladet från den 25 november 2020 redovisas uppgifter om ökade kostnader om ca 12 miljarder kronor för stridsflyget. Skälet till de ökade kostnaderna angavs vara fördyringar i det befintliga Gripensystemet och vid utvecklingen av ett nytt stridsflygplan i samarbete med Storbritannien.

Försvarpolitisk inriktningsproposition

Regeringen beslutade den 14 oktober 2020 propositionen Totalförsvaret 2020–2025 (prop. 2020/21:30). Propositionen innehåller bl.a. förslag om ett övergripande mål för totalförsvaret, nya mål för det militära respektive civila försvaret, inriktningen för Försvarmaktens krigsorganisation, förändringar i Försvarmaktens grundorganisation samt lagändringar med anledning av namnbyte på Totalförsvarets rekryteringsmyndighet. Försvarsutskottet tillstyrkte regeringens förslag och riksdagen biföll propositionen den 15 december 2020 (bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:135 och 136).

I propositionen anges när det gäller den ekonomiska inriktningen för det militära försvaret att den ekonomiska ramen ökas med ca 5 miljarder kronor

per år från 66,1 miljarder kronor för 2021 till 88,7 miljarder kronor för 2025 (prop. 2020/21:30 s. 91).

I fråga om krigsorganisationen anges bl.a. i propositionen att grundorganisationsenheter bör återinrättas i Arvidsjaur, Göteborg, Kristinehamn, Uppsala, Falun och Sollefteå med utbildningsdetachement i Östersund.

När det gäller arbetet framöver anges i propositionen att Försvarsberedningen efter valet 2022 ska ges i uppdrag att påbörja arbetet inför försvarsbeslutet 2025. Försvarsberedningen ska genom en kontrollstation 2023 utvärdera förverkligandet av försvarsbeslutet 2020 i syfte att säkerställa att förstärkningen och kostnadsutvecklingen är i fas enligt riksdagens beslut om inriktning och ekonomisk ram.

Vidare anges att regeringen i budgetpropositionen för 2024 kommer att återkomma till riksdagen för att säkerställa att genomförandet av försvarsbeslutet fortgår som planerat samt med förslag om hur planeringsramen för perioden 2026–2030 ska hanteras. Försvarsberedningen ska inför detta lämna förslag om planeringsramen. Det definitiva beslutet om försvarsbeslutsperioden 2026–2030 sker på basis av Försvarsberedningens förslag i försvarsbeslutet 2025. Om den ekonomiska ramen höjs åren 2026–2030, ska Försvarsberedningens rapport Värnkraft (Ds 2019:8) i sin helhet genomföras. Myndigheterna ska från 2021 ges i uppdrag att planera för ett möjligt genomförande av denna helhet.

Regleringsbrevet till Försvarsmakten för budgetåret 2021

I regleringsbrevet från den 17 december 2020 anges bl.a. följande (s. 2):

Försvarsmakten ska i budgetunderlaget för 2022 redovisa en planering för utvecklingen av krigsorganisationen 2021–2030, inklusive bl.a. personal, materiel, infrastruktur samt övningar, för att successivt organisera och fylla upp den krigsorganisation som framgår av regeringens beslut den 17 december 2020 om inriktning för Försvarsmakten 2021–2025 (Fö nr 30).

Försvarsmakten ska i årsredovisningen redovisa resultatet av krigsorganisationens utveckling i förhållande till planen. Av redovisningen ska framgå en analys med slutsatser som fokuserar på avvikelser från planen och orsakerna till dessa.

Information till försvarsutskottet

Försvarsutskottet inhämtade information inför beslutet om totalförsvarets inriktning 2021–2025 vid ett antal tillfällen under 2019 och 2020 (se bet. 2020/21:FöU4 s. 14–16). Information lämnades till utskottet vid bl.a. nedanstående tillfällen:

- Den 14 maj 2019: Försvarsberedningens ordförande Björn von Sydow med medarbetare informerade utskottet om Försvarsberedningens slutrapport Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025 (Ds 2019:8).
- Den 19 november 2019: Överbefälhavare general Micael Bydén med medarbetare informerade utskottet om Försvarsmaktens underlag till försvarspolitisk proposition för perioden 2021–2025.

- Den 11 juni 2020: Inrikesminister Mikael Damberg med medarbetare från Justitiedepartementet informerade utskottet om arbetet med försvarspropositionen.
- Den 25 augusti 2020: Inrikesminister Mikael Damberg med medarbetare från Justitiedepartementet informerade utskottet om arbetet med försvarspropositionen.
- Den 25 augusti 2020: Försvarsminister Peter Hultqvist med medarbetare från Försvarsdepartementet informerade utskottet om bl.a. arbetet med försvarspropositionen.
- Den 3 november 2020: Försvarsminister Peter Hultqvist med medarbetare från Försvarsdepartementet informerade utskottet om proposition 2020/21:30 Totalförsvaret 2021–2025 och om anskaffning av u-båtar.
- Den 1 december 2020: Försvarsminister Peter Hultqvist informerade utskottet med anledning av finansieringen av det kommande försvarsbeslutet och uppgifter i medierna om risk för underfinansiering.
- Den 3 december 2020: Företrädare för Försvarsmakten och Försvarets materielverk informerade utskottet om myndigheternas bedömning av eventuella risker och fördyringar i strategiska projekt.

Riksdagsdebatten om totalförvarspropositionen

I riksdagsdebatten om totalförvarspropositionen den 14 december 2020 gjorde försvarsminister Peter Hultqvist bl.a. följande uttalanden (prot. 2020/21:53):

(Anf. 104) Klarar vi då det här ekonomiskt? Budgeten bygger ju på Försvarsmaktens och myndigheternas analyser. Vi har verkligen ansträngt oss djupt för att få fram siffror som vi tror håller. Så här långt kan vi se att den ekonomi som ligger till grund för detta är solid och fungerande och att man kan hantera de här frågorna.

Däremot är det inte korrekt när man säger att det ligger med en massa andra saker i intervallet 2030 som inte är finansierade, som tyder på någon sorts underfinansiering. Det står så här på sidan 30 i propositionen: Om den ekonomiska ramen höjs 2026–2030 ska Försvarsberedningens rapport Värnkraft i sin helhet genomföras, och medlen ska användas till att förverkliga nedanstående åtgärder. Sedan följer 17 punkter.

Det som ligger med i planen för 2021–2025 är kopplat till den finansiering som sträcker sig till 2025–2030. Däremot finns det, som en talare inledningsvis pekade på, sådant som kräver extra finansiering, vilket står i propositionen. Det tycker jag att man ska vara hederlig nog att redovisa, så att man inte ger en bild av att det inte finns någon linje på den här punkten.

Sedan är det ingen regering som har kunnat svära sig fri från fördyringar och materielutmaningar. Men man måste ha förmåga att tackla sådana problem när de kommer.

En myndighet ska följa upp Försvarsmakten. Vi har också lagt ned mycket jobb på ekonomistyrningen i Försvarsmakten. Vi vidtar olika åtgärder hela tiden när det gäller uppföljningar, och Försvarsmaktsledningen tar de ekonomiska utmaningarna på stort allvar. Det kan jag bestämt lova er. Myndighet och departement har återkommande pratat om detta.

Det här beslutet är genomräknat. Det står på en bra grund. Sedan kan ingen gardera sig mot alla eventualiteter som uppkommer. Men vi har både under resan fram till försvarsbeslutet och genom erfarenheter sedan tidigare fått utmaningar som vi har varit tvungna att på olika sätt hantera. Det känner ledamöterna till. Har man som regering inte förmåga att ta tag i den typen av problem blir det väldigt svårt. Men det är också omöjligt att i kristallkulan se allt som ska hända i en framtid.

Vi har försökt att arrangera det här nu så långt det går med olika typer av åtgärder. Och jag kan nog säga att inget försvarsbeslut har omfattats av så mycket av restriktioner och analyser och har så pass mycket med sig av uppföljningsmekanismer som det här. Vi har också en kontrollstation 2023 med en koppling till Försvarsberedningen. Då får vi utvärdera hur detta ser ut. Sedan tillkommer en ny försvarsberedning som ska jobba med ett nytt försvarsbeslut 2025. Det ska gälla under åren 2026–2030.

I debatten anförde Mikael Oscarsson (KD) följande:

(Anf. 119) Men det har nu också kommit fram uppgifter från olika håll. De kommer internt från Försvarsmakten och från andra håll. Där talar man om att det redan nu finns tydliga uppgifter om att det är fördyringar. Det är fördyringar när det gäller flygvapnet, Jas E och Jas C/D, vidmakthållandet och andra saker.

Jag tänkte passa på att ställa några frågor. Har det skett uppdateringar sedan vi sist hade mötet i försvarsutskottet? Har statsrådet information som gör gällande att det blir fördyringar, eller är läget detsamma som det var när vi sågs för ett par veckor sedan? Det är frågor jag vill ställa.

Försvarsministern gav bl.a. följande svar på frågan från Mikael Oscarsson:

(Anf. 120) Det som har sagts i försvarsutskottet är det som gäller. Det finns ingen som kan garantera att inte fördyringar eller förändringar kommer att inträffa under de kommande fem åren. Det måste vi förstå, och det måste vi tackla successivt. Det har skett genom åren.

Detta är inte särskilt enkelt. Den uppgift vi har är att det som nu är känt går att hantera inom de ekonomiska ramar som föreligger. Det är vad som gäller, och det är vad som är redovisat. Det är ingenting som har förändrats på någon vecka i det här sammanhanget.

Interpellationer och skriftliga frågor

Svar på skriftliga frågor

Den 4 november 2020 gav försvarsminister Peter Hultqvist bl.a. följande som svar på fråga om det finns några ekonomiska omständigheter som skulle kunna påverka genomförandet av de förstärkningar av krigs- och grundorganisationen som återfinns i totalförsvarspropositionen (2020/21:310): ”Av propositionen framgår bl.a. att Försvarsmakten årligen ska redovisa till regeringen hur krigsorganisationen utvecklas i förhållande till planen och anslagen ekonomi. Regeringen kommer i sin tur återkomma varje år i budgetpropositionen till riksdagen för att redovisa hur bl.a. krigsorganisationen utvecklas”.

Den 9 december 2020 gav försvarsminister Peter Hultqvist bl.a. följande som svar på fråga om Försvarsdepartementet, före totalförsvarspropositionens överlämnande till riksdagen, fick underlag från Försvarsmakten eller FMV med information om fördyringar rörande stridsflygförmågan – Jas 39 E, Jas

39 C/D och/eller FCAS (2020/21:775): ”De förslag om anskaffning av materiel, som lämnas i propositionen Totalförsvaret 2021–2025 och i budgetpropositionen för 2021 (prop. 2020/21:1, utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap), där regeringen även redovisar de tolvåriga investeringsplanerna för anskaffning och vidmakthållande av materiel, bygger i huvudsak på budgetunderlag och övriga underlag från Försvarsmakten och Försvarets materielverk. Av dessa underlag framgår såväl myndigheternas bedömning av kostnader för materielprojekt som risker myndigheterna bedömer är förknippade med dem”.

Interpellationssvar

Den 2 februari 2021 besvarade försvarsminister Peter Hultqvist en interpellation om genomförandet av försvarsbeslutet när det gäller etableringen av de regementen som riksdagen beslutat om (2020/21:336). Bland annat anförde försvarsministern följande:

(Anf. 49) Regeringens beslut för Försvarsmakten är i överensstämmelse med vad regeringen föreslagit till riksdagen i propositionen Totalförsvaret 2021–2025 och vad riksdagen med anledning av denna beslutat den 15 december 2020.

Regeringen beslutade den 17 december 2020 även om regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Försvarsmakten. Av regleringsbrevet framgår bland annat att Försvarsmakten senast den 1 mars 2021 ska redovisa myndighetens planering för återinrättandet av nu nämnda organisationsenheter.

(Anf. 52) Nu ska man återkomma med en redovisning av hur försvarsbeslutet ska verkställas. Det ska man återkomma med den 1 mars 2021. På den punkten finns det ingen anledning för mig att på något sätt börja spekulera. Jag utgår från att det vi har beslutat är det som ska genomföras. Det är det som gäller, det är det som är regeringens direktiv, och det är det som är uppföljningen av riksdagsbeslutet.

Sedan har jag i riksdagsdebatter och i en mängd olika sammanhang sagt att om det uppstår problem med tider och leveranser av materiel eller om verkställighetsproblem av praktiska slag uppstår får vi naturligtvis titta på det. Det får vi göra när det uppkommer i så fall, men det är ingenting som vi på något vis sanktionerar på förhand.

Jag tror att denna typ av problematik finns i alla stora beslut. Om man inte kan acceptera att den verkligheten existerar är det svårt att hantera en situation.

Jag är bestämd om att försvarsbeslutet ska genomföras. Men jag är också öppen för att om något inträffar och det finns sakliga skäl måste vi hantera dem. Men vi har inte på något sätt från min eller regeringens sida öppnat upp för något annat än det riksdagsbeslutet föreskriver. Vi följer den ordning som är den gängse.

Gällande ordning

Beredningskravet

I 7 kap. 2 § regeringsformen uttrycks ett allmänt beredningskrav för regeringsärenden. Enligt bestämmelsen ska de upplysningar och yttranden som behövs hämtas in från de berörda myndigheterna vid beredningen av

regeringsärenden. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs hämtas in från kommuner. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig. I motiven framhålls att inhämtandet av yttranden från myndigheter, organisationer och andra enskilda sammanslutningar är ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i den svenska politiska beslutsprocessen (prop. 1973:90 s. 287).

Skyldighet att lämna uppgifter till utskott

Enligt 10 kap. 8 § riksdagsordningen är en statlig myndighet skyldig att lämna upplysningar och yttranden till ett utskott som begär det. En myndighet som inte lyder under riksdagen får hänskjuta en sådan begäran till regeringen för avgörande. För regeringen är skyldigheten att lämna upplysningar och yttranden till ett utskott begränsad till dels frågor om arbetet inom Europeiska unionen (EU), dels de av riksrevisorernas granskningsrapporter över effektivitetsrevisionen som har överlämnats till regeringen.

Propositioner

En proposition är regeringens förslag till ett riksdagsbeslut. En proposition ska innehålla regeringens protokoll i ärendet, en redovisning av ärendets beredning och skälen för regeringens förslag. Propositioner med lagförslag ska i förekommande fall innehålla Lagrådets yttrande (9 kap. 2 § riksdagsordningen).

Enligt Propositionshandboken (Ds 1997:1) är det uppenbart att en proposition fyller en rad syften och den ska vara tillgänglig för läsare av många slag. I handboken framhålls att en proposition inte är en facktext skriven för fackmän. Huvudsyftet med propositionen är att presentera regeringens förslag för riksdagen och motivera det (s. 61). I handboken anförs vidare att det inte alltid är lätt att välja ut de frågor som ska tas upp vid beredningen (s. 44). Vidare framhålls att propositionsskrivaren bör vara medveten om att få läsare hela betänkandet och att beslutsfattarnas uppfattning om förslagen kommer att påverkas av vad som tas upp vid beredningen. Det är därför av stor vikt att man gör urvalet sakligt och objektivt och därvid beaktar att vissa frågor, från rent politiska utgångspunkter, kan vara av särskild vikt. Ett av syftena med beredningarna är att se till att politikerna får tillräckligt nyanserad information och ett bra beslutsunderlag.

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet granskade under våren 1999 två dåvarande försvarsministrars handläggning av frågan om anskaffning av Leopardstridsvagnar (bet. 1998/99:KU25 s. 7 f.). I ärendet hölls en utfrågning med bl.a. f.d. försvarsminister Anders Björck. Vid utfrågningen uppgav Anders Björck att det enligt hans mening inte finns någon skyldighet för regeringen eller ett statsråd att informera riksdagen om materielaffärer, såvida det inte finns ett formellt beslut i frågan (s. 11). Så var t.ex. fallet när det gällde Jas-projektet och anskaffning av radarjaktrobotar. Om riksdagen i det aktuella ärendet hade

begärt information hade han varit beredd att lämna sådan. Enligt Anders Björck hade han under sin tid som försvarsminister inte vid något tillfälle blivit kallad av försvarsutskottet för att lämna information. Att begära att regeringen generellt ska informera riksdagen om olika materielupphandlingar var enligt Anders Björck inte rimligt.

I sitt ställningstagande konstaterade utskottet inledningsvis att det inte finns någon generellt föreskriven skyldighet för regeringen eller ett enskilt statsråd att informera riksdagen i frågor om verkställandet av riksdagens beslut. Utskottet anförde vidare att riksdagen informeras när det gäller frågor om serieproduktion av krigsmateriel för inhemskt bruk i vissa fall i särskild ordning, som grundas på särskilda beslut i vissa fall och att så hade varit fallet med t.ex. Jas-projektet. Ett annat exempel som togs upp av utskottet var det förestående köpet av en radarjaktrobot. I denna del noterade utskottet att information hade getts efter det att försvarsutskottet i ett betänkande hade förutsatt att regeringen skulle informera utskottet om bl.a. beväpningen av Jas.

Utskottet konstaterade att även om det inte funnits någon formell informationsskyldighet hade Försvarsdepartementet, utan att försvarsutskottet bett om det, kunnat lämna information om formen för upplåtelse av de begagnade stridsvagnarna. Ett skäl till detta var enligt utskottet att den aktuella formen för anskaffning när det gällde sådan organisations- och effektbestämmande materiel för långsiktigt bruk som stridsvagnar var mycket ovanlig inom krigsorganisationen. Ett annat skäl var enligt utskottet att försvarsutskottet vid den aktuella tidpunkten av allt att döma inte hade känt till att andra anskaffningsformer än köp kunde bli aktuella.

Utskottet fann sammanfattningsvis ingen grund för kritik mot någon av de två f.d. försvarsministrarna från konstitutionell synpunkt. Däremot ansåg sig utskottet oförhindrat att uttala att regeringen i framtiden inför upphandlingsärenden av större omfattning, och i fall där upphandlingen sker i annan form än vad som är brukligt, bör erbjuda riksdagen information för att t.ex. meddela på vilka grunder avtalet avses träffas.

Våren 2016 granskade utskottet hanteringen av riksdagens budgetbeslut om särskilda medel till universitet och högskolor (bet. 2015/16:KU20 s. 17 f.). Riksdagen beslutade den 17 december 2015 om 2016 års budget inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning i enlighet med regeringens förslag, vilket bl.a. innebar att det tidigare systemet med kvalitetsbaserad resurstilldelning skulle frångås men att de aviserade medlen skulle kvarstå och fördelas till universitet och högskolor via regleringsbrev för 2016. I anmälan anfördes att ministern för högre utbildning och forskning den 18 december 2015, dvs. dagen efter riksdagens budgetbeslut, hade skickat ett e-postmeddelande till rektorer vid universitet och högskolor med innebörden att de beslutade medlen tills vidare inte skulle göras tillgängliga med hänvisning till utgiftsbegränsande åtgärder. Anmälaren anförde att Sveriges ekonomiska förhållanden inte påtagligt kunde ha ändrats från det att ärendet debatterades i riksdagen den 16 december eller från det att betänkandet

justerades i utbildningsutskottet den 10 december till dess att e-post-meddelandet skickades. Anmälaren menade att beslutet att skicka meddelandet till lärosätena rimligen måste ha fattats innan budgetbeslutet och att det måste anses som anmärkningsvärt att riksdagen inte fick information om regeringens omsvängning innan budgetbeslutet.

I sitt ställningstagande anförde utskottet att några formella omständigheter som motiverade utskottet att rikta någon anmärkning mot regeringen i fråga om hanteringen av budgetbeslutet inte förelåg (s. 29). Samtidigt noterade utskottet att insikten om behovet av utgiftsbegränsande åtgärder måste ha funnits redan tidigare under hösten och att beredningen av regleringsbrevet för det aktuella anslaget torde ha varit långt framskriden vid tiden för utskottets beredning och riksdagens beslut. Då det rörde sig om helt ny information om förväntade utgifter och verksamheter på ett visst anslag under det kommande budgetåret hade det enligt utskottet varit en fördel om regeringen hade informerat det berörda utskottet eller riksdagen före det aktuella budgetbeslutet.

Våren 2017 granskade utskottet hanteringen av beslut om anskaffning av ubåtar (bet. 2016/17:KU20 s. 170 f.). I ärendet granskade utskottet tre frågor som rörde anskaffning och beställning av två nya ubåtar. Av anmälan framgick att regeringen i mars 2015 hade beslutat att bemyndiga Försvarmakten att beställa två nya ubåtar (nästa generations ubåt, NGU) till en sammanlagd kostnad om 8,2 miljarder kronor och att Försvarets materielverk i juni 2015 signerade ett kontrakt om beställningen med Saab AB. Det framhölls vidare i anmälan att anskaffningen av NGU enligt Försvarmaktens budgetunderlag för 2017, som upprättades den 28 februari 2016, vilade på en finansiering ”där flera av de ingående parametrarna låg utanför Försvarmaktens påverkan”. Därutöver hade Försvarmakten enligt anmälaren under våren 2016 informerat försvarsutskottet om att den angivna kostnadsramen för beställningen av de två nya ubåtarna var villkorad av export av ubåtsmodellen till annat land och att leverantören vid utebliven export hade rätt att omförhandla avtalet. Enligt anmälaren hade försvarsministern vid flera tillfällen sedan juni 2015 besökt försvarsutskottet och lämnat information om de två nya ubåtarna, men inte vid något av dessa tillfällen hade ministern uppgett att kostnaden för beställningen av ubåtarna kunde bli beroende av export till annat land.

När det gällde den information om ubåtsbeställningen som försvarsministern och regeringen hade lämnat till riksdagen noterade utskottet att beställningen bl.a. hade stor budgetmässig betydelse (s. 187). Det var därför enligt utskottet viktigt att informationen var tydlig, fullständig och aktuell. Utskottet hade utifrån vad som framkommit i granskningsärendet på formella grunder inte något att anföra mot försvarsministerns och regeringens agerande i denna del. Utskottet noterade dock att oklarheter hade förebyggts om försvarsministern lämnat viss information i ett tidigare skede än vad som nu gjorts.

Under våren 2018 granskade utskottet försvarsministerns uttalanden i medierna om ett svenskt deltagande i internationellt försvarssamarbete och

den information som ministern lämnat till riksdagen i frågan (bet. 2017/18:KU20 s. 80 f.). Anmälaren anförde att det i september 2015 hade framgått av en tidningsartikel att Sverige beredde möjligheten till ett deltagande i Joint Expeditionary Force (JEF), att försvarsminister Peter Hultqvist hade förnekat att det skulle finnas någon formell inbjudan om ett svenskt deltagande i JEF och att det därför inte heller hade funnits någon anledning att föra innehållet i en hemlig promemoria vidare till försvarsutskottet. I februari 2017 publicerades en tidningsartikel av vilken det framgick att det var nära förestående att Sverige skulle gå med i JEF och att försvarsministern gett Försvarsmakten i uppdrag att ta fram ett underlag om hur ett svenskt bidrag till JEF skulle kunna se ut. Anmälaren var kritisk till försvarsministerns förnekande av att någon beredningsprocess skulle ha pågått. Enligt anmälaren hade kommunikationen från Peter Hultqvist varit motstridig när det gäller ett eventuellt svenskt deltagande i snabbinsatsförbandet JEF. Dessutom hade försvarsutskottet inte fått någon information när det gäller beredningen av ärendet, trots att Sveriges försvarssamarbeten är en central del i Sveriges försvars- och säkerhetspolitik.

Utskottet noterade att den information om ett svenskt deltagande i ett internationellt försvarssamarbete som försvarsministern och regeringen hade lämnat till riksdagen var av stor betydelse för Sveriges försvars- och säkerhetspolitik. Det var därför viktigt att informationen var tydlig, fullständig och aktuell. Utskottet hade utifrån vad som framkommit i granskningsärendet på formella grunder inte något att anföra mot försvarsministerns och regeringens agerande i denna del. Utskottet noterade dock att oklarheter hade förebyggts om försvarsministern lämnat viss information i ett tidigare skede än vad som nu gjordes.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt svar på ett antal frågor. Som svar överlämnades den 16 mars 2021 respektive den 8 april 2021 två promemorior som har upprättats inom Försvarsdepartementet (bilaga A1.3.2–3).

Överläggningarna inför totalförsvarsbeslutet

Av svarspromemoriorna framgår när det gäller analysgruppen att samtliga i Försvarsberedningen ingående partier inbjöds till överläggningar den 10 december 2019 för att tydliggöra skillnaderna mellan Försvarsberedningens förslag i sak och Försvarsmaktens underlag till försvarspolitisk proposition. Inbjudan att delta i överläggningarna föregicks inte av något formellt beslut av regeringen eller Regeringskansliet.

Chefen för Försvarsdepartementet, statsrådet Hultqvist, beslutade den 11 mars 2020 att Försvarsberedningen skulle delta i överläggningar om det militära försvaret inför det kommande försvarsbeslutet och att överläggningarna skulle vara klara den 15 maj 2020. Den 16 mars 2020

beslutade statsrådet Hultqvist om entledigande respektive förordnande av ordförande och ledamöter i Försvarsberedningen.

Den 15 maj 2020 beslutade statsrådet Hultqvist att Försvarsberedningen skulle ges förlängd tid och att överläggningarna skulle vara klara den 29 maj 2020. Den 29 maj 2020 fattades beslut om ytterligare förlängning till den 16 juni 2020. Överläggningarna avslutades den 9 juni 2020.

När det gäller vilken status överläggningarna inom ramen för Försvarsberedningen har i beredningen inför den försvarspolitiska propositionen anges följande.

Av regeringens skrivelse Kommittéberättelse – kommittéernas verksamhet under 2019 (skr. 2019/20:103) framgår att Försvarsberedningen är ett organ inom Regeringskansliet. Beredningens arbete är inte tidsbegränsat.

Försvarsberedningen inrättades ursprungligen genom ett regeringsbeslut den 29 oktober 1992. Av beslutet framgår bl.a. att inrättandet var ett led i arbetet med att följa genomförandet av 1992 års försvarsbeslut och vidta erforderliga åtgärder inför nästa långsiktiga försvarsbeslut.

Den 12 maj 1999 beslutade regeringen att Försvarsberedningen bl.a. skulle fortsätta att svara för samråd mellan företrädare för regeringen och riksdagspartierna om den långsiktiga inriktningen av försvars- och säkerhetspolitiken. Regeringen bemyndigade samtidigt chefen för Försvarsdepartementet att lämna närmare anvisningar för Försvarsberedningens arbete.

Underlag till den försvarspolitiska propositionen

På fråga om vilket underlag som legat till grund för bedömningen i den försvarspolitiska propositionen när det gäller de ekonomiska ramarna för 2021–2025 redovisas följande:

- Försvarsberedningens rapporter Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025 (Ds 2017:66) och Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025 (Ds 2019:8).
- Underlag inför den försvarspolitiska propositionen från Försvarets radioanstalt och Totalförsvarets rekryteringsmyndighet den 14 november 2019 samt från Försvarsmakten, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut den 15 november 2019.
- Budgetunderlag för 2021 från Försvarets radioanstalt den 24 februari 2020, från Totalförsvarets forskningsinstitut den 26 februari 2020 och från Försvarsmakten, Försvarets materielverk samt Totalförsvarets rekryteringsmyndighet den 28 februari 2020.
- Svar från Försvarsmakten den 24 april 2020 på remisser från Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) gällande Försvarsmaktens underlag inför den försvarspolitiska propositionen och budgetunderlag för 2021.
- Svar från Försvarets radioanstalt den 9 juli 2020 på remiss från Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) med anledning av Försvarets

radioanstalts redovisning inför den försvarspolitiska propositionen och budgetunderlag för 2021.

- Kompletterande budgetunderlag för 2021 från Försvarsmakten den 17 juli 2020 och från Försvarets materielverk den 24 juli 2020 samt kompletterande information till Försvarets materielverks kompletterande budgetunderlag för 2021 den 24 juli 2020.

Information om den försvarspolitiska propositionen m.m.

Information till riksdagen och försvarsutskottet

Av svarspromemoriorna framgår att information om osäkerheter och risker som bedömts kunna leda till förseningar eller ökade kostnader i fråga om det militära försvaret inför riksdagens beslut om totalförsvarets inriktning 2021–2025 har lämnats till riksdagen och försvarsutskottet vid följande tillfällen.

Statsrådet Hultqvist och tjänstemän från Försvarsdepartementet har, några dagar efter respektive inbjudan av försvarsutskottet, lämnat information till utskottet vid följande tillfällen:

- den 25 augusti 2020 om arbetet med försvarspropositionen samt Försvarsmaktens och Försvarets materielverks kompletterande budgetunderlag för 2021
- den 3 november 2020 om anskaffning av u-båtar och ett marint projekt
- den 1 december 2020 med anledning av finansieringen av det kommande försvarsbeslutet och uppgifter i medierna om risk för underfinansiering.

Statsrådet Hultqvist och tjänstemän från Försvarsdepartementet har även lämnat information till försvarsutskottet vid följande tillfällen:

- den 1 oktober 2019 om pågående projekt
- den 6 februari 2020 om anskaffning av ubåtar
- den 11 juni 2020 om anskaffning av ubåtar och ett marint projekt.

Vidare anges att ämnet har behandlats vid riksdagsdebatten om propositionen Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30) den 14 december 2020 och i svaren på följande riksdagsfrågor: 2018/19:861 (Omförhandling av priset på ubåten A26), 2019/20:1587 (Anskaffning av ubåtar), 2020/21:310 (Totalförsvarsbeslutet 2021–2025) och 2020/21:775 (Information om fördyringar rörande stridsflygförmågan).

Särskilt om informationen till försvarsutskottet den 1 december 2020

På fråga om, och i så fall från och med när, de uppgifter om kostnadsfördyringar som Försvarsmakten presenterade för försvarsutskottet den 3 december 2020 funnits hos Regeringskansliet och huruvida regeringen, och i så fall när, hade lämnat information till försvarsutskottet om dessa uppgifter hänvisas i svaren till ovanstående underlag samt till att Försvarsdepartementet den 1 december 2020 lämnade information till försvarsutskottet med anledning av finansieringen av det kommande försvarsbeslutet och uppgifter i medierna om risk för underfinansiering.

På frågor om vilken information när det gäller eventuella kostnadsfördyringar som lämnades till försvarsutskottet den 1 december 2020 och om försvarsutskottet gavs ny information den 1 december 2020 när det gäller eventuella kostnadsfördyringar som skilde sig från den information som redovisades i försvarspropositionen (prop. 2020/21:30) anförs följande. Peter Hultqvist uppgav inför försvarsutskottet att de förslag om anskaffning av materiel som hade lämnats i propositionen Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30) och i budgetpropositionen för 2021 utgick från de budgetunderlag och övriga underlag som Försvarsmakten och Försvarets materielverk hade lämnat. Av dessa underlag framgick såväl myndigheternas bedömningar av kostnader för materielprojekt som de risker myndigheterna bedömde var förknippade med dem.

Vidare uppgav Peter Hultqvist att han inte hade någon information som ändrade de bedömningar som framgick av propositionen Totalförsvaret 2021–2025 och budgetpropositionen för 2021. Peter Hultqvist framhöll dock att stora materielprojekt är komplexa företeelser där förseningar och fördyringar alltid utgör möjliga risker, att det inte var möjligt att spekulera i vad som kunde komma att inträffa framöver och att han hade att förhålla sig till den information som fanns tillgänglig för honom och Försvarsdepartementet vid det aktuella tillfället.

På en kompletterande fråga om den information när det gäller eventuella kostnadsfördyringar som lämnades till försvarsutskottet den 1 december 2020 överensstämde med den information som Försvarsmakten och Försvarets materielverk lämnade till försvarsutskottet den 3 december 2020 angavs att såvitt det är känt för Försvarsdepartementet lämnade varken Försvarsmakten eller Försvarets materielverk den 3 december 2020 någon information som gav anledning att ändra de bedömningar som gjordes i propositionen Totalförsvaret 2021–2025 och budgetpropositionen för 2021.

Utfrågning med försvarsminister Peter Hultqvist

Utskottet höll den 13 april 2021 en öppen och en sluten utfrågning med försvarsminister Peter Hultqvist (bilaga B9).

Vid utfrågningen anförde Peter Hultqvist bl.a. att till grund för förslagen och bedömningarna i propositionen låg Försvarsberedningens rapporter Motståndskraft och Värnkraft. När det gäller det militära försvaret utgjorde dessutom ett antal underlag från myndigheter under Försvarsdepartementet grund för propositionen. Sammantaget fanns härigenom ett fullgott beredningsunderlag.

Vidare anförde Peter Hultqvist att han innan riksdagen beslutade om regeringens förslag lämnade information om osäkerheten och risker som hade bedömts kunna leda till förseningar eller ökade kostnader i fråga om det militära försvaret till riksdagen och försvarsutskottet vid ett stort antal tillfällen.

Vidare anförde Peter Hultqvist att riksdagen och försvarsutskottet informeras löpande om hur stora materielprojekt utvecklas och vilken inriktning ett projekt får inom bemyndigandets ram och att sådan information lämnades vid ett flertal tillfällen innan riksdagen beslutade om regeringens förslag i propositionen Totalförsvaret 2021–2025. När information har lämnats har det skett med anledning av att det till departementet i formella underlag från myndigheterna om utvecklingen i ett projekt inkommit uppgifter som tillför något nytt i sak. Vidare framhöll Peter Hultqvist att han vid tidpunkten för riksdagens beslut om propositionen inte hade någon information som ändrade de bedömningar som gjordes i propositionen.

På fråga om den information som lämnades av regeringen den 1 december 2020 överensstämde med den information som lämnades av Försvarsmakten och Försvarets materielverk den 3 december 2020 angav Peter Hultqvist att myndigheterna och departementet inte hade lämnat någon information till riksdagen som ifrågasatte den ekonomiska grunden för propositionen. Vidare anförde Peter Hultqvist att bilden var att myndigheternas information ansågs bekräfta den bedömning som regeringen hade gjort, att de kostnader och risker som hade beskrivits i myndigheternas underlag alltså bedömdes kunna omhändertas inom de ekonomiska ramar som utgjorde grund för förslagen i propositionen.

På fråga om det med anledning av budgetunderlaget från Försvarsmakten från februari 2021 inte funnits information som statsrådet kunde ha lämnat till riksdagen anförde Peter Hultqvist följande. Budgetunderlaget inkom den 26 februari 2021. Det är då budgetunderlaget för 2022, och där redogörs för läget i en del större materielprojekt och flaggas för att det kan finnas en problematik som man måste hantera. Det konstateras i det underlaget att det krävs ytterligare information och analys, och när det har skett kan det bli aktuellt att titta på eventuella justeringar i investeringsplan eller att i förlängningen genomföra följdändringar i myndighetens övriga verksamhetsplanering. Vidare konstaterade Peter Hultqvist att med all den kunskap som fanns i de underlag som gällde när beslut fattades i riksdagen om försvarspropositionen hade FMV, Försvarsmakten och departementet samma uppfattning om att detta var hanterbart inom de ramar som var fastlagda. Vad sedan det som diskuteras i ett underlag som kommit in i februari 2021 kommer att innebära i praktiken får vi, enligt statsrådet, återkomma till när det är dags.

I den slutna utfrågningen redogjorde försvarsministern för information som lämnats till Försvarsdepartementet från FMV under juli 2020.

Utskottets ställningstagande

I ärendet granskas vilken information som har lämnats till riksdagen och försvarsutskottet när det gäller eventuella kostnadsfördyringar inför beslutet om totalförsvarspropositionen. Av granskningen framgår vilket underlag som har legat till grund för propositionen och vid vilka tillfällen försvarsministern har lämnat information. Försvarsministern har i granskningen vidare anfört att

han vid tidpunkten för riksdagens beslut om propositionen inte hade någon information som ändrade de bedömningar som gjordes i propositionen. Grunden för detta har ytterligare utvecklats av försvarsministern i samband med utskottets utfrågning.

Vad som framkommit i granskningen ger inte skäl till något uttalande av utskottet.

1.4 Information till Utrikesnämnden i samband med 5G-auktion

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till utskottet (dnr 1175-2020/21), *bilaga A1.4.1*, begärs en granskning av regeringens agerande med anledning av Post- och telestyrelsens (PTS) beslut den 20 oktober 2020 i den del det gäller villkor som innebär att nyinstallation och implementering av centrala funktioner för radioanvändning av radiosändare i det s.k. 5G-nätet inte får genomföras med produkter från leverantörerna Huawei eller ZTE. Beslutet har överklagats av Huawei och det ska prövas i sak av Förvaltningsrätten i Stockholm. PTS genomförde auktionen på de villkor som anges i beslutet den 19 januari 2021.

PTS beslut har, anfördes det i anmälan, väckt stor uppmärksamhet och uppståndelse, såväl inom Sveriges gränser som utanför. Bakgrunden till beslutet är att PTS, som ett led i säkerhetsbedömningen, ska samråda med Säkerhetspolisen och Försvarsmakten i tillståndsärenden som bl. a. avser användningen av radiosändare. Samrådet avser också frågan om det, ur säkerhetshänseende, finns behov av särskilda villkor för tillståndet. Det är efter ett sådant samråd som PTS beslutat om villkoren att de två leverantörernas produkter utesluts från centrala funktioner för 5G-nätet.

I anmälan anfördes därutöver bl.a. följande:

Utöver de risker som Säpo och Försvarsmakten bedömt i samrådet med PTS är det tydligt att beslutet att utesluta Huawei från den svenska 5G-marknaden kan få påtagliga konsekvenser för Sveriges relationer med Kina. Såsom DN konstaterar har Kina fängslat oskyldiga kanadensare som hämnd för Kanadas ”oförrätter” mot Huawei, medan Danmark hotades med repressalier om Färöarna inte gav Huawei 5G-kontrakt. Gisslan-tagande, handelsbojkotter och annan bestraffning är vanliga vapen i Pekings försvar av ekonomiska intressen världen runt. Ytterligare exempel går att se i relationen mellan Australien och Kina; Australien förbjöd Huaweis 5G-antennar och master av säkerhetsskäl redan 2018. Enligt Expressen uttalade en kinesisk diplomat, i samband med att Kina införde 200-procentiga strafftullar på australiskt vin i november 2020, att ”om man gör man Kina till fiende, kommer man att behandlas som en fiende”. Åtgärderna följde på tidigare tullar på bland annat nötkött, timmer, koppar och kol efter att handelskonflikten under flera år trappats upp.

Av det anförda framgår enligt anmälan tydligt att PTS beslut har konsekvenser långt utanför frågan om upphandling av leverantörer till det svenska 5G-nätet.

Det är påtagligt, anför det i anmälan, att detta rör utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för landet.

I anmälan uppmärksammas bl.a. att det av 10 kap. regeringsformen framgår att regeringen har omfattande befogenheter i fråga om utrikespolitiken, en princip som även är folkrättsligt reglerad, men att genom 10 kap. regeringsformen löper även principen om riksdagens rätt till information och kontroll som en röd tråd. Enligt 10 kap. 3–9 §§ regeringsformen måste riksdagen bl.a. godkänna internationella överenskommelser av större vikt eller av konstitutionell betydelse, och enligt 10 kap. 11 § regeringsformen ska regeringen fortlöpande hålla Utrikesnämnden underrättad om de utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket och överlägga om dessa så ofta det behövs. Det är värt att notera, anför det i anmälan, att även utrikespolitiska aspekter av handelspolitiken omfattas av begreppet utrikespolitiska förhållanden (se bl.a. SOU 1972:15 s. 187). I anmälan uppmärksammas vidare att regeringen 2014 tillsatte ett nationellt säkerhetsråd som regelbundet diskuterar en samordnad hantering av de frågor som rör Sveriges säkerhet i vid bemärkelse.

Frågan om hur strategiska säkerhets- och utrikespolitiska intressen ska hanteras av regeringen är enligt anmälan något av en gråzon. Detta är, anför det i anmälan, till viss del en nödvändighet – regeringen måste ha utrymme och flexibilitet att kunna agera vid behov men det innebär också svårigheter för riksdagen att utöva kontroll och hålla sig informerad.

I anmälan begärs en granskning av regeringens agerande och huruvida regeringen levt upp till sina konstitutionella förpliktelser.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Regeringskansliet (Utrikesdepartementet och Infrastrukturdepartementet), *bilaga A1.4.2*. En promemoria är försedd med sekretessmarkering.

Utskottet har även hållit en utfrågning med utrikesminister Ann Linde, *B12*.

Utredning i ärendet

PTS beslut den 20 oktober 2020

PTS beslutade den 20 oktober 2020 (dnr 18-8496), *bilaga A1.4.3*, i samband med godkännande av fyra sökande som deltagare i auktionsförfarandet rörande tillstånd att använda radiosändare i frekvensbanden 3400–3720 MHz och 2300–2380 MHz, om bl.a. följande villkor:

Tillstånd att använda radiosändare i frekvensbandet 3400–3720 MHz ska förenas med följande ytterligare villkor om krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet, vilka inte har angivits i beslutet att begränsa antalet tillstånd och utfärda allmän inbjudan till ansökan:

”27. Kraven i punkterna 28–30 gäller centrala funktioner, dvs. funktioner i:

radioaccessnät,

transmissionsnät,
 kärnnät, och
 drift- och underhållsnät
 vilka är nödvändiga för att upprätthålla nätens funktionalitet och av
 tillståndshavaren tillhandahållna elektroniska kommunikationstjänster.

28. Utöver vad som anges i punkt 26 ovan ska tillståndshavaren iakttä följande.

Nyinstallation och ny implementering av centrala funktioner för radioanvändning i frekvensbandet 3400–3720 MHz får inte genomföras med produkter från leverantörerna Huawei eller ZTE.

I fall befintlig infrastruktur för centrala funktioner kommer att användas för tillhandahållande av tjänster i de aktuella frekvensbanden ska en utveckling av produkter från Huawei och ZTE vara genomförd senast den 1 januari 2025.

I beslutet finns uppgift om tillämpliga bestämmelser (s. 3 f.), PTS bedömning (s. 4 f.) och säkerhetsmyndigheternas yttrande avseende vissa leverantörer (s. 5 f.).

Några uttalanden om Kina m.m.

Utrikesutskottets betänkande Arbetet i frågor som rör Kina

I sitt betänkande Arbetet i frågor som rör Kina (bet. 2019/20:UU4, som behandlade regeringens skrivelse 2019/20:18 Arbetet i frågor som rör Kina samt motioner) uttalade utrikesutskottet *bl.a.* följande om säkerhets- och försvarspolitik (s. 22 f.).

I regeringens skrivelse konstaterades att Kinas betydelse för global säkerhet växer. Regeringen uppgav att de nationella svenska säkerhetsintressena, definierade i regeringens nationella säkerhetsstrategi från 2017 samt genom säkerhets- och försvarspolitiken, ska vara vägledande i alla aspekter på förbindelserna med Kina som har bäring på Sveriges säkerhet. Vid samverkan mellan svenska och kinesiska aktörer ska man beakta de risker som en samverkan kan medföra i ett nationellt säkerhets- och försvarsperspektiv, vare sig det handlar om företags- och innovationsinvesteringar, tekniskt samarbete, akademiskt utbyte och forskning eller annan form av samarbete mellan kinesiska och svenska aktörer.

Utskottet konstaterade att det pågår en tyngdpunktsförskjutning av politisk, ekonomisk och militär makt mot Asien. I synnerhet får Kinas snabba utveckling och stärkta roll allt större betydelse för svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Effekterna är både direkta genom Kinas ökade investeringar i Europa och indirekta genom ett ökat amerikanskt säkerhetspolitiskt och militärt fokus på Asien. En direkt effekt av Kinas utveckling är landets ökade investeringar i Europa, däribland i strategisk infrastruktur och högteknologiska företag. Kinas strategi för s.k. civil-militär fusion innebär att kinesiska privata bolag måste dela med sig av sin teknik till Kinas försvarsmakt. Kinas förvärv av företag inom framtidssektorer som t.ex. it kan få direkta följder för svenskt näringslivs framtida konkurrensförmåga. Det

rapporteras om ett omfattande kinesiskt industrispionage, som bedrivs med målet att komma över spetsteknologi.

Utskottet ansåg i likhet med regeringen att de nationella svenska säkerhetsintressena, definierade i regeringens säkerhetsstrategi från 2017 samt genom den svenska säkerhets- och försvarspolitikerna, ska vara vägledande i alla aspekter av förbindelserna med Kina som har bäring på Sveriges säkerhet. Det är viktigt att EU och likasinnade länder samarbetar och agerar gemensamt när det gäller de säkerhets- och försvarsutmaningar som det ökade kinesiska globala inflytandet innebär.

När det gäller Kinas växande intresse för strategisk infrastruktur och högteknologi samt de säkerhetspolitiska risker och utmaningar som förknippas med Kina när det gäller företags- och innovationsinvesteringar, tekniskt samarbete, akademiskt utbyte och forskning eller annan form av samarbete mellan kinesiska och svenska aktörer, yttrade sig försvarsutskottet, trafikutskottet och näringsutskottet i ärendet.

Utrikesutskottet konstaterade att trafikutskottet under hösten hade berett regeringens proposition Skydd av Sveriges säkerhet vid radioanvändning (prop. 2019/20:15). I nämnda proposition uttalade regeringen att en framtida digital infrastruktur som 5G-nät måste vara säkrad mot tekniska, organisatoriska och rättsliga förhållanden som kan hota säkerhet, integritet och tillgänglighet och därigenom skada Sveriges säkerhet. Regeringen konstaterade vidare i propositionen att det är mycket viktigt för digitaliseringens utveckling att hitta en säkerhetsnivå som kan möta dagens och framtidens behov och att detta kommer att vara avgörande för den offentliga förvaltningen, näringslivet och enskilda individer. Genom att införa ett anpassat skydd av t.ex. 5G-nät skyddas enligt regeringen den infrastruktur som ligger bakom viktiga samhälls- och ekonomiska funktioner bättre mot manipulering och andra it-angrepp som kan innebära skada för Sveriges säkerhet. Utrikesutskottet instämde i trafikutskottets bedömning av behovet av riskbedömningsanalyser kring 5G och cybersäkerhet och vikten av ett stärkt samarbete och ett gemensamt förhållningssätt inom EU liksom Norden när det gäller 5G-nätens säkerhet och cybersäkerhet. Utskottet ansåg i likhet med trafikutskottet att Sverige inom EU bör verka för att ta fram en gemensam strategi för att säkerställa och värna EU:s inflytande över europeisk känslig infrastruktur.

I frågor om Sveriges förmåga att skydda näringsliv och forskning mot industrispionage konstaterade utskottet att det finns rapporter från Säkerhetspolisen och försvarsunderrättelsemyndigheterna om att Kina på olika sätt försöker skaffa sig underrättelseinformation om den tekniska utvecklingen i olika branscher. Utrikesutskottet ansåg i likhet med försvarsutskottet att regeringen har genomfört en rad åtgärder som relaterar till påverkanskampanjer. Regeringen har tagit fram en nationell strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet. Regeringen verkar vidare för att säkerhets- och skyddslagstiftningen bättre ska motsvara de förbättrade kraven på säkerhets- och skydd inom informationssäkerhetsområdet. Förslagen inom den tidigare

nämnda proposition 2019/20:15 om skydd av Sveriges säkerhet vid radioanvändning, vilken nu beslutats av riksdagen (bet. 2019/20:TU4, rskr. 2019/20:74), bedömdes enligt försvarskommittén ligga inom ramen för den nationella strategin för samhällets informations- och cybersäkerhet och komplettera lagen om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster som tidigare stiftats för att genomföra EU:s direktiv. Enligt utrikesutskottets mening kommer fortsatt arbete att krävas när det gäller att stärka Sveriges förmåga att skydda näringsliv och forskning mot industri-spionage.

Försvarskommittén anförde i sitt yttrande, som utrikesutskottet hänvisat till, bl.a. att det är viktigt att Sverige har god förmåga att skydda näringsliv och forskning från industrispionage. Ett utvecklat informations- och cybersäkerhetsarbete är också viktigt i detta sammanhang.

Trafikutskottet framhöll i sitt yttrande, som utrikesutskottet hänvisat till, när det gäller 5G och säkerhet betydelsen av att nå en gemensam europeisk linje när nästa generations infrastruktur för mobil kommunikation byggs ut. När det gäller den femte generationens telekommätverk (5G) och den fortsatta utbyggnaden av 5G-nät betonade utskottet att detta kommer att utgöra en bärande del av fram-tidens samhälle och ekonomi. Därmed kommer det enligt utskottets mening att vara av största vikt att Sverige och EU upprätthåller en hög säkerhet kring denna utbyggnad och därmed förmår skydda känsliga data och kommunikation från intrång.

Trafikutskottet beredde under hösten regeringens proposition Skydd av Sveriges säkerhet vid radioanvändning (prop. 2019/20:15). Enligt propositionen måste den framtida digitala infrastrukturen, som 5G-nät, vara säkrad mot tekniska, organisatoriska och rättsliga förhållanden som kan hota säkerhet, integritet och tillgänglighet och därigenom skada Sveriges säkerhet. Regeringen konstaterade vidare i propositionen att det är mycket viktigt för digitaliseringens utveckling att hitta en säkerhetsnivå som kan möta dagens och framtidens behov och att detta kommer att vara avgörande för den offentliga förvaltningen, näringslivet och enskilda individer. Infrastrukturen som ligger bakom viktiga samhällsliga ekonomiska funktioner skyddas bättre mot manipulering och andra it-angrepp som kan innebära skada för Sveriges säkerhet genom att man inför ett anpassat skydd av t.ex. 5G-nät. Regeringen hänvisade vidare till Europeiska kommissionens rekommendation (EU) 2019/534 om it-säkerhet i 5G-nät som antogs i mars 2019 där utgångspunkten är att framtida 5G-nät kommer att utgöra grunden för en rad tjänster som är nödvändiga för den inre marknadens funktion och för upprätthållandet och driften av vitala samhällsliga och ekonomiska system. Regeringen pekade även på kommissionens bedömning att följderna av systemomfattande och utbredda störningar kommer att bli särskilt allvarliga och att åtgärder bör vidtas för att underbygga en hög gemensam it-säkerhetsnivå i 5G-nät. Rekommendationen är inriktad på it-säkerhetsrisker i 5G-nät och på att ge vägledning om lämpliga riskbedömnings- och riskhanteringsåtgärder. Kommissionen påtalar att både tekniska faktorer och andra faktorer är viktiga

att beakta vid hanteringen av it-säkerhetsrisker, bl.a. aspekter som rör behovet av att skydda näten under hela deras livscykel och behovet av att all relevant utrustning omfattas när det gäller 5G-nätens konstruktion, utveckling, upphandling, utbyggnad, drift och underhåll. Medlemsstaterna rekommenderas därför att göra en riskbedömning av 5G-nätinfrastrukturen som innefattar en kartläggning av de känsligaste elementen där säkerhetsbrister skulle få betydande negativa konsekvenser. Medlemsstaterna uppmanas även att se över nationella säkerhetskrav och riskhanteringsmetoder för att ta hänsyn till it-säkerhetshot som kan uppstå på grund av tekniska faktorer som 5G-nätens särskilda tekniska egenskaper och andra faktorer som den rättsliga och politiska ram som leverantörer av informations- och kommunikationsteknik kan vara föremål för i tredjeländer.

Trafikutsnittet underströk i sammanhanget även behovet av riskbedömningsanalyser kring 5G och cybersäkerhet och vikten av ett stärkt samarbete och ett gemensamt förhållningssätt inom EU liksom Norden när det gäller 5G-nätens säkerhet. Utskottet uttalade att säkerhetsarbetet behöver fortsätta inom Sverige och EU, och kontrollen måste säkerställas över både infrastrukturen och leverantörsledet.

När det gäller nordiskt samarbete konstaterade trafikutsnittet att de nordiska länderna har ingått ett fördjupat samarbete om 5G och att det i maj 2018 under det nordiska statsministermötet i Örnsköldsvik presenterades en avsiktsförklaring som slår fast de nordiska ländernas vision. Avsiktsförklaringen innebär att Norden ska vara den första sammanlänkade 5G-regionen i världen och identifierar områden där det nordiska samarbetet behöver intensifieras.

Trafikutsnittet välkomnade det förhållningssätt och de grundsatser som regeringen redogjort för i sin skrivelse om infrastruktur för mobil kommunikation och tjänster. Med utgångspunkt från att 5G kommer att vara en bärande del av framtidens samhälle och ekonomi betonade utskottet samtidigt vikten av att fortsatt och kontinuerligt verka för ett stärkt samarbete och gemensamt förhållningssätt inom EU och Norden i frågor om 5G-nätens säkerhet och cybersäkerhet.

Regeringen pekade i skrivelse 2019/20:18 på att kinesiska investeringar kan bidra till att möta den globala efterfrågan på investeringar i infrastruktur men också på att finansiering ibland även åtföljs av krav på politiska motprestationer från mottagarländerna. Trafikutsnittet pekade i detta sammanhang på den pågående utveckling där Kina, genom statskontrollerade företag, investerar i känslig infrastruktur, vilket innebär att Kina har ett mycket stort inflytande över infrastruktur som bl.a. vägar, hamnar, järnvägar och flygplatser över hela världen. Utskottet konstaterade att Kina på så sätt har skaffat sig ett strategiskt inflytande som Sverige och EU måste förhålla sig till. Utskottet anser därför att Sverige inom EU bör verka för att ta fram en gemensam strategi för att säkerställa och värna EU:s inflytande över europeisk känslig infrastruktur.

Näringsutskottet uttalade i sitt yttrande, som utrikesutskottet hänvisat till, bl.a. att det finns ett behov av att stärka samarbetet i Norden och EU när det gäller skyddet för viktig infrastruktur. Utskottet tillade utöver den digitala infrastrukturen vikten av att skydda annan vital infrastruktur i samhället, såsom energiinfrastruktur, och framhöll vikten av att inte minst söka ett gemensamt nordiskt förhållningssätt i dessa frågor.

Näringsutskottet anförde vidare att ett stort antal svenska företag är etablerade i eller handlar med Kina, och för många av dessa är den snabbväxande och dynamiska kinesiska marknaden central för den fortsatta utvecklingen. Kinesiska investeringar har även bidragit till att skapa och bibehålla ett stort antal arbetstillfällen i Sverige. Utskottet konstaterade samtidigt att det finns en hel del risker och utmaningar förknippade med Kina på innovationsområdet, exempelvis bristande skydd för immaterialrätten, industrispionage, sammanflätningen av det militära med det civila, bristande skydd för den personliga integriteten och Kinas betoning av statens ansvar för säkerhet och kontroll av internet. Det är därför utskottets mening att det är ytterst viktigt att de svenska företagens immateriella tillgångar skyddas.

Trafikutskottet instämde i regeringens syn att det är centralt att i samverkan mellan svenska och kinesiska aktörer beakta de risker i ett nationellt säkerhets- och försvarsperspektiv som kan finnas oavsett om det rör sig om företags- och innovationsinvesteringar, tekniskt samarbete eller någon annan form av samarbete mellan kinesiska och svenska aktörer. Utskottet välkomnade regeringens målsättning att öka samverkan om frågor som rör Kina inom och mellan det offentliga, näringslivet och civilsamhället, att eftersträva samarbete inom EU och med likasinnade länder och ett gemensamt agerande vad gäller de säkerhetsutmaningar som Kinas ökande strategiska inflytande innebär.

Trafikutskottets betänkande Skydd av Sveriges säkerhet vid radioanvändning

I sitt betänkande Skydd av Sveriges säkerhet vid radioanvändning (bet. 2019/20:TU4) behandlade trafikutskottet regeringens proposition 2019/20:15 Skydd av Sveriges säkerhet vid radioanvändning. I propositionen lämnade regeringen lagförslag med syfte att skydda Sveriges säkerhet vid användning av radiosändare genom att tillstånd att använda radiosändare ska kunna förenas med villkor om krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet. Dessutom ska tillstånd kunna återkallas eller tillståndsvillkor ändras omedelbart om radioanvändningen har orsakat skada för Sveriges säkerhet eller kan antas göra det. Lagförslagen har numera antagits av riksdagen och trädde i kraft den 1 januari 2020.

Av propositionen framgår bl.a. att regeringen konstaterade att med den stora betydelse som 5G väntas få för samhällets digitalisering följer en minskad risktolerans och delvis nya krav på att hantera risker och sårbarheter. Regeringen påtalade att det står klart att digitaliseringen även för med sig risker och hot av delvis okänd karaktär som innebär stora säkerhetsutmaningar som kan vara mycket komplexa. Hot blir svårare att upptäcka, risker mer

svårbedömda och beroenden svårare att överblicka. Sårbarheter i t.ex. 5G-näten kan utnyttjas för att påverka eller attackera system och trådlös digital infrastruktur. Att många kritiska tjänster kommer att vara beroende av trådlös digital infrastruktur gör att systemomfattande och utbredda it-incidenter kan få omfattande konsekvenser för samhället i stort och enskilda invånares integritet. Angrepp på trådlös digital infrastruktur kan därmed påverka Sveriges säkerhet.

Justitieutskottet och försvarsutskottet yttrade sig i ärendet.

Trafikutskottet uttalade i sitt ställningstagande bl.a. följande:

Digitaliseringen innebär stora möjligheter för samhället i stort, såväl för individer, näringslivet och civilsamhället som för den offentliga sektorn. Regeringen framhåller i propositionen att med den stora betydelse som t.ex. 5G väntas få för utvecklingen av sakernas internet och de nya tillämpningar som detta för med sig för hela samhällets digitalisering följer samtidigt att många kritiska tjänster kommer att vara beroende av trådlös digital infrastruktur, som t.ex. 5G-nät. Utskottet instämmer med regeringen i att systemomfattande och utbredda it-incidenter därför kan få omfattande konsekvenser för samhället i stort och för enskilda invånares integritet. Det är därför mycket angeläget att den framtida digitala infrastrukturen kan säkras mot tekniska, organisatoriska och rättsliga förhållanden som kan hota säkerhet, integritet och tillgänglighet, och därigenom skada Sveriges säkerhet.

Något om EU och Kina

Den 12 mars 2019 lade kommissionen och den höga representanten för utrikes- och säkerhetspolitiken fram ett gemensamt meddelande som behandlar förbindelserna mellan EU och Kina. Meddelandet presenterades i en faktapromemoria från regeringen EU och Kina – En strategisk hållning (fakta-PM 2018/19:FPM43).

I meddelandet betonar kommissionen vikten av en stärkt säkerhet för kritisk infrastruktur och teknik. Kommissionen framför att den kommer att anta en rekommendation som svar på Europeiska rådets efterfrågan om en gemensam EU-strategi för säkerhetsriskerna i 5G-näten. Vidare beskrivs att EU kommer stödja multilaterala insatser, särskilt inom G20, för att främja fria och säkra dataflöden. För att upptäcka och öka medvetenheten om säkerhetsrisker som uppstår genom utländska investeringar, framhåller kommissionen att medlemsstaterna bör säkerställa ett snabbt, fullständigt och verkningsfullt genomförande av förordningen om granskning av utländska direktinvesteringar, allt enligt faktapromemorian.

Det kan även nämnas att EU har utvecklat ett legalt ramverk för att hantera och begränsa cybersäkerhetsrisker som har samband med 5G (såsom Europaparlamentets och rådets direktiv [EU] 2018/1972 av den 11 december 2018 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation och Europaparlamentets och rådets direktiv [EU] 2016/1148 av den 6 juli 2016 om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen).

Vidare kan nämnas att rådet för transport, telekommunikationer och energi vid sitt möte den 3 december 2019 beslutade rådsslutsatser om betydelsen av 5G för europeisk ekonomi och behovet av att hantera säkerhetsrisker som hör till 5G. I slutsatserna finns uttalanden av innebörd bl.a. att betydelsen framhölls av det gemensamma arbete som baseras på kommissionens rekommendation om cybersäkerhet för 5G-nätverk, som välkomnats av Europeiska rådet den 26 mars 2019, samt nödvändigt säkerhetsarbete på medlemsstatsnivå, och att tekniska utmaningar som följer med 5G kommer att öka riskytorna för attacker och kommer att kräva särskild uppmärksamhet vad gäller risk för individuella leverantörers profiler.

Gällande ordning

Regeringsformen om förvaltningsmyndigheternas lydnessplikt och om förbudet mot ministerstyre

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 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 för förvaltningsmyndigheterna ligger hos regeringen kollektivt (SOU 1972:15 s. 80).

Statliga förvaltningsmyndigheter lyder, enligt 12 kap. 1 § regeringsformen, under regeringen i den mån de inte enligt regeringsformen eller annan lag är myndigheter under riksdagen. Av bestämmelsen följer att myndigheterna i princip är skyldiga att följa de föreskrifter av allmän natur och direktiv för särskilda fall som regeringen meddelar (prop. 1973:90 s. 397). Ett enskilt statsråd har inte rätt att befalla över myndigheterna. Regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna är 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 ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpning av lag. Avsikten med dessa begränsningar av regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna är att garantera den enskildes rättssäkerhet (prop. 1973:90 s. 397).

Regeringsformen om statliga myndigheters underrättelseskyldighet i utrikespolitiska frågor

I 10 kap. 13 § regeringsformen föreskrivs att chefen för det departement som har hand om utrikesärendena 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.

Underrättelse ska lämnas när frågan uppkommer, alltså innan en myndighet tar ställning. Enligt Grundlagberedningen är det inte tillräckligt att myndigheten underrättar utrikesministern om sitt beslut, utan underrättelse ska lämnas i så god tid att utrikesministern får en reell möjlighet att orientera myndigheten om sakens utrikespolitiska betydelse. I fråga om utrikespolitiken finns det ett särskilt starkt intresse av enhetlighet och konsekvens; enligt Grundlagberedningen borde grundlagen, som ett moment i befästandet av parlamentarismen, ge garantier för en sammanhållen bedömning av frågor av utrikespolitisk betydelse (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 511–513).

Departementschefen framhöll i den delen, med anledning av ett remissyttrande där det hade ifrågasatts om bestämmelsen borde placeras i grundlag, att grundlagen borde ge garantier för en sammanhållen bedömning av de utrikespolitiska frågorna (prop. 1973:90 s. 371). Av väsentlig betydelse var, enligt departementschefen, att det slogs fast att utrikesledningen ska hållas informerad om alla kontakter av utrikespolitisk betydelse som svenska myndigheter håller med utländska eller internationella organ.

Vad gäller underrättelseskyldighetens omfattning yttrade Grundlagberedningen att även till synes tekniska ärenden kan rymma eller snabbt få utrikespolitisk betydelse, och en central kontroll måste finnas över alla utrikesförbindelser som har någon utrikespolitisk betydelse eller kan medföra rättsliga förpliktelser för riket (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3:e uppl., 2012, s. 512).

I praxis finns exempel på att myndigheter och domstolar har lämnat underrättelse till chefen för Utrikesdepartementet med hänvisning till 10 kap. 13 § regeringsformen (tidigare 10 kap. 8 § regeringsformen). Innan Justitiekanslern fattade beslut i ärendet om utlämnande av ett exemplar av den s.k. scientologibibeln underrättade han, med hänvisning till 10 kap. 8 § regeringsformen, chefen för Utrikesdepartementet om att det hos Justitiekanslern fanns en handling som motsvarade den som berördes av sekretess enligt regeringens beslut den 16 oktober 1997 m.m. Inom Utrikesdepartementet upprättades en promemoria med anledning av Justitiekanslerns skrivelse. Vidare kan nämnas att Högsta domstolen i ett mål om utfående av allmänna handlingar (NJA 1998 C 44) i enlighet med 10 kap. 13 § regeringsformen underrättade chefen för Utrikesdepartementet att en fråga av betydelse för förhållandet till annan stat hade uppkommit, varefter företrädare för departementet för domstolen redogjorde för departementets bedömning.

Utvecklingen anses, framför allt i samarbetet med EU, ha inneburit att direktkontakter mellan andra svenska myndigheter och organ än Utrikesdepartementet samt utländska myndigheter och organ har blivit vanligare och att skyldigheten att underrätta utrikesministern inte gärna kan iakttas på samma sätt som förr. Numera torde det krävas att det rör sig om en i egentlig mening utrikespolitisk fråga och inte en fråga i ”vardagsumgänget” mellan svenska och utländska instanser (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3:e uppl., 2012, s. 512).

Förhållandet mellan domstolars och myndigheters självständighet och underrättelseskyldigheten

Frågan om förhållandet mellan bestämmelsen om underrättelseskyldighet och bestämmelserna om domstolarnas och myndigheternas självständiga ställning vid rättstillämpning och myndighetsutövning mot enskilda (11 kap. 3 § och 12 kap. 2 § regeringsformen, tidigare 11 kap. 2 och 7 §§) berördes inte i förarbetena. Lagrådet har dock gjort ett uttalande i ett annat lagstiftningsärende, som gällde en ny lag om internationell rättslig hjälp i brottmål (prop. 1999/2000:61). Genom den nya lagen infördes regler som innebar att utrymmet ökade för direktkontakter om rättslig hjälp i brottmål mellan svenska åklagare och domstolar å ena sidan och utländska myndigheter å andra sidan. Lagrådet framhöll i det sammanhanget bl.a. följande:

Även om direktkontakter i första hand skall ske inom EU är det inte helt okomplicerat med ett sådant samarbete på åklagar- och domstolsplanet i stället för på regeringsnivå. Det kan uppkomma fall där utrikespolitiska skäl kan tala emot att svenska myndigheter bistår myndigheter i en annan stat, även inom EU. Visserligen är svenska åklagare och domstolar enligt [10 kap. 13 §] regeringsformen skyldiga att underrätta chefen för Utrikesdepartementet när fråga, som är av betydelse för förhållandet till annan stat, uppkommer hos åklagaren eller domstolen. Syftet med bestämmelsen är att utrikesministern skall få tillfälle att orientera om sakens utrikespolitiska betydelse (Holmberg-Stjernquist, Grundlagarna s. 360). Hur denna bestämmelse förhåller sig till de i [11 kap. 3 § och 12 kap. 2 §] givna föreskrifterna om myndigheternas självständighet i sin verksamhet synes något oklart. I varje fall kan regeringen inte utan direkt lagstöd ingripa i ett enskilt fall och besluta i detta.

Nämnas kan även att när ett s.k. rakt skaderekvisit infördes i bestämmelsen om utrikessekretess 1995, avstod regeringen från att gå vidare med ett förslag av Utredningen om utrikessekretessen i betänkandet Utrikessekretessen (SOU 1994:49). Förslaget innebar att ett genomgående rakt skaderekvisit i den då gällande sekretesslagen skulle förenas med en bestämmelse om att Utrikesdepartementet skulle pröva framställningar om att få ta del av handlingar som förvaras inom utrikesrepresentationen, om handlingen innehåller uppgifter som kan antas vara omfattade av utrikessekretess. I propositionen lyfte regeringen i stället fram bestämmelsen i 10 kap. 13 § (dåvarande 10 kap. 8 §) regeringsformen (prop. 1994/95:112 s. 33), och uttalade bl.a. följande:

Genom denna underrättelseskyldighet kan Utrikesdepartementets bedömning vägas in när domstolar och förvaltningsmyndigheter har att

avgöra en fråga om utrikessekretess. Att Utrikesdepartementet på detta sätt lämnar sin bedömning kan inte anses stå i strid med föreskrifterna i [11 kap. 3 § och 12 kap. 2 §] regeringsformen om domstolars och förvaltningsmyndigheters självständighet.

Konstitutionsutskottet uttalade följande i sitt betänkande (bet. 1994/95:KU18 s. 19):

Utrikesutskottet har framhållit betydelsen av att ökad uppmärksamhet fästs vid hur sekretessreglerna tillämpas. Konstitutionsutskottet vill med anledning härav peka på bestämmelsen i [10 kap. 13 §] regeringsformen som innebär att chefen för Utrikesdepartementet skall hållas underrättad när fråga som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet. Som regeringen anför kan genom denna underrättelseskyldighet Utrikesdepartementets bedömning vägas in när domstolar och förvaltningsmyndigheter har att avgöra en fråga om utrikessekretess. Konstitutionsutskottet delar regeringens uppfattning att det inte kan anses stå i strid med föreskrifterna i [11 kap. 3 § och 12 kap. 2 §] regeringsformen om domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas självständighet att Utrikesdepartementet på detta sätt lämnar sin bedömning. Som regeringen anför föreskriver grundlagsbestämmelserna att ingen myndighet får bestämma hur domstol i det enskilda fallet skall döma eller förvaltningsmyndighet i visst fall skall besluta, men det hindrar inte att en domstol eller förvaltningsmyndighet inhämtar synpunkter från en annan myndighet som underlag för sitt beslutsfattande.

Konstitutionsutskottet instämmer därför i vad regeringen anför om betydelsen av att domstolar och myndigheter uppmärksammar sin skyldighet att underrätta Utrikesdepartementet och att departementets bedömning utan onödigt dröjsmål tillställs den myndighet eller domstol som lämnat underrättelsen.

Utrikesnämnden

Utrikesnämnden består enligt 10 kap. 12 § regeringsformen av talmannen samt nio andra ledamöter som riksdagen väljer inom sig. Utrikesnämnden sammanträder på kallelse av regeringen. Regeringen är skyldig att sammankalla nämnden om minst fyra av nämndens ledamöter begär överläggning i en viss fråga. Ordförande vid sammanträde med nämnden är statschefen eller, om han eller hon har förfall, statsministern.

Utrikesnämnden är ett rent samrådsorgan. Den fattar inga beslut.

Utrikesnämnden tillkom som ett led i den reform av 1809 års regeringsform som genomfördes 1921 och genom vilken riksdagen officiellt tillerkändes medinflytande i utrikesfrågor. Mellan 1937 och 1971 rådde personalunion mellan nämnden och utrikesutskottet. I samband med att enkammarriksdagen infördes hävdes personalunionen och antalet ledamöter i nämnden minskades från 16 till 9. Därvid åberopades uppdragets särskilda förtroendekaraktär. När saken övervägdes på nytt i samband med utskottsreformen 1970–1971 föreföll det Grundlagberedningen som om det med det nya utskottssystemet vore olämpligt att återgå till personalgemenskap mellan Utrikesnämnden och utrikesutskottet (SOU 1969:62 s. 90). Ett av de skäl som framfördes var att ett framtida utrikesutskott sannolikt skulle komma att få fler beredningsuppgifter än det dåvarande, och att några av dessa skulle komma att bli betungande och

tidsödande. Det skulle därför troligen vara svårt att till utskottet knyta partigruppernas ledare och andra sådana ledande politiker som brukat sitta i utrikesutskottet.

I förarbetena till regeringsformen anförde departementschefen att det närmare samarbetet mellan regeringen och riksdagen i utrikesfrågor även i fortsättningen borde ske genom Utrikesnämnden på samma sätt som dittills. I 1809 års regeringsform fanns bestämmelser om Utrikesnämnden i 54 §. I grundlagspropositionen (1973:90 s. 366) framhölls att det enligt den förhärskande uppfattningen, trots att lagtexten då endast talade om att rådplägningsrådet borde äga rum, förelåg en skyldighet för regeringen att rådpläga med nämnden i alla utrikesärenden av större vikt. Endast om rådplägningsrådet inte hanns med på grund av ett ärendes brådskande natur fick regeringen enligt propositionens redovisning av gällande rätt fatta beslut i saken utan att ha hört nämnden.

I en studie från 1957 av Henrik A Olsson över Utrikesnämndens praxis 1937–1953 anføres att med utrikesärenden av större vikt torde i första hand avses frågor som berör landets politiska orientering eller väsentliga försörjningsintressen. Vidare anføres att med den betydelse som utrikespolitiken numera har måste frågor av större vikt förekomma i en helt annan omfattning än förr. Enligt den doktrin som förelåg vid tidpunkten för nämnda studie var den enda situation när det fanns laglig förutsättning att förbigå Utrikesnämnden när det förelåg ett ”tvångsläge, beroende av tidsnöd”.

När EU-nämnden inrättades diskuterades frågan om EU-nämndens kompetens i förhållande till Utrikesnämnden och utskottet. Konstitutionsutskottet erinrade om att Utrikesnämndens ställning och uppgifter var reglerade i regeringsformen och inte berördes av att en EU-nämnd inrättades samt om att utskottets ställning och uppgifter finns i riksdagsordningen och att det inte heller i fråga om utskottets befogenheter skedde någon förändring genom att EU-nämnden inrättades (bet. 1994/95:KU22 s. 20).

Handläggningen av utrikesärendena är en riksstyrelsefunktion bland andra och ansvaret för utrikespolitiken vilar i första hand på regeringen. Utrikespolitikens betydelse för rikets säkerhet motiverar dock att riksdagen försäkrar sig om en vidsträckt insyn däri och ett starkt inflytande, vilket avspeglas bl.a. i reglerna på traktatrådets område (prop. 1973:90 s. 355).

Enligt 10 kap. 11 § regeringsformen ska regeringen fortlöpande hålla Utrikesnämnden underrättad om de utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket och överlägga med nämnden om dessa så ofta det behövs. I alla utrikesärenden av större vikt ska regeringen före avgörandet överlägga med nämnden, om det kan ske.

Med utrikesärenden avses enligt grundlagspropositionen (prop. 1973:90 s. 367) ärenden som angår rikets förhållande till främmande stater eller till mellanfolkliga organisationer. Grundlagberedningen (SOU 1972:15 s. 187) uttalade att även de utrikespolitiska sidorna av försvarspolitik och handelspolitiken omfattades av uttrycket ”utrikespolitiska förhållanden”. Vidare innebär bestämmelsens sista mening enligt justitieministern att

överläggningar ska ske såvida detta inte är omöjligt av särskilda skäl (prop. 1973:90 s. 367). Regeringen ska i princip i alla sådana ärenden överlägga med nämnden ”före avgörandet”, dvs. innan regeringen faktiskt tar ställning i frågan (Petrén och Ragnemalm, Sveriges grundlagar, 12 uppl., 1980, s. 256). Enligt ett uttalande från konstitutionsutskottet tyder förarbetena till regeringsformen på att uttrycket ”om det kan ske” närmast syftar på de fall där överläggningar inte hinns med på grund av ärendets brådskande natur (bet. 1999/2000:KU20 s. 17).

I samband med författningsreformen framhöll såväl Grundlagberedningen som det föredragande statsrådet att utrikespolitikens betydelse för rikets säkerhet motiverade att riksdagen hade en vidsträckt insyn och ett starkt inflytande på detta område (prop. 1973:90 s. 355 f.).

I Utrikesnämnden gäller särskilda regler om tystnadsplikt m.m. I 10 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen föreskrivs att den som är ledamot av Utrikesnämnden och den som i övrigt är knuten till nämnden ska visa varsamhet i fråga om meddelanden till andra om vad han eller hon har fått kännedom om i denna egenskap. I samma lagrum anges att ordföranden kan besluta om ovillkorlig tystnadsplikt.

Att nämndens ledamöter i vanliga fall inte har ovillkorlig tystnadsplikt utan en skyldighet att ”visa varsamhet” med vad de får reda på vid överläggningarna leder, enligt lagkommentaren, till att de har viss frihet att överlägga med partikamrater i riksdagen (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 510 f.). En ovillkorlig tystnadsplikt är ”kvalificerad” i den meningen att den har företräde framför den tryckfrihetsrättsliga principen om skydd för den som lämnar meddelande för publicering i tryckt skrift eller något av de massmedier som regleras i yttrandefrihetsgrundlagen, dvs. radio, tv och därmed jämställda överföringar samt tekniska upptagningar som film och ljudupptagningar (44 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]).

Utrikesnämnden sammanträder inom stängda dörrar, enligt 13 kap. 10 § riksdagsordningen. Statsministern får medge att även någon annan än en ledamot, en suppleant, ett statsråd eller en tjänsteman är närvarande.

Regeringens säkerhetspolitiska råd

Vid en presskonferens i november 2014 om Försvarsmaktens analys av under rättelseoperationen i Stockholms skärgård gjorde statsminister Stefan Löfven följande uttalande:

Också här i Sverige finns det skäl att ta sig an säkerhetsfrågorna på ett mer samlat sätt. I Regeringskansliet kommer därför att inrättas ett säkerhetspolitiskt råd som regelbundet ska mötas för att samordna hanteringen av frågor som rör Sveriges säkerhet. Jag kommer själv att leda rådets arbete. Där ingår även vice statsministern, utrikesministern, försvarsministern och inrikesministern. Även andra statsråd ska vid behov delta i rådets arbete, liksom några statssekreterare. Det gäller även de myndigheter som ibland kan vara direkt berörda.

I mars 2015 besvarade statsministern en interpellation om det säkerhetspolitiska rådets arbete (ip. 2014/15:269). I svaret anförde statsministern att det

säkerhetspolitiska rådet inrättats för att regelbundet kunna diskutera en samordnad hantering av frågor som rör Sveriges säkerhet i bred bemärkelse (prot. 2014/15:65). Han hade själv lett rådets samtliga möten, där även vice statsministern, utrikesministern, försvarsministern och inrikesministern deltagit. Även andra statsråd hade vid behov kunnat delta i rådets arbete, liksom vissa statssekreterare. Det gällde även företrädare för myndigheter som varit direkt berörda och som fått göra föredragningar för rådet. I den efterföljande debatten uppgav statsministern följande (anf. 5):

Men det är inget beslutsorgan. Detta är ett koordinerande och beredande organ som vid behov ska ta förberedande arbete till det eller de departement som är berörda av ärendet.

Han anförde vidare följande (anf. 9):

Fru talman! Jag vill börja med att säga att det är regeringen som beslutar, det är regeringen som drar de skarpa slutsatserna [– – –] Det innebär däremot inte att vi på rådet fastslår viktiga slutsatser som är regeringsbeslut. Jag är väldigt noga med att dra den linjen. Hela regeringen är ansvarig för regeringens arbete, och då kan man inte begränsa regeringens befogenheter i den andra änden så att det bara är några som ska få göra detta. Detta är ett koordinerande och förberedande organ, och regeringen är överens om att det är bra om ett antal statsråd kan få ett mer fokuserat ansvar för att koordinera dessa ärenden. Men besluten ligger hos regeringen.

I en granskning våren 2016 (bet. 2015/16:KU20 s. 239 f.) lämnades uppgifter i en promemoria från Regeringskansliet med anledning av frågor från utskottet.

I promemorian anfördes bl.a. att det säkerhetspolitiska rådet inte ingår i den formella beredningsprocessen i Regeringskansliet. Det har inrättats för att kunna diskutera frågor kring en sammanhållen säkerhetspolitik. Vid behov tas frågor som diskuteras i rådet vidare och bereds av ansvarigt departement. Att en fråga diskuteras i rådet innebär inte i sig att frågan bereds.

Tidigare granskning

Förvaltningsmyndigheternas lydnadsplikt och förbudet mot ministerstyrelse

Här kan nämnas att konstitutionsutskottet hösten 2012 granskade regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna (bet. 2012/13:KU10 s. 80 f.). Utskottet uttalade då bl.a. att det i regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet. Detta förutsätter att regeringen följer myndigheternas verksamhet och vid behov vidtar de åtgärder som är nödvändiga från ett styrningsperspektiv, givetvis i beaktande av myndigheternas självständighet enligt 12 kap. 2 § regeringsformen. Utskottet framhöll att regeringen oaktat formerna för regeringens styrning och det ansvar som regeringen ger myndighetsledningarna alltså är ansvarig inför riksdagen för rikets styrelse (s. 99). Utskottet vidhöll dessa uttalanden våren 2013 (bet. 2012/13:KU20 s. 264 f.) samt tillade att det kan diskuteras vem som

i olika situationer bör ha det huvudsakliga ansvaret för att informationen når fram, regeringen eller myndigheten. För att regeringen ska kunna fullgöra sin skyldighet att leda och följa den statliga förvaltningens verksamhet måste enligt utskottet emellertid i vart fall krävas att regeringen själv agerar för att skaffa sig de nödvändiga upplysningarna om myndighetens information är bristfällig eller uteblir.

Myndigheters underrättelseskyldighet i utrikespolitiska frågor

Hösten 2009 genomförde utskottet en granskning om myndigheters underrättelseskyldighet i utrikespolitiska frågor (bet. 2009/10:KU10 s. 107 f.). I granskningen gjordes en genomgång av sex ärenden där regeringen under 2005–2008 fattat beslut som i olika avseenden rör ingående av avtal med främmande stat m.m. Ett av de genomgångna ärendena gällde bemyndigande för Rikspolisstyrelsen att förhandla och ingå överenskommelse om polisiärt samarbete under fotbolls-EM sommaren 2008 med Schweiz, ett annat bemyndigande för Krisberedskapsmyndigheten att förhandla och ingå vissa bilaterala projektavtal med Department of Homeland Security, USA. Utskottet uttalade sig i sitt ställningstagande om underrättelse från andra departement till Utrikesdepartementet:

Chefen för Utrikesdepartementet ska, enligt [10 kap. 13 §] regeringsformen, hållas underrättad när en fråga som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller till mellanfolklig organisation uppkommer hos en annan statlig myndighet. Underrättelse ska, enligt Grundlagberedningen, lämnas i så god tid att utrikesministern får en reell möjlighet att orientera myndigheten om sakens politiska betydelse.

Utskottet noterar att enligt Statsrådsberedningens riktlinjer ska gemensam beredning ske med Utrikesdepartementet i ärenden där det förekommer frågor som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller till mellanfolklig organisation. Vidare noterar utskottet att den gemensamma beredningen som huvudregel ska inledas så tidigt som det är praktiskt möjligt. Den ska alltid äga rum i så god tid före beslutet att de berörda departementen, i den aktuella situationen Utrikesdepartementet, har en reell möjlighet att föra fram sina synpunkter och påverka ärendets handläggning och avgörande. Handläggning som uppfyller riktlinjerna för gemensam beredning får därmed, enligt utskottets mening, anses uppfylla underrättelseskyldigheten enligt [10 kap. 13 §] regeringsformen. Granskningen föranleder härutöver inget uttalande från utskottets sida.

Våren 2013 granskade utskottet utrikesministerns agerande med anledning av Kronofogdemyndighetens ärende om verkställighetsåtgärd mot utländsk egen- dom i Sverige. Granskningen gällde en brevväxling som hade förekommit mellan Utrikesdepartementet och Kronofogdemyndigheten i ett ärende om utmätning av en fastighet som påstods röra en annan stat (Ryska federationen), och frågan om gränsdragning mellan förbudet mot ministerstyre och myndigheters underrättelseskyldighet.

I sitt ställningstagande uttalade utskottet följande (bet. 2012/13:KU20 s. 218):

Av 10 kap. 13 § regeringsformen följer att statliga myndigheter ska hålla chefen för Utrikesdepartementet underrättad när det uppkommer frågor

som är av betydelse för förhållandet till andra stater eller till mellanfolkliga organisationer. Enligt Grundlagberedningen ska sådana underrättelser lämnas i så god tid att utrikesministern hinner få en reell möjlighet att orientera myndigheten om sakens utrikespolitiska betydelse. Vidare framhöll såväl Grundlagberedningen som föredragande departementschefen att grundlagen borde ge garantier för en sammanhållen bedömning av frågor med utrikespolitisk betydelse. I 12 kap. 2 § regeringsformen föreskrivs 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 tillämpning av lag.

Utskottet gör bedömningen att orienteringen av myndigheterna om sakens utrikespolitiska betydelse faller under förbudet mot ministerstyre enligt 12 kap. 2 § regeringsformen. Även vid en sådan orientering måste således en viss återhållsamhet iaktas när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag, med hänsyn till statsråds speciella ställning och regeringsformens bestämmelser om myndigheternas självständighet. Stor betydelse måste fästas vid statsrådets avsikt med ett uttalande som han eller hon uppfattas ha gjort i egenskap av statsråd. Om statsrådets avsikt är att påverka myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag, kan uttalandet vara att se som ett avsteg från reglerna i 12 kap. 2 § regeringsformen, vilket inte är godtagbart från konstitutionella utgångspunkter.

Samtidigt faller det, enligt utskottets mening, inom ramen för orientering av myndigheten om sakens utrikespolitiska betydelse att utrikesministern eller Utrikesdepartementet i förekommande fall uttalar sin bedömning av om Sveriges förhållande till en annan stat eller till en mellanstatlig organisation skulle påverkas av det aktuella ärendet. I dessa orienteringar finns det vidare, enligt utskottet, en viss marginal för utrikesministern eller Utrikesdepartementet att lämna sin bedömning av en aktuell sakfråga. Utrikesdepartementets rutin att, som ett led i sin orientering av myndigheten om sakens utrikespolitiska bedömning, lämna sin bedömning av en aktuell sakfråga kan enligt utskottets mening inte i sig anses strida mot förbudet mot ministerstyre enligt 12 kap. 2 § regeringsformen. Utskottet vill i detta sammanhang understryka betydelsen av att innebörden av 12 kap. 2 § regeringsformen framgår av orienteringen till myndigheten och av att bedömningen presenteras på ett sådant sätt att det klart framgår att det inte är fråga om direktiv till myndigheten.

I den aktuella granskningen har inte framkommit något i övrigt som ger anledning till något uttalande av utskottet.

I utskottets betänkande 2020/21:KU10 gäller en granskning hantering av uppgifter om Iraks försvarsminister. I granskningen uppmärksammades bl.a. frågan om underrättelse enligt 10 kap. 13 § regeringsformen.

I sitt ställningstagande uppmärksammade utskottet bl.a. bestämmelsen i 10 kap. 13 § regeringsformen, där det anges att utrikesministern 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. I granskningsärendet hade framkommit uppgifter som enligt utskottets mening var av sådant slag att det rimligen funnits skäl att underrätta utrikesministern, bl.a. att förundersökning inletts mot den irakiske försvarsministern för brott mot mänskligheten.

Utrikesnämnden

Utskottet har vid olika tillfällen gjort uttalanden om betydelsen av att ett regeringsbeslut eller ett statsråds handlande legat i linje med av riksdagen fastlagd eller i Utrikesnämnden förankrad politik.

Utskottet tog hösten 1975 (bet. KU 1975/76:50 s. 36) upp frågan om Utrikesnämndens hörande före ett regeringsbeslut rörande vissa restriktioner för import av skovrar. Utskottet erinrade om att beslutet låg inom ramen för Sveriges avtal med EG och inte heller innebar några principiella avsteg från landets allmänna handelspolitiska linje. Mot den bakgrunden kunde enligt utskottets bedömning kritik inte riktas mot regeringen för att den inte bedömt att ärendet krävde Utrikesnämndens hörande.

Våren 1994 togs i granskningen upp det förhållandet att samråd i Utrikesnämnden inte hade ägt rum innan statsminister Carl Bildt höll ett anförande på Utrikespolitiska institutet rubricerat Sverige och de baltiska länderna (bet. 1993/94:30 s. 153). Utskottet framhöll att uttalandena anslöt till den formulering om målet för den svenska säkerhetspolitiken och syftet för Sveriges militära alliansfrihet som fastlagts av riksdagen. Någon kritik riktades inte mot statsministern.

Granskningen våren 1997 gällde bl.a. ett uttalande av statsminister Göran Persson om Lettlands önskemål om medlemskap i Nato. Statsministern hade uttalat att detta önskemål respekterades och att Sverige skulle stödja Lettland i den processen. Utskottet konstaterade att uttalandet, läst i sin helhet, legat väl i linje med den uppfattning som den svenska regeringen och riksdagen tidigare gett uttryck för och som var väl förankrad i Utrikesnämnden.

I en granskning våren 1995 betonade utskottet den utrikespolitiska frågans tyngd. Granskningen gällde statsminister Carl Bildts åtgärd att sända ett brev till Rysslands president Jeltsin om ubåtskränkningar (bet. 1994/95:KU30 s. 107). Utskottet konstaterade att frågan om kränkningar av svenskt territorialvatten av främmande undervattensfarkoster haft en framträdande plats i Sveriges förhållande såväl till det forna Sovjetunionen som till det nya Ryssland. Politiskt har frågan om Sveriges relationer till Ryssland stor tyngd. Brevväxlingen måste enligt utskottets mening betraktas som en fråga som angick alla politiska partier. Brevet borde ha blivit föremål för överläggningar i Utrikesnämnden.

Hösten 2015 genomförde utskottet en granskning av regeringens information till och överläggning med Utrikesnämnden under perioden 1990–2014. Syftet var att få en bild av vilka typer av frågor som behandlats i Utrikesnämnden och om det går att se några förändringar över tid. En översiktlig genomgång gjordes av protokoll från Utrikesnämnden för den granskade perioden.

I promemorior från Regeringskansliet som upprättats inom Utrikesdepartementet framgår bl.a. följande:

- När det gäller att ta ställning till om en fråga eller ett ärende ska tas upp med Utrikesnämnden uppges i promemorian att samrådet sker

- kontinuerligt och så ofta som det krävs enligt regeringsformen. Det är den principen som avgör när regeringen överlägger med nämnden.
- I de fall regeringen fattar beslut i ett utrikes ärende sker samrådet innan beslutet fattas. Det varierar med vilken framförhållning som en fråga lämpligen tas upp i nämnden.
 - Utvecklingen och händelser i omvärlden är faktorer som inverkar på antalet sammanträden i Utrikesnämnden. Sveriges EU-medlemskap och det regelbundna samrådet med EU-nämnden torde ha bidragit till att antalet sammanträden i Utrikesnämnden har minskat de senaste 20 åren.
 - Regeringen håller Utrikesnämnden underrättad om de utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse och överlägger med nämnden om dessa frågor så ofta som det behövs. Regeringen överlägger med nämnden i alla utrikes ärenden av större vikt.
 - Utvecklingssamarbetet har ändrat karaktär under senare tid. Regeringens kommunikation med riksdagen avseende utvecklingssamarbetet sker numera främst genom information i budgetpropositionen samt andra propositioner och skrivelser. Utformningen av dessa delar i budgetpropositionen har utvecklats, både vad gäller redovisning av resultat och beskrivningar av mer framåtblickande karaktär.
 - Det har under senare år varit vanligare att ämnen som bedömts kräva information till eller överläggning med Utrikesnämnden, snarare än vissa situationer i sig, har tagits upp i nämnden. Ämnen tas upp i Utrikesnämnden när det bedöms att nämnden behöver underrättas eller att överläggning bör ske.
 - Formerna för instruktionsgivande har anpassats till omvärlden. Det har bedömts mer ändamålsenligt att ge instruktioner på annat sätt än genom en samlad instruktion för hela FN:s generalförsamlings kommande möte. Ämnen som behandlas i instruktioner till FN:s generalförsamling tas upp i Utrikesnämnden när det bedöms att nämnden bör informeras eller att överläggning bör ske.

I sitt ställningstagande uttalade utskottet bl.a. följande (s. 145 f.):

I regeringsformen föreskrivs att regeringen fortlöpande ska hålla Utrikesnämnden underrättad om de utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket och överlägga med nämnden om dessa så ofta som det behövs samt att regeringen i alla utrikesärenden av större vikt ska överlägga med nämnden före avgörandet, om det kan ske. Under de 25 år som omfattas av granskningen (1990–2014) har såväl antalet sammanträden per år i Utrikesnämnden som en del av vad som behandlats där varierat.

I granskningen har utskottet kunnat iaktta en viss tendens över tid som går i riktning mot att olika ämnen, snarare än vissa situationer i sig, behandlas i Utrikesnämnden. Ett exempel på detta är att Utrikesnämnden tidigare brukade behandla en samlad instruktion för hela FN:s generalförsamlings kommande möte; så sker inte längre. Däremot kan det förekomma att ämnen som behandlas i instruktioner till FN:s generalförsamling tas upp i Utrikesnämnden.

Vidare ger granskningen intryck av att händelser och utvecklingen i vår omvärld påverkar vad som behandlas i Utrikesnämnden. Händelser och utvecklingen i vår omvärld förefaller även kunna ha betydelse för sammanträdesfrekvensen i Utrikesnämnden. Även det sammanhang i vilket Sverige fungerar ser ut att kunna inverka på antalet sammanträden. Utskottet har iakttagit en viss minskning av antalet sammanträden i Utrikesnämnden de senaste 20 åren. En bidragande faktor till detta kan vara Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (EU) och det regelbundna samrådet mellan regeringen och riksdagens EU-nämnd. Vidare lämnar företrädare för regeringen regelbundet information i utrikesutskottet inför möten i rådet för utrikes frågor.

Med anledning av det sistnämnda vill utskottet uppmärksamma att frågan om EU-nämndens kompetens i förhållande till Utrikesnämnden och utskottens diskuterades när EU-nämnden inrättades. Konstitutionsutskottet påminde då om att Utrikesnämndens ställning och uppgifter var reglerade i regeringsformen och inte berördes av att en EU-nämnd inrättades; utskottet påminde även om att utskottets ställning och uppgifter finns i riksdagsordningen och att det inte heller i fråga om utskottets befogenheter skedde någon förändring genom att EU-nämnden inrättades. Utskottet vill samtidigt uppmärksamma en granskning riksmötet 1975/76 som gällde ett regeringsbeslut om vissa restriktioner för import av skovavaror. Mot bakgrund av att beslutet låg inom ramen för Sveriges avtal med EG och inte innebar några principiella avsteg från Sveriges allmänna handelspolitiska linje, fann utskottet att någon kritik inte kunde riktas mot regeringen för att den inte bedömt att ärendet krävde Utrikesnämndens hörande.

Utskottet vill dock framhålla det angelägna i att bl.a. strategiska diskussioner om viktiga utrikespolitiska frågor och händelser, liksom säkerhetspolitiska frågor, äger rum på en konstitutionellt och politiskt sett hög nivå. Utskottet vill peka på Utrikesnämndens sammansättning och den förtrolighet som följer av kravet på varsamhet som ledamöter och andra som är knutna till nämnden ska visa i fråga om meddelanden till andra om vad han eller hon fått kännedom om i denna egenskap, liksom möjligheten att besluta om absolut sekretess. Dessa förhållanden ger enligt utskottets mening alldeles särskilda förutsättningar för information och överläggning om utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket, samtidigt som protokollföreningen i Utrikesnämnden innebär en dokumentation som möjliggör uppföljning och granskning. Utskottet vill även påminna om sitt tidigare uttalande att information till partiledare i princip inte kan ersätta samråd med Utrikesnämnden.

Avslutningsvis vill utskottet framhålla att det är av stor betydelse för att Utrikesnämndens roll och betydelse inte ska riskera att urvattnas, att utrikesärenden av större vikt blir föremål för överläggning i god tid innan beslut fattas. Som utskottet uttalat tidigare innebär bestämmelsen i denna del ett krav på överläggningar i förväg, alltså innan regeringen faktiskt tar ställning i frågan.

I utskottets granskning våren 2016 uppmärksammades frågor om samråd och information med Utrikesnämnden i tre granskningar, varav två kan nämnas här. Beträffande förra regeringens agerande avseende samförståndsavtal med Nato om världsstödd m.m. (bet. 2015/16:KU20 s. 175 f.) fann utskottet att eftersom världsstödsavtalet inte ger Nato rätt eller skyldighet att verka på svenskt territorium, utan bygger på frivillighet mellan parterna, blir det tillämpligt endast i de fall Sverige först fattar ett nationellt beslut därom. Den

förändring som avtalet innebär gäller de särskilda genomförandeavtal som ingås för varje enskild aktivitet; dessa avtal kan göras enklare och hållas kortare på den grund som värdlandsstödsavtalet ger än som är fallet i dag. Utskottet gjorde bedömningen att det inte förelåg någon skyldighet för regeringen att överlägga med Utrikesnämnden inför besluten att tillträda det kompletterande tilläggsprotokollet och underteckna värdlandsstödsavtalet.

I granskningen avseende regeringens uppgifter kring det brutna samarbetsavtalet med Saudiarabien och ärendets hantering (bet. 2015/16:KU20 s. 197 f.) anförde utskottet att givet den uppmärksamhet och betydelse som en uppsägning av avtalet rimligen kunde antas föra med sig i utrikespolitiskt hänseende fick uppsägningen anses ha fallit inom ramen för frågor som bör bli föremål för överläggning i Utrikesnämnden innan regeringen fattar beslut. Regeringen torde vidare, anförde utskottet, ha haft skäl att i nära anslutning till utrikesministerns inställda tal och Saudiarabiens hemkallande av sin ambassadör lämna information till Utrikesnämnden.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på vissa frågor. I promemorior som upprättats inom Utrikesdepartementet och Infrastrukturdepartementet den 16 mars 2021 (bilaga A1.4.2, varav en promemoria bedöms omfattas av sekretess) lämnades bl.a. följande uppgifter:

Den 1 oktober 2020 lämnade Försvarmakten och Säkerhetspolisen övergripande information till Förvarsdepartementet och Justitiedepartementet om innehållet i de yttranden som respektive myndighet hade lämnat till Post- och telestyrelsen (PTS) i det aktuella ärendet, enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

Den 13 oktober 2020 lämnade PTS en skriftlig underrättelse till chefen för Utrikesdepartementet i enlighet med 10 kap. 13 § regeringsformen. I underrättelsen angavs bl.a. att Säkerhetspolisen och Försvarmakten i yttranden påtalat ett behov av att det i tillstånden att använda radiosändare sätts upp ett särskilt villkor med den innebörden att leverantörerna Huawei och ZTE inte ska få användas vid utbyggnad av 5G. PTS avsåg enligt underrättelsen att besluta om ett särskilt villkor med denna innebörd. Den 12 oktober 2020 lämnade PTS motsvarande information till Infrastrukturdepartementet muntligen.

Den närmare utformningen av villkoret kom till Regeringskansliets kännedom när PTS den 20 oktober 2020 publicerade beslutet på sin webbplats.

Ett svar med innebörden att Utrikesdepartementet noterat den information som lämnats i PTS underrättelse till departementet den 13 oktober 2020, lämnades till PTS den 14 oktober 2020.

Utöver det svar som lämnades den 14 oktober 2020, med anledning av PTS underrättelse den 13 oktober 2020, har varken regeringen eller Regeringskansliet fattat några beslut eller vidtagit några åtgärder inför PTS beslut den 20 oktober 2020.

Utfrågning med utrikesminister Ann Linde

Utskottet höll den 22 april 2021 en sluten utfrågning med utrikesminister Ann Linde (bilaga B12).

Vid utfrågningen anförde Ann Linde i huvudsak följande.

Inför att PTS skulle meddela sitt beslut om villkoren för 5G-auktionen lämnade myndigheten den 13 oktober 2020 en skriftlig underrättelse till Utrikesdepartementet enligt 10 kap. 13 § regeringsformen. Svar lämnas regelmässigt på sådana underrättelser; i det aktuella fallet svarade Utrikesdepartementet dagen därpå, den 14 oktober, att den lämnade informationen hade noterats.

Utrikesministern har vid två tillfällen bjudit in varsin representant för riksdagens alla partier till UD för att kunna ge uppdaterad information om aktuella ärenden. Vid det möte hon bjöd in till i slutet av november informerade utrikesministern om utrikespolitiska aspekter på Kinarelationen, inklusive efter PTS-beslutet. Utrikesministern fick ett antal frågor från deltagarna som besvarades. Denna dialog ersätter inte Utrikesnämnden, men utrikesministern anser att regeringen har lagt sig vinn om att informera och samråda i dessa frågor, trots pandemin. Hon är angelägen om att kunna hålla andra former av utrikespolitisk dialog vid liv i de former som covid-19 tillåter.

I det aktuella fallet, som handlar om ifall en underrättelse enligt 10 kap. 13 § regeringsformen föranledde information till Utrikesnämnden, gjordes bedömningen att det inte fanns en anledning att inkalla Utrikesnämnden med anledning av denna underrättelse. Såvitt känt på Utrikesdepartementet har det aldrig hänt att en underrättelse enligt 10 kap. 13 § regeringsformen gett anledning att inkalla Utrikesnämnden. Den paragrafen är en helt annan sak och ett helt annat regelverk än inkallandet av Utrikesnämnden. Bedömningen var entydigt att detta beslut inte föranledde en kallelse av Utrikesnämnden enligt regelverket.

Utrikesministern betonade att det var PTS var beslutsfattare, inte regeringen.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis framhålla att Utrikesnämnden är ett konstitutionellt reglerat organ som inrättats för att ge riksdagen en vidsträckt insyn och ett starkt inflytande inom utrikespolitiken (prop. 1973:91 s. 355 f.). Någon möjlighet för regeringen att härvidlag leva upp till sina förpliktelser i andra former än vad som föreskrivs i regeringsformen föreligger inte.

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen vill utskottet påminna om sina tidigare uttalanden, att det är angeläget att bl.a. strategiska diskussioner om viktiga utrikespolitiska frågor och händelser, liksom säkerhetspolitiska frågor, äger rum på en konstitutionellt och politiskt sett hög nivå. Här finns skäl att peka på Utrikesnämndens sammansättning och den förtroelighet som följer av kravet på varsamhet som ledamöter och andra som är knutna till nämnden ska visa i fråga om meddelanden till andra om vad han

eller hon fått kännedom om i denna egenskap, liksom möjligheten att besluta om absolut sekretess. Denna ordning ger enligt utskottets mening alldeles särskilda förutsättningar för information och överläggning om utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket, samtidigt som protokollföringen i Utrikesnämnden innebär en dokumentation som möjliggör uppföljning och granskning. Utskottet vill även påminna om sitt tidigare uttalande att information till partiledare i princip inte kan ersätta samråd med Utrikesnämnden samt tillägga att detsamma gäller information till nämnden.

I granskningen har även framkommit uppgifter om omfattningen av Utrikesnämndens verksamhet under 2020. Utskottet vill framhålla vikten av att Utrikesnämndens verksamhet upprätthålls.

Granskningen ger inte anledning till något ytterligare uttalande av utskottet.

1.5 Samråd med EU-nämnden inför överenskommelse om återhämtningsplan och långtidsbudget

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet begärs en granskning av statsminister Stefan Löfvens hantering av regeringens skyldighet att samråda med EU-nämnden under Europeiska rådets möte den 17–21 juli 2020 (dnr 2247-2019/20), *bilaga A1.5.1*.

Anmälaren anför att det fattades beslut om återhämtningsfonden och EU:s långtidsbudget vid Europeiska rådets möte. Enligt anmälaren avvek statsministern från skyldigheten att söka mandat hos EU-nämnden. Ett av nämndens viktigaste budskap var att det är av yttersta vikt att rättsstatens principer beaktas av de länder som tar emot stöd från EU.

Anmälaren anför att statsministern på måndag kväll den 20 juli vid samråd med EU-nämnden redogjorde för ett befintligt förslag till text och fick EU-nämndens mandat att godkänna den versionen i slutförhandlingarna. På tisdag morgon den 21 juli fick EU-nämnden ett nytt förslag med ändrade texter. Kort därefter kom medieuppgifter om att Europeiska rådet nått en uppgörelse. Vid statsministerns återrapport till EU-nämnden senare samma morgon bekräftades medieuppgifterna. EU-nämnden fick således inte del av det nya förslaget innan det antogs av Europeiska rådet.

Enligt anmälaren innehöll det förslag som EU-nämndens ledamöter godkände måndagen den 20 juli 2020 en beskrivning av hur brister i medlemsstaternas respekt för rättsstatens principer ska hanteras i förhållande till utbetalt stöd. Enligt anmälaren saknades dessa skrivningar helt i den nya versionen som antogs. Där görs bara en hänvisning till artikel 2 i EU-fördraget samt erinras om att rättsstatens principer ska följas. Att EU-nämnden fick se de slutliga texterna först efter att de antagits av Europeiska rådet styrks enligt anmälaren av tidsangivelser i två mejl som ledamöterna i EU-nämnden fick

del av under förhandlingarna i Europeiska rådet. Dessa e-postmeddelanden bifogas till anmälan.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior från Statsrådsberedningen, *bilaga A1.5.2–3*.

Utskottet höll även en utfrågning med statsminister Stefan Löfven den 26 april 2021, *bilaga B13*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Enligt 10 kap. 10 § regeringsformen ska regeringen fortlöpande informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen. Närmare bestämmelser om informations- och samrådsskyldigheten finns i riksdagsordningen (RO).

Enligt 7 kap. 14 § första stycket RO ska regeringen underrätta EU-nämnden om frågor som ska beslutas i Europeiska unionens råd. Regeringen ska också rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet ska föras inför besluten i rådet.

Enligt andra stycket ska regeringen även rådgöra med nämnden inför möten och beslut i Europeiska rådet.

Enligt Holmberg m.fl. har det ansetts vara av värde att det införs en bestämmelse i regeringsformen om regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor. Bestämmelsen ska markera den starka ställning som riksdagen har när det gäller dessa frågor (se Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 3 uppl., 2012, s. 507).

De besked som regeringen får av EU-nämnden är inte bindande (se Holmberg m.fl.). Regeringen företräder Sverige i ministerrådet och agerar där med fullt politiskt ansvar. Holmberg m.fl. pekar på att man enligt konstitutionsutskottet kan utgå från att regeringen inte ska företräda en ståndpunkt som står i strid med vad EU-nämnden gett uttryck för (bet. 1994/95:KU22 s. 15) samt att praxis för samrådet har utvecklats på det sättet att regeringen agerar i enlighet med nämndens råd och ståndpunkter (förs. 2000/01:RS1 s. 138).

Konstitutionsutskottet har uttalat följande i fråga om innebörden av samverkan mellan riksdagen och regeringen i EU-frågor (bet. 1994/95:KU22 s. 15):

Genom EU-nämnden får riksdagen enligt utskottets bedömning i praktiken ett reellt inflytande när det gäller Sveriges ståndpunkter vid mötena i Europeiska unionens råd. Man bör nämligen kunna utgå från att regeringen inte kommer att företräda en ståndpunkt som står i strid med vad nämnden har gett uttryck för i samrådet.

Det som sagts om innebörden av samverkan har betydelse för det politiska ansvarstagandet. Om riksdagen redan från början skulle binda

regeringen med fastställda förhandlingsdirektiv, skulle regeringens politiska ansvar för agerandet i EU-förhandlingarna uttunnas avsevärt. Som uttalas i propositionen kan inte heller ett riksdagsorgans uttalanden bli bindande för hela riksdagen, och sådana uttalanden saknar formell konstitutionell betydelse. Det är, som också påpekas i propositionen, regeringen som företräder Sverige vid ministerrådets möten. Det är därigenom regeringen som har det politiska ansvaret för förhandlingarna.

EU-nämndens medverkan vid uppläggningsen av förhandlingarna påverkar således inte riksdagens möjligheter att använda de kontrollinstrument som anges i 12 kap. regeringsformen.

Den parlamentariska Riksdagskommittén har i Riksdagen inför 2000-talet (förs. 2000/01:RS1 s. 138) uttalat bl.a. följande om EU-nämndens ställningstaganden:

Vi vill påpeka att parlamentarismens princip innebär att regeringen skall handla så att den tolereras av riksdagen. I ett förtroendefullt samarbete mellan riksdag och regering får regeringen förutsättas agera i enlighet med riksdagens ståndpunkter.

Vi kan konstatera att praxis har utvecklats så att det inte anses tillräckligt att regeringen *inte* gör något som står i strid med EU-nämndens synpunkter utan i stället agerar i enlighet med nämndens råd och ståndpunkter. Denna praxis bör bestå.

En fråga kan dock utvecklas på ett sätt som gör att regeringen bedömer att en avvikelse från nämndens ståndpunkt är nödvändig. Vi vill i detta sammanhang erinra om möjligheten för regeringen att söka förnyad kontakt med nämnden. Om regeringen ändock inte agerar i enlighet med nämndens ställningstaganden skall regeringen tydligt redovisa skälen för avvikelserna i den skriftliga återrapport som skall tillställas kammarkansliet och EU-nämnden efter rådsmötet. Som konstitutionsutskottet påpekat måste mycket goda skäl föreligga för att regeringen inte skall företräda nämndens ståndpunkt.

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.

Det aktuella ärendet

I slutet av maj 2020 lade EU-kommissionen fram ett uppdaterat förslag till EU:s långtidsbudget för 2021–2027 och förslag på åtgärder för att hjälpa de länder som drabbats hårt av coronautbrottet, ett s.k. återhämtningsinstrument. Vid Europeiska rådets möte den 17–21 juli 2020 enades EU:s stats- och regeringschefer om ett förslag till ny långtidsbudget för EU samt om ett återhämtningspaket.

Den 21 juli antog Europeiska rådet slutsatser om återhämtningsinstrumentet och långtidsbudgeten. Den första delen av slutsatserna rör återhämtningsinsatsen, och den andra delen handlar om den fleråriga budgetramen för 2021–2027.

Under del II med rubriken Den fleråriga budgetramen för 2021–2027 framhålls följande under punkten A24:

Unionens ekonomiska intressen ska skyddas i enlighet med de allmänna principerna i unionsfördragen, särskilt värdena i artikel 2 i EU-fördraget.

Europeiska rådet framhåller vikten av att unionens ekonomiska intressen skyddas. Europeiska rådet framhåller vikten av att rättsstatsprincipen respekteras.

Under punkten 22 i bilagan till slutsatserna framhålls återigen vikten av att unionens ekonomiska intressen skyddas och att rättsstatsprincipen respekteras. Under punkten 23 framhålls även följande:

Mot bakgrund av detta kommer en villkorlighetsordning att inrättas för att skydda budgeten och Next Generation EU. I detta sammanhang kommer kommissionen att föreslå åtgärder vid överträdelser, som ska antas av rådet med kvalificerad majoritet.

Europeiska rådet kommer att återkomma till frågan inom kort.

Samråd med EU-nämnden inför Europeiska rådets möte

Av EU-nämndens kallelse (2019/20:63) till sammanträdet den 16 juli 2020 framgår att statsminister Stefan Löfven skulle lämna information till och samråda med EU-nämnden inför mötet i Europeiska rådet den 17–18 juli.

Av protokollet och uppteckningarna från EU-nämndens sammanträde (2019/20:63 § 2) framgår att statsministern, som deltog per telefon, bl.a. anförde följande (anf. 2):

Fru ordförande! I morgon träffas Europeiska rådet i Bryssel för första gången sedan slutet av februari. På dagordningen står återigen EU:s fleråriga budgetram och dessutom det återhämtningspaket som kommissionen föreslog i slutet av maj.

Under videomötet som vi hade på midsommarafton hade vi också en första orienterande diskussion om detta. Det var alltså ingen reell förhandling, och därför togs inga steg framåt då. Inför mötet i morgon har Europeiska rådets ordförande Charles Michel presenterat ett kompromissförslag.

— — —
Skrivningarna om att minst 30 procent av budgeten ska främja klimatarbetet är bra. Det är en ökad ambition från de 25 procent som tidigare förslagits. Det är också bra med större fokus på grön omställning och att hänvisningar görs till Parisavtalet. Utöver det är det positivt att förslaget innehåller en tydlig koppling mellan utbetalningarna av EU-medel och respekten för rättsstatens principer. Detta är något som gäller såväl för den ordinarie budgeten som för återhämtningspaketet, och det är någonting som vi har kämpat hårt för under de förhandlingar som har varit tidigare. Men även här finns det ett starkt motstånd, så vi måste fortsätta kämpa för att behålla den här kopplingen.

Statsministern anförde vidare bl.a. följande (anf. 7):

När det gäller rättsstatens principer delar jag helt Jessika Roswalls uppfattning. Vårt mycket tydliga budskap är att detta inte går att släppa på, för då har vi gjort något som skadar unionen på riktigt på lång sikt. Detta är helt enkelt inte möjligt. Sedan kommer säkert några att använda det för att dra till sig mer pengar, men vi kommer inte att släppa på rättsstatens principer.

Jag tror att vi i stort sett är överens. Vi vill alla värna EU-samarbetet, men det finns linjer här. Våra gemensamma röda linjer är att hålla nere MFF:en och se till att rabatterna är tillräckligt stora. Det måste finnas tydliga villkor i återhämtningsfonden, rättsstatens principer får inte tunnas

ut och det får till exempel inte finnas någon beskattningsrätt på EU-nivå. Detta är några saker där vi är helt eniga om hur vi vill ha det.

Vidare anförde statsministern följande (anf. 13):

Sedan gäller det frågan om att vinna gehör för rättsstatens principer. Här tycker jag också att det är allt fler som stöder frågan. Vi vet ungefär vilka som inte vill ha den med och kanske framför allt hos vilken motståndet sitter hårdast. I de samtal som jag har haft här på slutet med flera ledare är vi helt överens om att det inte går att vika från den. Där har vi ett mycket starkt utgångsläge.

Statsministern anförde även följande (anf. 20):

Samma sak gäller rättsstatens principer. Nu är förslaget att inte använda omvänd QMV. Vi hade gärna sett en omvänd QMV. Om vi kan nå fram till det är det bra. Vi kan driva frågan. Jag tror att vi får jobba för en QMV, men vi kan gärna driva frågan. Om det finns fler som ställer upp för det är vi beredda att driva frågan.

Ordföranden i EU-nämnden konstaterade att det fanns stöd för regeringens redovisade ståndpunkt med två avvikande ståndpunkter från Sverige-demokraterna respektive Liberalerna.

Samråd med EU-nämnden under Europeiska rådets möte

Av EU-nämndens kallelse 2019/20:69 framgår att statsminister Stefan Löfven skulle lämna information till och samråda med EU-nämnden under pågående möte i Europeiska rådet vid nämndens sammanträde måndagen den 20 juli 2020 kl. 20.45.

Av protokollet och uppteckningarna från EU-nämndens sammanträde (2019/20:69 § 2) framgår att statssekreterare Paula Carvalho Olovsson, som deltog per telefon, började med att lämna information om förhandlingarna. Hon anförde bl.a. följande (anf. 2):

Vi har till slut fått ett nytt utkast till överenskommelse om nästa långtidsbudget och återhämtningspaket. Förhandlingarna har, som ni har märkt, tagit lång tid, och det har stundtals varit högt tonläge. Det har vid flera tillfällen sett ut som att förhandlingarna skulle stranda, men än så länge håller vi på.

Det är i grunden bra att vi nu ser ut att närma oss en överenskommelse. Europa står inför många utmaningar som vi behöver ta tag i, och det är viktigt att vi får budgeten på plats. Med ett återhämtningspaket står vi också tillsammans bättre rustade att hantera coronakrisen och de ekonomiska konsekvenserna.

För Sveriges del är det en bra överenskommelse som nu ligger på bordet. Vi har värnat den svenska EU-avgiften genom att hålla nere budgetens omfattning och säkrat rejäla rabatter över hela perioden. De är de största svenska rabatterna någonsin. Sammantaget innebär förslaget att den svenska avgiften som andel av BNI inte stiger, vilket är det mandat som regeringen har arbetat efter i förhandlingen.

— — —
Dessutom gäller konditionalitet, som innebär att länder som inte anslutit sig till EU:s klimatmål inte ska få ta del av medel från fonden för grön omställning.

En mycket viktig fråga i förhandlingen har varit kopplingen mellan EU-medel och respekten för rättsstatens principer. Som nämnden väl känner till har Sverige varit ett av de länder som tydligast och hårdast drivit på i den frågan. Motståndet är dock hårt från vissa länder, och förhandlingar pågår fortfarande. Det skulle innebära ett helt nytt element i EU:s budget och är nödvändigt för EU:s anständighet och demokrati samt även för sammanhållning mellan EU:s medlemsstater på sikt.

— — —
Det finns en stor mängd detaljer i förslaget som nu ligger på bordet, och det finns inte möjlighet att gå igenom alla dessa nu. Helheten förhandlas fortfarande. Min sammantagna bedömning är att överenskommelsen är bra för Sverige, och statsministern kommer senare att återkomma och samråda med nämnden om förslaget. Jag vågar dock inte nu säga när det kan bli.

Efter ett tag anslöt även statsministern till sammanträdet per telefon och samrådet kunde inledas. Statsministern anförde följande (anf. 20):

Fru ordförande! Ni har fått information om förslaget till långtidsbudget och återhämtningspaket av statssekreteraren.

Det är ett bra förslag för Sverige och för EU. Vi som kallas the frugal four har haft ett mycket gott samarbete länderna emellan, och det inkluderar även Finland i de flesta delarna. Vi är nu alla redo att anta detta, och alla de andra länderna är också redo. Jag behöver väl knappast säga att både en budget och ett återhämtningspaket behöver komma på plats så att EU kan få fart på ekonomin och ta tag i viktiga frågor. Vi kan också acceptera en andel bidrag givet att vi får igenom andra viktiga prioriteringar. Vi har fått gehör för våra viktiga prioriteringar, inklusive rule of law.

Det som har varit viktigt för oss och en röd linje är att vi ska få in formuleringar som gör det tydligt att det verktyg, instrument eller vad vi nu kallar det som måste komma på plats kopplar samman rättsstatens principer med användningen av gemensamma EU-medel. Den kopplingen vill vi alltså göra tydlig. Det har också varit centralt att ett sådant instrument ska gälla både MFF, alltså långtidsbudgeten, och fonden.

Där är vi nu; vi har sådana skrivningar. Skrivningarna ser lite annorlunda ut än de tidigare, men substansen är i princip densamma. Eller, inte i princip – den *är* densamma. Det är lite annorlunda meningar och en annan ordning på saker och ting, men nu är det tydligt framför allt att det ska till en ordning för detta. Vi ska se till att koppla ihop just rättsstatens principer med användningen av våra gemensamma medel, och det är ett rejält genombrott. Det har inte funnits förut, men nu ska det på plats. Det känns bra.

Vi har fått gehör för detta, liksom för det andra: att vi skulle hålla nere avgiften och inte öka vår andel i förhållande till svensk bni, liksom rule of law. Vi höll också, enligt riksdagens mandat, bidragsdelen under 400 miljarder samt har med klimatskrivningar och så vidare – allt det som statssekreteraren har informerat om. Givet detta är mitt förslag att jag på Europeiska rådet, som faktiskt samlas i denna stund, kan säga att Sverige kan godkänna överenskommelsen.

Statsministern anförde vidare följande (anf. 29):

Fru ordförande! Jag ska ge några korta kommentarer och sedan svara på Jonas Sjöstedts fråga.

Jessika Roswall frågade om det är rätt uppfattat att de andra länderna är med på förslaget. Ja, och våra likasinnade som vi har samarbetat. Det

skulle alltså innebära att om Sverige nu skulle säga nej skulle vi stå ensamma.

Till Martin Kinnunen vill jag upprepa att kostnaden ökar i kronor eftersom vi har en tillväxt, men kostnaden ökar inte som andel av vår bni. Därför tycker jag att det här är en bra lösning.

Sedan måste man skilja på kostnaderna för budgeten och avgiften för fonden, som är någonting annat. Här har vi ett vägval att göra. Om vi hade sagt att vi absolut inte ska vara med på någon fond hade vi även där stått helt ensamma. Om vi ingår i ett samarbete här, som är en del av uppgörelsen, kommer vi att få den kostnaden. Det har vi varit medvetna om hela tiden. Det var därför som det var så viktigt att följa riksdagens mandat att hålla oss under 400 miljarder, och där är vi nu.

Jonas Sjöstedt ställde en fråga om kvalificerad majoritet. Ja, det gäller fortfarande. Det finns inte med i texten nu. Men det har ingen betydelse, eftersom det som nu ligger på bordet i förhandlingarna om rättsakten är att det kommer att krävas kvalificerad majoritet i rådsbesluten. Jag tror att jag därmed också har svarat på Désirée Pethrus fråga.

Avslutningsvis vill jag bara säga att frågan om rättsstatens principer inte är lätt att få igenom, för det finns ett hårdnackat motstånd från några, och det finns en beredvillighet hos andra att lite grann mjuka upp detta. Vi hade en sittning så sent som för bara någon eller några timmar sedan som innebar att vi ändå fick ordning på frågan. Vi var en grupp länder, bland annat Tyskland, Frankrike, Polen, Ungern och några av de nordiska länderna, som till slut kunde se till att det nu blir så som vi har eftersträvat under lång tid vad gäller den här kopplingen. Allt är inte implementerat och på plats, men nu är det beslutat att det är så här det ska vara. Det ser jag som en framgång.

I sitt avslutande anförande framhöll statsministern följande (anf. 37):

Det arbetas nu fram ett förslag som kommer att antas i rådet med kvalificerad majoritet. Där kommer det att stå att besluten ska fattas med just kvalificerad majoritet, så ja, Jonas Sjöstedt, det är så det blir.

Alla medlemsstater samlas nu i Europeiska rådet för att fatta beslut. Jag kan inte vara säker på vad alla exakt kommer att säga, men nu är vi redo att gå till beslut. Vi får helt enkelt se, men det är nu det avgörs om det blir ett beslut eller inte.

Ordföranden konstaterade att det fanns stöd för regeringens redovisade ståndpunkt (anf. 40). Ordföranden konstaterade också att Moderaterna, Centerpartiet och Kristdemokraterna valde att inte delta i samrådet om egna medel, att Moderaterna och Kristdemokraterna valde att inte delta i samrådet om andelen bidrag i återhämtningsfonden och att Sverigedemokraterna och Vänsterpartiet anmälde avvikande ståndpunkter.

Återrapport från Europeiska rådets möte

Av EU-nämndens kallelse 2019/20:70 framgår att statsminister Stefan Löfven skulle lämna en återrapport från Europeiska rådets möte den 17–21 juli 2020 vid EU-nämndens sammanträde den 21 juli 2020 kl. 6.05.

Av protokollet och uppteckningarna till sammanträdet (2019/20:70 § 2) framgår att statsministern per telefon lämnade följande återrapport (anf. 3):

Fru ordförande! Alldeles nyss beslutade Europeiska rådet om dels nästa fleråriga budgettram, dels återhämtningspaketet, det så kallade Next

Generation EU. Nämnden har tidigare under kvällen fått en redogörelse för innehållet, och den text som nu slutligt antagits innehåller mycket få förändringar. En ändring jag ändå särskilt vill peka på innebär att konditionaliteten i fonden för rättvis omställning mjukas upp från strikt konditionalitet till att 50 procent av medlen hålls inne för de länder som inte ansluter sig till EU:s mål om klimatneutralitet 2050. Klimatmålet om att 30 procent av EU:s budget ska gå till klimatåtgärder står dock kvar.

Slutsatserna om respekten för rättsstatens principer har fått en del uppmärksamhet, har jag förstått. Jag vill gärna klargöra följande: Den text som nu har överenskommit klargör tydligt den vikt som Europeiska rådet tillmäter respekten för rättsstatens principer. Det görs också en tydlig hänvisning till det instrument enligt vilket kommissionen kommer att kunna granska missförhållanden och föreslå att stoppa utbetalningar av budgetmedel. Rådet fattar därefter beslut med kvalificerad majoritet.

Texten är, som vissa uppmärksammat, kortare än i tidigare förslag men innebär ingen ändring i sak. Regeringen hade inte godkänt texten om detta inte hade stått helt klart.

I och med den överenskommelse som nu har nåtts skapas en tydlig konditionalitet mellan respekten för rättsstatens principer och både EU-budgeten och återhämtningspaketet. Det är någonting helt nytt. Det är en stor framgång i förhandlingen.

Med överenskommelsen avslutas de långdragna budgetförhandlingarna. Det är bra, eftersom EU har många andra utmaningar att ta itu med.

Jessika Roswall (M) ställde följande fråga till statsministern (anf. 5):

Min fråga till statsministern blir återigen, för att vara tydlig: Kommer det att införas en mekanism som faktiskt kommer att hindra utbetalning av EU-stöd till de medlemsländer som missbrukar rättsstatsprincipen? Annars är det här inte något annat än ett misslyckande av rådet och av statsministern. Socialdemokraterna har då gett vika för Viktor Orbán. Om så är fallet ser jag det som problematiskt utifrån det mandat som regeringen har fått.

Jonas Sjöstedt (V) anförde bl.a. följande (anf. 8):

Texten om rule of law är urvattnad. Den är mycket kortare. Viktiga delar är borta, till exempel att den är skild från artikel 7-förfarandet och har sitt eget spår.

Jag tycker att det är helt orimligt att vi inte har fått ut den här texten. Det har varit en fråga där det från höger till vänster, möjligtvis med undantag för Sverigedemokraterna, har gjorts tydligt att detta är avgörande. Jag tycker att nämnden borde ha fått läsa texten innan Sverige gav klartecken. Jag vill få det fört till protokollet.

Även Désirée Pethrus (KD) var kritisk till texterna. Hon anförde bl.a. följande (anf. 9):

Jag instämmer också i mycket av det som Moderaterna har sagt. Det är en tydlig försämring och försvagning av texterna kring konditionalitet. Den delen av texten är någonting som regeringen får stå för, eftersom vi inte har kunnat ta ställning till den.

Tina Acketoft (L) anförde bl.a. följande (anf. 10):

Den här texten har ju snurrat runt sedan strax efter midnatt. Jag var på telefonen och försökte få svar på frågor vid ett i natt, ungefär. Texten har alltså snurrat, men vi har inte fått den, precis som Jonas Sjöstedt säger,

förrän nu på morgonen. Det är beklagligt, när det är en fråga som alla partier förutom Sverigedemokraterna hela tiden har poängterat vikten av och där vi har varit väldigt bekymrade eftersom det är en union av värderingar. Om vi nu skriver under på en försvagad text har vi varit med om att slå undan en av grundpelarna för EU.

Som svar på ledamöternas inlägg anförde statsministern följande (anf. 12):

Fru ordförande! Om vi börjar med rättsstaten kan man säga så här: Man ska inte köpa Viktor Orbáns och ungersk stats-tv:s beskrivning av vad den här texten innebär. Man kanske ska fördjupa analysen lite grann.

Det här är ett helt nytt instrument. Det har inte funnits något liknande. Nu är det tydligt att här står om rättsstatens principer och om konditionalitet. Det gäller EU-budgeten, det gäller Next Generation EU och det är beslut med kvalificerad majoritet. Det är alltså ingen försvagning utan en förstärkning, eftersom det inte finns något sådant här i dag. Det tycker jag är viktigt att ha sagt.

— — —

Jonas Sjöstedt var också inne på rättsstatens principer. Avsikten var att det inte skulle vara kopplat till artikel 7. Det här ska vara en egen ordning för just dessa två, budgeten och fonden. Det är bra, för då krävs inte enighet. Då kan man fatta beslut med kvalificerad majoritet. Hade vi haft artikel 7-förfarande hade det krävts enighet, och det hade blivit svårare. Det här är alltså en bra ordning.

Tobias Billström (M) anförde följande vid sammanträdet (anf. 15):

Ordförande! Det är uppenbart när man lyssnar på statsministern – jag vill ansluta mig till vad Jessica Roswall sa tidigare – att det som nu kommer fram i detta dokument är en mycket substantiell förändring vad gäller ramarna för konditionaliteten avseende rule of law. Man kan inte tolka det på något annat sätt än att det som tidigare stod i texterna har utgått, och det är svårt att instämma i statsministerns bedömning att detta på något vis skulle vara en förstärkning, en utvidgning eller motsvarande. Det är en försvagning.

Frågan till statsministern måste naturligtvis bli: Varför har ni från regeringens sida inte återkommit till EU-nämnden och bett om ett nytt mandat och ett förtydligande när det gäller rule of law, innan ni nu klockan sex på morgonen kommer tillbaka till nämnden och lägger fram detta papper som helt klart representerar den här försvagningen? Det skulle jag gärna vilja veta, och jag tror inte att jag är ensam om det i nämnden.

Anser ni också fortfarande att den förflyttning som ni har gjort låg inom ramen för det mandat ni fick när ni kom till EU-nämnden sista gången innan uppgörelsen slöts?

Detta är frågor som vi behöver få svar på. Jag kan redan nu säga till statsministern att vi bedömer att detta är en fråga av mycket stor konstitutionell vikt. Vad som har föregått den här förhandlingen kommer att behöva granskas ingående.

Jonas Sjöstedt (V) anförde följande (anf. 17):

Ordförande! När det först gäller artikel 7 missuppfattade statsministern mig. Tidigare stod det i texten att det var skilt från artikel 7. Nu är det borta. Nu står det ingenting om det. Det är en otydlighet som har skapats, sannolikt därför att någon har velat ha den otydligheten där. Det är en av de försvagningar som har skett i rule of law-artikeln.

Sedan måste jag återkomma till det som Tobias Billström tar upp. Detta är kanske den mest känsliga enskilda punkten i hela texten. Jag tycker att

det är helt självklart att regeringen borde ha skickat ut den nya texten till nämnden. Jag hade inte sett den förrän nu, när det är för sent. Jag tycker inte att det är acceptabelt. Frågan är väl vem som KU-anmäler först, vi eller Moderaterna, om det inte finns en väldigt bra förklaring på det.

Statsministern anförde avslutningsvis följande (anf. 19):

När det gäller Tobias Billström råder möjligtvis ett missförstånd här. Det har alltså inte funnits någon reglering på det här området. Detta är den första som tas fram. Det är en stor framgång att det görs. Om man jämför texter och hur mycket text som finns i olika förslag är inte det detsamma som att substansen är förändrad.

Jag tar det igen: I det här beslutet står det om rättsstatens principer. Det är det som gäller. Här gäller konditionalitet. Beslutet gäller både EU-budgeten och Next Generation EU, och beslut tas med QMV. Det här är alltså ett steg framåt. Det är en förstärkning som innebär att vi kan säkra att pengarna används på rätt sätt. Det har inte funnits förut.

Till Jonas Sjöstedt vill jag säga att det är den här ordningen som gäller. Det är inte artikel 7. Det är inte gjort för att det ska suddas ut, utan det är det här som gäller. Svårare än så är det inte. Man behöver inte krångla till det mer än så.

Vad gäller texter skickar vi ut dem när de finns. När vi har texter skickar vi dem direkt. När vi i en sådan här förhandling har någonting att meddela nämnden, någonting vi vill att nämnden ska känna till, skickar vi ut det direkt. Vi kan inte skicka ut någonting innan vi har det, utan så snabbt som möjligt.

Jag vill dock poängtera att detta är en framgång. Det är bra att vi har en ordning så att pengarna används på bästa möjliga sätt och att vi kan stoppa det som eventuellt inte är okej, helt enkelt.

Ordföranden i nämnden avslutade mötet med att tacka för återrapporten (anf. 20).

Mejl från EU-nämndens kansli till EU-nämndens ledamöter

Som tidigare nämnts hänvisas i anmälan till två mejl som skickades från EU-nämndens kansli till ledamöterna i EU-nämnden under förhandlingarna i Europeiska rådet.

Det första mejlet skickades den 20 juli 2020 kl. 19.36. I mejlet hänvisas till en ”bifogad rev. förhandlingsbox”. Ett samråd ägde rum med EU-nämnden kl. 20.45 samma kväll.

Det andra mejlet skickades den 21 juli 2020 kl. 4.54. Även i detta mejl hänvisas till en ”bifogad rev. förhandlingsbox”. En återrapport till EU-nämnden ägde rum kl. 6.05 senare samma dag.

Uppgifter i medierna

Enligt en artikel publicerad på SVT Nyheters webbplats den 21 juli 2020 med rubriken EU-ledarna överens om långtidsbudget och coronapakets enades EU-ländernas ledare tidigt på morgonen den 21 juli om långtidsbudgeten och coronapakets. Enligt uppgifter i artikeln förklarade statssekreterare Paula Carvalho Olovsson den 20 juli strax efter kl. 23 för den svenska presskåren varför Sverige nu var redo att säga ja:

I det förslaget som ligger nu så ser vi flera saker som har gått vår väg, vad gäller klimatambitioner, rabatter och villkor.

Frågan om rättsstatsprincipen har vid sidan av bidragen varit den allra svåraste, men jag tror att den kan gå vägen, gör den inte det så blir det ingen uppgörelse.

Enligt artikeln gav också EU-nämnden grönt ljus sent på kvällen, och dåvarande EU-nämndens ordförande, Åsa Westlund, uppgav följande:

Jag skulle säga att han har fått ett väldigt tydligt mandat att säga ja.

I en annan artikel med rubriken Jonas Sjöstedt (V): ”Kommer att KU-anmäla regeringen” publicerad på SVT Nyheters webbplats senare samma dag är Jonas Sjöstedt starkt kritisk till uppgörelsen. Enligt uppgifter i artikeln skrev Jonas Sjöstedt bl.a. följande på Twitter:

Särskilt allvarligt är att EU-nämnden inte fick utskickat den nya försvagade texten om respekt för rättsstaten som villkor för stöd, regeringen sa ja till texten trots att den frågan lyfts gång på gång i nämnden.

I artikeln hänvisas även till en intervju som Jonas Sjöstedt gjort med TT. I intervjun säger han att partiet (V) vill ha en möjlighet att dra in EU-stödet till länder ifall demokratin inte skyddas. Han anför vidare följande:

Då ville vi kunna hålla in EU-pengar, det har det varit en stor konflikt om det under hela toppmötet. Precis på slutet så försämrades de här möjligheterna att hålla in pengarna, texterna försvagades. Vi hade velat se den text som faktiskt antogs.

Senare samma dag publicerades ytterligare en artikel på SVT Nyheters webbplats. I artikeln med rubriken Löfven: Viktigt att få budgeten på plats uttalar sig statsminister Stefan Löfven på följande sätt:

En annan viktig fråga har varit kopplingen mellan tillgång till EU-medel och respekten för rättsstatens principer. Sverige har varit ett av de länder som drivit på hårdast i den här frågan. Man ska också komma ihåg att motståndet har varit väldigt hårt från vissa länder.

I artikeln framhålls att Vänsterpartiet och Moderaterna har riktat kritik mot de formuleringarna kring rättsstatens principer, eftersom de båda partierna anser att de urvattnats alltför mycket i den slutgiltiga överenskommelsen. Mot bakgrund av denna kritik säger Stefan Löfven följande:

Skulle vi skicka exakt alla papper till Sverige skulle det inte skapa någon klarhet.

Enligt Stefan Löfven betyder formuleringarna i den skrivelse som EU-nämnden tagit del av samma sak som den slutgiltiga överenskommelsen. Han anför vidare:

Det utgår från det mandat jag hade från riksdagen, där nämns rättsstatens principer och konditionalitet mycket tydligt. De nyckelorden som jag fick i mitt mandat finns också i överenskommelsen.

Ska man ta del av EU:s medel ska man också stå upp för rättsstatens principer. Det är en stark överenskommelse och jag känner mig nöjd över den.

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har vid ett flertal tidigare tillfällen granskat regeringens samråd i EU-frågor samt uttalat sig om innebörden och räckvidden av det mandat som regeringen får av EU-nämnden efter ett samråd.

Våren 1998 granskade konstitutionsutskottet ett statsråds hantering av en fråga i EU och hur statsrådets hantering förhöll sig till vad som förevarit i EU-nämnden (bet. 1997/98:KU25 s. 33). I sitt ställningstagande inledde utskottet med att konstatera att samråden under EU-nämndens sammanträden avslutas med att ordföranden gör sammanfattningar i syfte att klargöra opinionsläget i nämnden. Vanligtvis konstateras att statsråden inte har en majoritet av ledamöterna mot sin uppläggning. Ordförandens sammanfattning eller EU-nämndens uttalanden är inte ett mandat i strikt mening eftersom det är regeringen som företräder Sverige vid rådets sammanträden. Internationella relationer är regeringens prerogativ. Regeringen är således ansvarig för hur landet företräds i rådet även om samråd med EU-nämnden har ägt rum inför rådssammanträdet.

Vidare uttalade konstitutionsutskottet att det, trots att samrådet inte är konstitutionellt bindande, ändå är möjligt att betrakta resultatet av samrådet som ett slags mandat. Konstitutionsutskottet har tidigare konstaterat att man kan utgå från att regeringen inte kommer att företräda en ståndpunkt som står i strid med vad nämnden har gett uttryck för i samrådet. Av utskottets uttalanden följer att regeringen har ett ansvar att följa EU-nämndens mandat.

Mandaten kan, anförde utskottet vidare, teoretiskt sett, innehålla olika komponenter. Det är för det första naturligt att mandaten rör ställningstagandet i sakfrågan: Bör Sverige stödja aktuellt förslag eller ej? För det andra kan det i mandaten också formuleras hur stort kompromissutrymme regeringen har. Regeringen har som regel ett handlingsutrymme för att kunna göra kompromisser under rådets behandling av en fråga. Nämnden kan i sitt mandat ange inom vilka gränser ett sådant kompromissutrymme finns. För det tredje kan mandaten också innehålla nämndens uppfattning om vilka andra länder som Sverige kan eller bör bilda allianser med. Vidare kan karaktären på mandaten variera. För det första kan de vara mer eller mindre uttryckligt uttalade. Vissa delar av ett mandat kan bygga på underförstådda förutsättningar. För det andra kan mandaten vara mer eller mindre flexibla. En viss flexibilitet är en förutsättning för att Sverige ska kunna hävda sina intressen under rådets förhandlingar. Att medlemsländernas representanter inte är klavbundna av sina parlament är också en förutsättning för att beslutsfattandet i rådet ska kunna vara effektivt. Utskottet vidhöll senast i sitt yttrande 1997/98:KU9y sin tidigare inställning att det inte är lämpligt att riksdagen binder regeringen med fastställda förhandlingsdirektiv i EU-förhandlingarna.

I det aktuella granskningsärendet, fortsatte konstitutionsutskottet, sammanfattade nämndens ordförande i ett första skede att det fanns en majoritet mot statsrådet. Efter ytterligare några inlägg avslutas samrådet genom att ordföranden sammanfattar med att statsrådet har ett visst

handlingsutrymme inom vilket han bör använda "sunt förnuft" eftersom det finns "ett svängrum". Det fanns med andra ord en från nämnden uttalad flexibilitet i mandatet.

Nämnas kan också att konstitutionsutskottet påminde om vad utskottet tidigare uttalat om att man kan utgå från att regeringen inte kommer att företräda en ståndpunkt som står i strid med vad nämnden har gett uttryck för i samrådet. Samtidigt kan situationer uppstå, 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. Regeringen måste, anförde utskottet, ha ett visst handlingsutrymme vid rådsammans trädena. Enligt konstitutionsutskottets bedömning måste det emellertid föreligga mycket goda skäl för regeringen att göra en sådan avvikelse. Några sådana skäl hade enligt utskottet inte funnits i det aktuella fallet.

Under riksmötet 2015/16 granskade utskottet om kultur- och demokratiministern hade agerat i strid med det mandat som EU-nämnden lämnat när det gällde frågor om en arbetsplan för kultur och delaktighetsbaserad styrning av kulturarvet (bet. 2015/16:KU20 s. 106 f.). I sitt ställningstagande framhöll utskottet vikten av att en ståndpunkt som förankrats i EU-nämnden fullföljs fullt ut i rådet. Om regeringen bedömer att en avvikelse från nämndens ståndpunkt är nödvändig ansåg utskottet det finnas möjlighet att söka förnyad kontakt med nämnden. Utskottet underströk också att om regeringen av något skäl inte agerar i enlighet med nämndens ställningstaganden ska skälen för avvikelsen tydligt redovisas i den skriftliga återrapporten.

I en annan granskning under riksmötet 2015/16 (bet. 2015/16:KU20 s. 96 f.) granskade utskottet statsministerns underlag under ett samråd med EU-nämnden. Utskottet anförde bl.a. följande i sitt ställningstagande i det ärendet (s. 105):

Vid EU-nämndens sammanträde den 22 april 2015 lämnade statsminister Stefan Löfven information och samrådde inför ett extra möte i Europeiska rådet med EU:s stats- och regeringschefer dagen därpå. I svarspromemorian från Regeringskansliet den 4 februari 2016 anges att vid tidpunkten för samrådet hade Regeringskansliet inte fått ta del av något utkast till gemensamt uttalande från stats- och regeringscheferna, och det fanns således inte något formellt underlag att samråda om. Något skriftligt underlag skickades därför inte till EU-nämnden inför det muntliga samrådet, varför viss oklarhet förefaller ha uppstått vid nämndens möte. Riksdag och regering har gemensamt intresse i att samråden inför ministerrådsmöten fungerar väl och ger goda möjligheter för regeringen att förankra sin förhandlingslinje och för riksdagen att påverka regeringens agerande. Att eventuella oklarheter under ett samråd klaras ut är en angelägenhet för både EU-nämnden och regeringen. Mot bakgrund av de omständigheter som rådde finns det enligt utskottet inte något skäl att rikta någon anmärkning mot regeringen för det tillämpade förfarings sättet.

En granskning under riksmötet 2016/17 gällde huruvida statsrådet vid förhandlingarna om förslaget till förordning om fastställande av fiske-möjligheter i Östersjön för 2017 hade gått utöver det förhandlingsmandat som regeringen har fått från EU-nämnden (bet. 2016/17:KU20 s. 92 f.). Utskottet uttalade bl.a. följande i sitt ställningstagande (s. 108):

Utskottet vill i sammanhanget påminna om sitt tidigare ställningstagande att riksdag och regering har gemensamt intresse i att samråden inför ministerrådsmöten fungerar väl och ger goda möjligheter för regeringen att förankra sin förhandlingslinje och för riksdagen att påverka regeringens agerande. Utskottet framhåller även vikten av att informationen och diskussionen under ett samråd bidrar till att klargöra relevanta sakförhållanden, i syfte att skapa tydlighet kring innehållet i EU-nämndens mandat. Att eventuella oklarheter under ett samråd klaras ut är en angelägenhet för både EU-nämnden och regeringen.

Hösten 2020 granskade utskottet regeringens agerande i samband med slutförhandlingen av EU:s årsbudget för 2020 (bet. 2020/21:KU10 s. 75 f.). Utskottet hänvisade till tidigare uttalanden om att det är möjligt att betrakta resultatet av samrådet i EU-nämnden som ett slags mandat för regeringen, och att man kan utgå från att regeringen inte kommer att företräda en ståndpunkt som står i strid med det som nämnden har gett uttryck för i samrådet. Utskottet ansåg det naturligt att ett mandat bl.a. rör ställningstagandet i sakfrågan, dvs. om Sverige bör stödja ett aktuellt förslag eller inte.

Det säregna i det aktuella ärendet var att statssekreteraren vid samrådet med EU-nämnden i början av november 2019, på en fråga från EU-nämndens ordförande, med säkerhet uttalade att Sverige skulle kunna komma att ställa sig bakom ett förslag som innebar en besparing i förhållande till det förslag som kommissionen lämnat. Det förslag som rådet och Europaparlamentet nådde en överenskommelse om innebar dock en ökning jämfört med kommissionens förslag, med följderna att Sverige inte kunde ställa sig bakom förslaget. Utskottet ansåg att även om Sverige inte kunde ställa sig bakom det slutliga förslaget fick regeringens agerande sägas ligga i linje med det som den hade anfört i EU-nämnden, nämligen att den slutligt antagna budgeten skulle vara så restriktiv som möjligt. Vad som framkommit i ärendet gav därför enligt utskottets mening inte grund för någon annan bedömning än att regeringen agerat inom ramarna för mandatet. Mot bakgrund av det som anfördes av statssekreteraren under samrådet om att man skulle kunna komma att ställa sig bakom ett förslag, ville utskottet ändå framhålla att regeringen hade varit oförhindrad att förankra sitt beslut att rösta emot budgetförslaget genom ett skriftligt samråd med EU-nämnden.

Hösten 2013 granskade utskottet regeringens samråd med EU-nämnden i ett sent skede (bet. 2013/14:KU10 s. 136 f.). Utskottet anförde att telefon-sammanträden i EU-nämnden kan vara en bra form för att säkerställa att EU-nämnden får tillfälle till samråd om det som sker under pågående förhandlingar i Europeiska rådet. Att tidsmarginalerna kan vara knappa beror på EU:s beslutsprocess. Regeringen kan inte ensam styra EU:s beslutstempo. Utskottet förutsatte dock att regeringen arbetar för att goda tidsmarginaler

skapas på EU-nivå i syfte att underlätta för riksdagen att följa och vara delaktiga i frågorna.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser som sändes till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet önskade också att få ta del av den version av slutsatserna som låg till grund för samrådet med EU-nämnden den 20 juli 2020.

Som svar överlämnades den 2 mars 2021 en promemoria (inklusive det efterfrågade slutsatsutkastet) och den 30 mars 2021 en promemoria som hade upprättats inom Statsrådsberedningen (bilaga A1.5.2–3).

Utskottet ställde bl.a. en fråga om hur de slutsatser som antogs vid Europeiska rådets möte den 21 juli 2020 förhåller sig till den ståndpunkt som regeringen förankrade i EU-nämnden den 20 juli 2020. Som svar anförs att den svenska ståndpunkten om skyddet av rättsstatens principer, som förankrades av statsministern i EU-nämnden den 16 juli 2020 inför Europeiska rådets möte, var att få till stånd en mekanism som innebär en tydlig koppling mellan utbetalningar av EU-medel och respekt för rättsstatens principer. Denna koppling skulle gälla både i fråga om den ordinarie budgeten och återhämtningspaketet. Ståndpunkten innebar även att det inte fick krävas enhällighet i rådet, utan att beslut inom mekanismen skulle fattas med kvalificerad majoritet. Vidare anförs att det vid samrådet med EU-nämnden den 20 juli 2020 förelåg ett samlat utkast till slutsatser (SN 11/20). Därutöver beskrev statsministern för EU-nämnden den principöverenskommelse om skyddet av rättsstatens principer som hade nåtts och som regeringen var redo att anta. Av statsministerns redogörelse framgick att samrådet avsåg överenskommelsen. Den slutliga utformningen av överenskommelsen förelåg ännu inte.

Vidare anförs att den slutliga utformningen av överenskommelsen presenterades av Europeiska rådets ordförande som en del av det slutliga utkastet till slutsatser. De antagna slutsatserna låg inom ramen för den förankrade ståndpunkten vid samrådet den 20 juli.

I svaren framhålls även att de antagna slutsatserna innebär att en mekanism (villkorlighetsordning) ska inrättas som innebär en koppling mellan skyddet av rättsstatens principer och utbetalningar av EU-medel från den ordinarie budgeten och återhämtningspaketet samt att beslutet inom mekanismen ska fattas av rådet med kvalificerad majoritet.

Mot bakgrund av svaret om att samrådet den 20 juli avsåg överenskommelsen bad utskottet om ett förtydligande av vad – av det som togs upp med EU-nämnden den 20 juli – som omfattades av samrådet. Som svar anförs att vid statsministerns samråd med EU-nämnden den 20 juli var texten om skyddet av rättsstatens principer i slutsatsutkastet (SN 20/11) inte längre aktuell. När det gäller skyddet av rättsstatens principer omfattade samrådet den

muntliga principöverenskommelse som statsministern redogjorde för och regeringens inriktning på att anta denna.

Utskottet ställde även frågan om det vid samrådet den 20 juli fanns några andra texter eller underlag än slutsatsutkastet som rörde skyddet av rättsstatens principer. I svaret anförs att det vid samrådet inte fanns några andra texter eller underlag som rörde skyddet av rättsstatens principer.

Utskottet ställde även frågor om vid vilken tidpunkt regeringen fick del av den version av slutsatserna som sedermera antogs vid Europeiska rådets möte, och när denna skickades till EU-nämnden samt vid vilken tidpunkt Europeiska rådets ordförande kallade till mötet där slutsatserna antogs. Av svaret framgår sammanfattningsvis följande om händelseförloppet den 21 juli 2020:

- Regeringen tog emot det sista utkastet till slutsatser kl. 4.41.
- Europeiska rådets ordförande kallade till Europeiska rådets möte kl. 4.47.
- Texten skickades till EU-nämnden kl. 4.50.
- Mötet inleddes en halvtimme senare, dvs. ca kl. 5.20, och pågick i 20 minuter.
- De antagna slutsatserna offentliggjordes kl. 6.05.

Utfrågning med statsminister Stefan Löfven

Utskottet höll en utfrågning med statsminister Stefan Löfven den 26 april 2021 (bilaga B.13).

Statsministern framhöll inledningsvis att Sveriges ståndpunkt inför Europeiska rådets möte den 17–21 juli förankrades i EU-nämnden den 16 juli 2020. Samråd ägde rum vid ytterligare tre tillfällen under själva mötet, den 17, 19 och 20 juli. Den svenska ståndpunkten när det gäller skyddet av rättsstatens principer var att få till stånd en mekanism som innebar en tydlig koppling mellan utbetalningarna av EU-medel och respekten för rättsstatens principer. Denna koppling skulle gälla både i fråga om den ordinarie budgeten och återhämtningspaketet. Vidare innebar ståndpunkten att det inte fick krävas enhällighet i rådet, utan att beslut inom mekanismen skulle fattas med kvalificerad majoritet. Regeringen fick stöd för den ståndpunkten i EU-nämnden.

Under kvällen den 20 juli fick regeringen del av en ny slutsatstext. Strax därefter nåddes en muntlig principöverenskommelse om skyddet av just rättsstatens principer. Den principöverenskommelsen hade alltså vid det här tillfället inte tagits in i slutsatstexten. Såväl slutsatstexten som principöverenskommelsen samrådades med EU-nämnden senare under kvällen. Statsministern framhöll att han fick stöd för att säga ja till helheten.

Kort efter samrådet enades Europeiska rådet om långtidsbudgeten och återhämtningspaketet. Överenskommelsen om skyddet av rättsstatens principer var en del av de slutsatser som antogs och de antagna slutsatserna låg inom ramen för den förankrade ståndpunkten.

Senare under utfrågningen framhöll statsministern att han vid samrådet den 20 juli redogjorde för att det fanns nya slutsatstexter och dessutom en muntlig

principöverenskommelse. Den byggde på mekanismen, skyddet för EU-medel och kopplingen mellan utbetalning av EU-medel och rättsstatens principer. Statsministern konstaterade också att i samrådet ingick både slutsatstexten och en principöverenskommelse som då var muntlig.

På en fråga om hur förändrad en ståndpunkt kan vara och fortfarande anses ligga inom det mandat regeringen fått från EU-nämnden, framhöll statsministern att man på samrådet den 16 juli och samrådet den 20 juli var överens om vad som måste vara på plats för att det ska vara bra, vilket var en mekanism där det finns en koppling mellan utbetalning och användning av EU:s medel å ena sidan och skyddet för rättsstatens principer å andra sidan. Det var också viktigt att den täcker både den ordinarie budgeten och återhämtningspaketet. De beslut som fattas sedermera i rådet med anledning av det här måste tas med kvalificerad majoritet, inte med enhällighet. Detta finns i slutsatstexterna och nu, påpekade statsministern, finns det dessutom en förordning på plats, och det är en stor framgång för arbetet med att skydda EU-medel. Statsministern menade att man har fått igenom det som man faktiskt ville få igenom.

På en fråga om vilka åtgärder statsministern har vidtagit för att minimera att det uppstår liknande situationer där det finns olika uppfattningar om hur vidsträckt regeringens mandat är, svarade statsministern att det som man var överens om finns i beslutet och att det nu finns en förordning som tar hand om det. Han framförde vidare att han efter överläggningen med ett antal ledare anslöt sig till samrådet med EU-nämnden och då kunde berätta om slutsatserna men också om den muntliga överenskommelsen.

Statsministern svarade ja på en fråga om han anser att det var tydligt för EU-nämnden på samrådet den 20 juli att utkastet till slutsatser inte var aktuellt och att det då var fråga om en muntlig överenskommelse.

Utskottets ställningstagande

På kvällen den 20 juli 2020 lämnade statsministern information till och samrådde med EU-nämnden under ett pågående möte i Europeiska rådet om förslaget till långtidsbudget och återhämtningspaket.

Av granskningen framgår att ett samlat utkast till slutsatser om långtidsbudgeten, återhämtningspaketet och skyddet av rättsstatens principer fanns vid samrådet. Som svar på utskottets frågor har från Regeringskansliet anförts att texten om skyddet av rättsstatens principer i slutsatsutkastet inte längre var aktuell vid samrådet utan att samrådet omfattade den muntliga principöverenskommelse om skyddet av rättsstatens principer som statsministern redogjorde för. Några andra underlag som rörde skyddet av rättsstatens principer fanns inte. Av uppteckningarna till EU-nämndens sammanträde framgår att ledamöterna, till synes utifrån utkastet till slutsatser, ställde frågor om skyddet av rättsstatens principer och att statsministern svarade på frågorna.

Utskottet konstaterar att det inte tydliggjordes under samrådet att slutsatsutkastet inte längre var aktuellt och att samrådet gällde den muntliga principöverenskommelsen. I det nu aktuella fallet kan ottydligheten ha lett till

missförstånd om vad samrådet omfattade. Utskottet anser att det åvilar regeringen att under ett samråd tydliggöra vad EU-nämnden har att förhålla sig till, och att rutinerna bör ses över för att undvika att missförstånd uppstår i framtiden.

1.6 Tillkännagivanden om kompetensutvisningar

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2095-2019/20), *bilaga A1.6.1*, begärs det att utskottet ska granska om justitie- och migrationsminister Morgan Johansson har brutit i sin skyldighet att följa riksdagens tillkännagivanden från den 15 november 2017 respektive den 1 april 2020, bägge om s.k. kompetensutvisningar. Bristerna har enligt anmälan bl.a. bestått i att regeringens utredningsdirektiv om kompetensutvisningar inte hörsammade riksdagens tillkännagivande av den 15 november 2017 och att regeringen inte informerade riksdagen om att den inte avsåg att tillgodose riksdagens önskemål att besluta om tilläggsdirektiv inom tidsgränsen som angetts i tillkännagivandet.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat en promemoria från Justitiedepartementet, *bilaga A1.6.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Migrationsöverdomstolens dom den 27 mars 2015

År 2015 kom Migrationsöverdomstolen fram till att en förlängning av ett arbetstillstånd inte kan beviljas om förutsättningarna för arbetstillståndet inte har varit uppfyllda under den tidigare tillståndspanoden. Kravet på att utlänningen ska kunna försörja sig på anställningen innebär att inkomsten måste uppgå till ett visst schablonmässigt bestämt belopp (MIG 2015:11, se även MIG 2015:20).

Regeringen tillsätter en utredning den 21 juni 2017

Genom beslut den 21 juni 2017 gav regeringen i uppdrag åt en särskild utredare att lämna förslag på författningsändringar som säkerställer att arbetskraftsinvandrare inte utvisas på grund av att arbetsgivare utan uppsåt begått mindre eller obetydliga fel som rör villkoren för arbetstillstånd, även om felet upptäcks efter det att tillståndstiden löpt ut eller om Migrationsverket uppmärksammat det (Ju 2017:1).

Proposition om möjlighet att avstå från att återkalla arbetstillstånd i vissa fall den 26 juni 2017

Regeringen föreslog i proposition 2016/17:212, som överlämnades till riksdagen den 26 juni 2017, att det skulle bli möjligt att avstå från att återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete om arbetsgivaren utan att Migrationsverket har vidtagit någon åtgärd har avhjälpt brister i anställningsvillkoren som annars skulle leda till återkallelse.

Tillkännagivande den 15 november 2017

Riksdagen biföll den 15 november 2017 regeringens proposition 2016/17:212 och ändringarna i utlänningslagen trädde i kraft den 1 december 2017 (bet. 2017/18:SfU7, rskr. 2017/18:41).

Samtidigt som riksdagen beslutade om bifall till regeringens ovan nämnda proposition, beslutades det om ett tillkännagivande om att regeringen skyndsamt skulle återkomma till riksdagen med ett lagförslag som kunde träda i kraft så snart som möjligt, dock senast den 1 juli 2018, och som stärkte proportionaliteten och säkerställde att en arbetskraftsinvandrare inte ska utvisas på grund av att arbetsgivaren utan uppsåt begått mindre eller obetydliga fel i fråga om villkoren för arbetstillstånd, även om felet upptäckts efter det att tillståndstiden löpt ut eller om Migrationsverket uppmärksammat det (bet. 2017/18:SfU7, rskr. 2017/18:41).

Migrationsöverdomstolens avgöranden den 13 december 2017

Den 13 december 2017 kom Migrationsöverdomstolen med två avgöranden. Det första målet handlade om en utlänning som hade haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i Sverige för att arbeta under fyra år och saknat tjänstepensions- och sjukförsäkring under en del av den första tillståndspanoroden. Det andra målet handlade om en utlänning som hade haft ett tidsbegränsat arbetstillstånd under två år och under en del av denna period haft en lön som understigit kollektivavtalsenlig lön. Migrationsöverdomstolen bedömde i bägge fallen att har förutsättningarna för permanent uppehållstillstånd varit uppfyllda vid en helhetsbedömning av anställningsvillkoren under de tidigare tillståndspanoroderna (MIG 2017:24 och MIG 2017:25).

Promemorian Mer eller mindre obetydliga fel gällande villkoren för arbetstillstånd redovisas den 19 december 2017

Uppdraget från den 21 juni 2017 redovisade i form av departementspromemorian Mindre eller obetydliga fel gällande villkoren för arbetstillstånd den 19 december 2017 (Ds 2017:64). Lagändringen föreslogs träda i kraft den 1 juli 2018. Departementspromemorian remitterades den 20 december 2017.

Regeringen tillsätter en utredning den 6 februari 2020

Den 6 februari 2020 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att bl.a. ta ställning till hur en ny grund för uppehållstillstånd ska utformas för att göra det lättare för högkvalificerade personer att arbeta i Sverige samt åtgärder för

att motverka kompetensutvisningar och utnyttjande av arbetskraftsinvandrare (dir 2020:8).

I utredningens uppdrag ingår att göra en bred analys av rättsläget och dess konsekvenser när det gäller s.k. kompetensutvisningar av arbetskraftsinvandrare, bl.a. i fråga om avvikelser i anställningsvillkoren hos en tidigare arbetsgivare och tillämpningen av begreppet branschpraxis, samt att överväga om ytterligare åtgärder bör vidtas och vid behov lämna författningsförslag.

I direktiven till utredningen anger regeringen bl.a. följande.

En kort tid efter att promemorian avlämnats (dvs Ds 2017:64, *anm*) kom två nya avgöranden från Migrationsöverdomstolen (MIG 2017:24 och MIG 2017:25). Av domarna, som alltså inte beaktas i promemorian, följer bl.a. att en helhetsbedömning av samtliga anställningsvillkor i det enskilda fallet måste göras för att man ska kunna avgöra om dessa är i överensstämmelse med vad som följer av kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Om en sådan bedömning utmynnar i att förutsättningarna för arbetstillståndet, trots vissa brister, varit uppfyllda innebär det att arbetskraftsinvandraren inte utvisas. Eftersom avgörandena låg i linje med vad regeringen önskade åstadkomma avvaktade regeringen med beredningen av promemorians lagförslag för att kunna se effekten av den nya rättspraxisen och inte riskera att begränsa densamma.

Enligt Migrationsverkets statistik för 2018 har andelen beviljade förlängningsansökningar ökat inom de flesta yrkeskategorier. Trots detta har det, med hänvisning till enskilda avgöranden, framförts att det fortfarande förekommer orimliga och skadliga s.k. kompetensutvisningar. (...) I sammanhanget bör de överväganden som gjordes i promemorian Mindre eller obetydliga fel gällande villkoren för arbetstillstånd (Ds 2017:64), bl.a. när det gäller fel som begåtts av en tidigare arbetsgivare, beaktas.

Uppdraget skulle, i bl.a. de delar som gäller analys av s.k. kompetensutvisningar, redovisas i ett delbetänkande senast den 1 februari 2021. Övriga delar av uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2021.

Den 2 februari 2021 redovisades, och remitterades, delbetänkandet Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring (SOU 2021:5).

Tillkännagivande den 1 april 2020

Riksdagen tillkännagav den 1 april 2020 för regeringen att regeringen skulle ge nya direktiv till utredningen om arbetskraftsinvandring senast den 1 maj 2020 (bet. 2019/20:SfU25, rskr. 2019/20:198). Socialförsäkringsutskottet anförde i sitt betänkande bl.a. följande. Regeringen har nyligen beslutat om direktiv för en utredning om åtgärder för att attrahera internationell kompetens och motverka utnyttjande av arbetskraftsinvandrare (dir. 2020:8). Utskottet föreslog nu att uppdraget även skulle omfatta att lämna författningsförslag dels i syfte att de s.k. kompetensutvisningarna, dvs. utvisningar som sker på grund av brister eller avvikelser som är försumbara och ursäktliga, ska upphöra, dels om skärpta straff för arbetsgivare som utnyttjar systemet med arbetskraftsinvandring och rätt till skadestånd för arbetstagare som utnyttjats. Vidare borde utredningen vid behov föreslå en ny brottsrubricering. Slutligen skulle

utredaren lägga fram förslag på en ordning där själva anställningskontraktet ska bifogas vid ansökan till Migrationsverket.

Tilläggsdirektiv till utredningen den 29 juni 2020

I tilläggsdirektiv den 29 juni 2020 fick utredaren i uppdrag att bl.a. lämna författningsförslag som syftar till att utvisningar på grund av försumbara och ursäktliga brister ska upphöra, lämna författningsförslag om skärpta straff för arbetsgivare och skadestånd till arbetstagare samt lämna förslag på en ordning där ett anställningsavtal ska bifogas en ansökan om arbetstillstånd (dir. 2020:69).

Redovisning till riksdagen

Skrivelse 75

Regeringens skrivelse 2017/18:75

I skrivelse 2017/18:75 (s. 62–63) angav regeringen bl.a. följande:

Riksdagen har tillkännagett som sin mening vad utskottet anför om möjlighet att avstå från återkallelse vid mindre avvikelser (bet. 2017/18:SfU7 s. 6 f.) och därmed delvis bifallit motionerna 2017/18:1030 yrkande 1, 2017/18:1940, 2017/18:2816 yrkande 3, 2017/18:3122, 2017/18:3165 yrkande 4, 2017/18:3180 yrkande 4, 2017/18:3181 yrkande 4, 2017/18:3394 yrkande 30 och 2017/18:3447 yrkande 3. En särskild utredare har haft i uppdrag att bl.a. lämna förslag på författningsändringar som säkerställer att arbetskraftsinvandrare inte utvisas på grund av att arbetsgivare utan uppsåt begått mindre eller obetydliga fel gällande villkoren för arbetstillstånd, även om felet upptäcks efter det att tillståndstiden löpt ut eller om Migrationsverket uppmärksammat det. Uppdraget har, när det gäller denna del, redovisats den 19 december 2017 i promemorian Mindre eller obetydliga fel gällande villkoren för arbetstillstånd (Ds 2017:64). Promemorian har remitterats och regeringen avser att återkomma till riksdagen under 2018 med utgångspunkt i det förslag som lämnas i promemorian och remissutfallet. Punkten är inte slutbehandlad.

Socialförsäkringsutskottet yttrade sig inte över riksdagens skrivelse (se prot. 2017/18:28 daterat 2018-04-12).

Regeringens skrivelse 2018/19:75

I skrivelse 2018/19:75 (s. 48) angav regeringen bl.a. följande:

Tidigare redovisad, se skr. 2017/18:75 (Ju 98). Skrivelsen är inte slutbehandlad. Riksdagen har tillkännagett för regeringen vad utskottet anför om möjlighet att avstå från återkallelse vid mindre avvikelser (bet. 2017/18:SfU7 s. 6 f.) och därmed delvis bifallit motionerna 2017/18:1030 yrkande 1, 2017/18:1940, 2017/18:2816 yrkande 3, 2017/18:3122, 2017/18:3165 yrkande 4, 2017/18:3180 yrkande 4, 2017/18:3181 yrkande 4, 2017/18:3394 yrkande 30 och 2017/18:3447 yrkande 3. En särskild utredare har haft i uppdrag att bl.a. lämna förslag på författningsändringar som säkerställer att arbetskraftsinvandrare inte utvisas på grund av att arbetsgivare utan uppsåt begått mindre eller obetydliga fel gällande villkoren för arbetstillstånd, även om felet upptäcks efter det att tillståndstiden löpt ut eller om Migrationsverket

uppmärksammat det. Uppdraget har, när det gäller denna del, redovisats i promemorian Mindre eller obetydliga fel gällande villkoren för arbetstillstånd (Ds 2017:64). I promemorian beaktas inte material som blivit tillgängligt efter den 11 december 2017. Promemorian har remissbehandlats. Av rättsfallen MIG 2017:24 och MIG 2017:25, som meddelades den 13 december 2017 och därmed inte beaktas i promemorian, följer bl.a. att en helhetsbedömning av samtliga anställningsvillkor i det enskilda fallet måste göras för att kunna avgöra om dessa är i överensstämmelse med vad som följer av kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Om en sådan bedömning utmynnar i att förutsättningarna för arbetstillståndet, trots vissa brister, varit uppfyllda innebär det att arbetskraftsinvandraren inte utvisas. Tillkännagivandet omnämns i budgetpropositionen för 2018 (prop. 2018/19:1 utg.omr. 8 s. 24). Punkten är inte slutbehandlad.

I ett yttrande över regeringens skrivelse anförde socialförsäkringsutskottets bl.a. följande (ytt. 2018/19:SfU3y):

I riksdagsskrivelse 2016/17:318 om ytterligare åtgärder för arbetskraftsinvandringen behandlas också bl.a. den del av riksdagens tillkännagivande som gällde att regeringen bör säkerställa att det görs en helhetsbedömning vid handläggningen av uppehållstillstånd för arbete. I sin skrivelse anger regeringen när det gäller denna fråga att åtgärder vidtagits som säkerställer en sådan ordning. Frågan om en helhetsbedömning vid handläggning av uppehållstillstånd för arbete behandlas även i ett ärende från riksmötet 2017/18, riksdagsskrivelse 2017/18:41 om möjlighet att avstå från återkallelse vid mindre avvikelser. Regeringen anger i sin skrivelse bl.a. att en särskild utredare har haft i uppdrag att lämna förslag på författningsändringar som säkerställer att arbetskraftsinvandrare inte utvisas på grund av att arbetsgivare utan uppsåt begått mindre eller obetydliga fel när det gäller villkoren för arbetstillstånd, även om felet upptäcks efter det att tillståndstiden löpt ut eller om Migrationsverket uppmärksammat det. Uppdraget har, när det gäller denna del, redovisats i promemorian Mindre eller obetydliga fel gällande villkoren för arbetstillstånd (Ds 2017:64). Av regeringens skrivelse framgår att i promemorian, som har remissbehandlats, beaktas inte material som blivit tillgängligt efter den 11 december 2017. Av två rättsfall från Migrationsöverdomstolen som beslutades därefter (MIG 2017:24 och MIG 2017:25) följer dock att en helhetsbedömning av samtliga anställningsvillkor i det enskilda fallet måste göras för att kunna avgöra om dessa är i överensstämmelse med vad som följer av kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Utskottet anser att det inte är rimligt att utländska arbetstagare drabbas onödigt hårt om en arbetsgivare har begått ett mindre eller obetydligt fel. Det är heller inte proportionerligt att en seriös arbetsgivare förlorar viktig kompetens i sådana fall. Samtidigt är det viktigt att regler, avtal och branschpraxis respekteras när man tar in utländsk arbetskraft. Utskottet noterar även att statistik från Migrationsverket visar att antalet utvisningar minskat sedan Migrationsöverdomstolens avgöranden. När det gäller de s.k. kompetensutvisningarna vill utskottet peka på att de frågor som kvarstår att lösa rymms inom den sakpolitiska överenskommelse som slöts i januari 2019 mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet. Utskottet vill också understryka att det är viktigt att kommande förslag bygger på en bred överenskommelse och helhetslösning vad gäller arbetskraftsinvandringen. Utskottet utgår från att regeringen driver på och tar ansvar för att frågan fortsätter att beredas.

Regeringens skrivelse 2019/20:75

I skrivelse 2019/20:75 (s. 49–50) angav regeringen bl.a. följande:

Riksdagen har tillkännagett för regeringen vad utskottet anför om möjlighet att avstå från återkallelse vid mindre avvikelser (bet. 2017/18:SfU7 s. 6 f.) och därmed delvis bifallit motionerna 2017/18:1030 yrkande 1, 2017/18:1940, 2017/18:2816 yrkande 3, 2017/18:3122, 2017/18:3165 yrkande 4, 2017/18:3180 yrkande 4, 2017/18:3181 yrkande 4, 2017/18:3394 yrkande 30 och 2017/18:3447 yrkande 3. En särskild utredare har haft i uppdrag att bl.a. lämna förslag på författningsändringar som säkerställer att arbetskraftsinvandrare inte utvisas på grund av att arbetsgivare utan uppsåt begått mindre eller obetydliga fel gällande villkoren för arbetstillstånd, även om felet upptäckts efter det att tillståndstiden löpt ut eller om Migrationsverket uppmärksammat det. Uppdraget har, när det gäller denna del, redovisats i promemorian *Mindre eller obetydliga fel gällande villkoren för arbetstillstånd* (Ds 2017:64). I promemorian beaktas inte material som blivit tillgängligt efter den 11 december 2017. Promemorian har remissbehandlats. Av rättsfallen MIG 2017:24 och MIG 2017:25, som meddelades den 13 december 2017 och därmed inte beaktas i promemorian, följer bl.a. att en helhetsbedömning av samtliga anställningsvillkor i det enskilda fallet måste göras för att kunna avgöra om dessa är i överensstämmelse med vad som följer av kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Om en sådan bedömning utmynnar i att förutsättningarna för arbetstillståndet, trots vissa brister, varit uppfyllda innebär det att arbetskraftsinvandrarerna inte utvisas. Regeringen har den 6 februari 2020 beslutat att ge en särskild utredare i uppdrag att bl.a. göra en bred analys av rättsläget och dess konsekvenser när det gäller s.k. kompetensutvisningar av arbetskraftsinvandrare samt överväga om ytterligare åtgärder bör vidtas och vid behov lämna författningsförslag (dir. 2020:8). Tillkännagivandet omnämns i budgetpropositionen för 2020 (prop. 2019/20:1 utg.omr. 8 s. 23). Punkten är inte slutbehandlad.

I ett yttrande över regeringens skrivelse anförde socialförsäkringsutskottet bl.a. följande (ytt. 2019/20:SfU1y):

Utskottet konstaterar att regeringen lämnar utförliga redogörelser för sin behandling av riksdagens tillkännagivanden. När det gäller frågan om regeringens handläggningstider kan utskottet notera att det finns ett antal tillkännagivanden som har beretts under lång tid. Även om en längre handläggningstid kan vara motiverad till följd av tillkännagivandets innehåll vill utskottet påminna om att det är av stor vikt att regeringen behandlar riksdagens tillkännagivanden med den skyndsamhet som krävs samt att regeringen så långt det går redovisar planerade åtgärder och när ett tillkännagivande kan antas vara slutbehandlat. Samtidigt har utskottet förståelse för att den pågående pandemin och dess följdverkningar har inneburit en ökad arbetsbörda för regeringen. Utskottet har i övrigt inget att anföra med anledning av regeringens skrivelse.

Budgetpropositioner*Proposition 2018/19:1*

I budgetpropositionen för 2019 angav regeringen bl.a. följande (utg.omr. 8 s. 24):

I november 2017 tillkännagav riksdagen som sin mening det som socialförsäkringsutskottet (bet. 2017/18: SfU7, rskr. 2017/18:41) anför om

att regeringen skyndsamt ska återkomma till riksdagen med ett lagförslag som kan träda i kraft så snart som möjligt, dock senast den 1 juli 2018, som stärker proportionaliteten och säkerställer att en arbetskraftsinvandrare inte ska utvisas på grund av att arbetsgivaren utan uppsåt begått mindre eller obetydliga fel i fråga om villkoren för arbetstillstånd, även om felet upptäckts efter det att tillståndstiden löpt ut eller om Migrationsverket uppmärksammat det. Det uppdrag som lämnades i juni 2017 (Ju 2017:1) redovisades, såvitt avser denna del, i promemorian Mindre eller obetydliga fel gällande villkoren för arbetstillstånd (Ds 2017:64). I promemorian beaktas inte material som blivit tillgängligt efter den 11 december 2017. Promemorian har remissbehandlats. Av rättsfallen MIG 2017:24 och MIG 2017:25, som meddelades den 13 december 2017 och därmed inte beaktas i promemorian, följer bl.a. att en helhetsbedömning av samtliga anställningsvillkor i det enskilda fallet måste göras för att kunna avgöra om dessa är i överensstämmelse med vad som följer av kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Om en sådan bedömning utmynnar i att förutsättningarna för arbetstillståndet, trots vissa brister, varit uppfyllda innebär det att arbetskraftsinvandringen inte utvisas. Tillkännagivandet är inte slutbehandlat.

I betänkandet över regeringens budgetproposition för 2019 i de delar som gäller utgiftsområde 8 Migration noterade socialförsäkringsutskottet bl.a. att regeringen hade angett tillkännagivandet som rör arbetskraftsinvandring från november 2017 som inte slutbehandlat (bet. 2018/19:SfU4 s. 16).

Proposition 2019/20:1

I budgetpropositionen för 2020 angav regeringen bl.a. följande (utg.omr. 8 s. 23).

Riksdagen tillkännagav i november 2017 att regeringen skyndsamt ska återkomma till riksdagen med ett lagförslag som kan träda i kraft så snart som möjligt, dock senast den 1 juli 2018, som stärker proportionaliteten och säkerställer att en arbetskraftsinvandring inte ska utvisas på grund av att arbetsgivaren utan uppsåt begått mindre eller obetydliga fel i fråga om villkoren för arbetstillstånd, även om felet upptäckts efter det att tillståndstiden löpt ut eller om Migrationsverket uppmärksammat det (bet. 2017/18:SfU7 punkt 2, rskr. 2017/18:41). Frågan i tillkännagivandet omfattades av ett uppdrag som lämnades redan i juni 2017 (Ju 2017:1) och som redovisades i promemorian Mindre eller obetydliga fel gällande villkoren för arbetstillstånd (Ds 2017:64). Av rättsfallen MIG 2017:24 och MIG 2017:25, som inte beaktas i promemorian, följer bl.a. att en helhetsbedömning av anställningsvillkoren ska göras. Om en sådan bedömning utmynnar i att förutsättningarna för arbetstillståndet, trots vissa brister, varit uppfyllda innebär det att arbetskraftsinvandringen inte utvisas. Regeringen avser att ge en särskild utredare i uppdrag att bl.a. analysera rättsläget efter Migrationsöverdomstolens avgöranden från 2017 och överväga om ytterligare åtgärder bör vidtas och vid behov lämna författningsförslag. Mot bakgrund av Migrationsöverdomstolens avgöranden från 2017, de synpunkter som inkommit i samband med remissförfarandet av Ds 2017:64 och den kommande utredningen bedömer regeringen att det inte finns behov av att skyndsamt lägga fram lagförslag.

I betänkande över regeringens budgetproposition för 2020 i de delar som gäller utgiftsområde 8 Migration anförde socialförsäkringsutskottet bl.a. följande (bet. 2019/20:SfU4 s. 11):

Regeringen har tagit upp frågan om riksdagens tillkännagivande i november 2017 om att regeringen skyndsamt ska återkomma till riksdagen med ett lagförslag om arbetskraftsinvandring. Regeringen bedömer nu att det inte finns behov av att lägga fram ett lagförslag skyndsamt med hänvisning till bl.a. rättsfall MIG 2017:24 och MIG 2017:25. Av rättsfallen följer att en helhetsbedömning av anställningsvillkoren ska göras. Om en sådan bedömning utmynnar i att förutsättningarna för arbetstillståndet, trots vissa brister, har varit uppfyllda innebär det att arbetskraftsinvandringen inte utvisas. Regeringen har även för avsikt att ge en särskild utredare i uppdrag att bl.a. analysera rättsläget efter Migrationsöverdomstolens avgöranden och överväga om ytterligare åtgärder bör vidtas och vid behov lämna författningsförslag.

Utskottet, som konstaterar att tillkännagivandet inte redovisas som slutbehandlat, utgår från att regeringen snarast tillsätter en särskild utredare för att se över frågan.

Proposition 2020/21:1

I budgetpropositionen för 2021 angav regeringen bl.a. följande (utg.omr. 8 s. 15–16):

Inom området för arbetskraftsinvandring har riksdagen beslutat ett antal tillkännagivanden.[...] Vidare har riksdagen tillkännagett att regeringen skyndsamt ska återkomma med ett lagförslag som kan träda i kraft så snart som möjligt, dock senast den 1 juli 2018, som stärker proportionaliteten och säkerställer att en arbetskraftsinvandrare inte ska utvisas på grund av att arbetsgivaren utan uppsåt begått mindre eller obetydliga fel i fråga om villkoren för arbetstillstånd, även om felet upptäcks efter det att tillståndstiden löpt ut eller om Migrationsverket uppmärksammat det (bet. 2017/18: SfU7 punkt 2, rskr. 2017/18:41. [...])

Av gällande praxis följer bl.a. att det ska göras en helhetsbedömning av anställningsvillkoren (MIG 2017:24 och MIG 2017:25). Om en sådan bedömning utmynnar i att förutsättningarna för arbetstillståndet, trots vissa brister, varit uppfyllda innebär det att arbetskraftsinvandringen inte utvisas. Av de ovan nämnda direktiven framgår att utredaren bl.a. ska analysera rättsläget efter Migrationsöverdomstolens avgöranden från 2017 och överväga om ytterligare åtgärder bör vidtas och vid behov lämna författningsförslag (dir. 2020:8). Enligt tilläggsdirektiven ska utredaren lämna författningsförslag som syftar till att utvisningar som sker på grund av försumbara och ursäktliga brister ska upphöra (dir. 2020:69).

När det gäller tillkännagivandet om att regeringen senast den 1 maj 2020 skulle ge utredningen om åtgärder för att attrahera internationell kompetens och motverka utnyttjande av arbetskraftsinvandrare nya direktiv var tidsgränsen för regeringen att besluta om tilläggsdirektiv ungefär fyra veckor. Att på den korta tiden ta fram och bereda tilläggsdirektiv är inte möjligt utan att frågå gängse beredningsrutiner, särskilt inte under en pågående pandemi (covid-19). I direkt anslutning till riksdagens beslut påbörjades ett arbete för att tillgodose tillkännagivandet och tilläggsdirektiv beslutades den 25 juni 2020. Till skillnad från vad riksdagen har tillkännagett bedömer regeringen inte att det är lämpligt att tidigarelägga redovisningen av den första delen av uppdraget från den 1 februari 2021 till den 31 december 2020, eftersom en allt för kort utredningstid kan riskera att leda till mindre genomarbetade förslag. I övrigt får tillkännagivandet anses tillgodosett.

I betänkandet över regeringens budgetproposition för 2021 i de delar som gäller utgiftsområde 8 Migration anförde socialförsäkringsutskottets bl.a. att

utskottet inte hade några invändningar mot regeringens bedömningar av de redovisade tillkännagivanden (bet. 2020/21:SfU4 s. 11).

Svar på skriftliga frågor

Tidigare migrationsministern och biträdande justitieministern Heléne Fritzon svarade bl.a. så här på en skriftlig fråga av Mats Persson (L) den 7 juni 2017:

Regeringen har även givit en utredare i uppdrag att lämna förslag som ska göra det möjligt att rätta mindre, icke uppsåtliga, misstag efter det att Migrationsverket påpekat brister i villkoren, även då bristerna uppstått under en tidigare arbetsgivare. Samtidigt som utredaren överlämnade promemorian Mindre eller obetydliga fel gällande villkoren för arbetstillstånd (Ds 2017:64) i december 2017 kom Migrationsöverdomstolen med avgöranden som ligger i linje med vad regeringen vill åstadkomma och som väsentligt förändrar den tidigare strikta tillämpningen av lagen. Domstolen har genom sina avgöranden tydliggjort att Migrationsverket ska göra en helhetsbedömning av om villkoren varit uppfyllda.

Mot denna bakgrund och med anledning av de synpunkter som inkommit i samband med remissförfarandet kommer regeringen att avvakta med att lägga fram utredarens förslag.

Justitie- och migrationsministern Morgan Johansson har fått ett flertal skriftliga frågor om kompetensutvisningar.

Den 6 februari 2019 svarade Morgan Johansson på frågorna 2018/19:79 av Johan Forsell (M) och 2018/19:84 av Lars Beckman (M) bl.a. följande:

I december 2017 kom Migrationsöverdomstolen med avgöranden som klargjorde att Migrationsverket, vid prövningen av om ett uppehållstillstånd för arbete ska förlängas, ska göra en helhetsbedömning av om villkoren för anställningen varit uppfyllda. Detta innebar en väsentlig förändring i jämförelse med den tidigare strikta tillämpningen. Regeringen har alltsedan de nya vägledande domarna noga följt utvecklingen på området. Inom yrken med krav på högskolekompetens har andelen som under 2018 beviljats förlängning av arbetstillståndet ökat till 97% och i yrken som kräver fördjupad högskolekompetens har andelen ökat till 98%. I kategorin IT-arkitekter och systemutvecklare beviljades 99% av förlängningsansökningarna under 2018. En väl fungerande kompetensförsörjning är viktig för Sveriges konkurrenskraft. Enligt Januariavtalet ska dessutom ett särskilt visum för högkvalificerade som vill söka jobb eller starta företag utredas och införas.

Den 29 mars 2019 svarade Morgan Johansson på fråga 2018/19:440 av Christina Høj Larsen (V) bl.a. att regeringen har vidtagit åtgärder för att minska antalet utvisningar till följd av arbetsgivarens misstag. Vidare svarade stadsrådet att en lagändring som trädde i kraft den 1 december 2017 gör det möjligt för Migrationsverket att avstå från att återkalla ett uppehållstillstånd för arbete om arbetsgivaren självmant har avhjälpt brister i anställningsvillkoren. Regeringen lät en utredare lämna förslag som skulle göra det möjligt att rätta mindre icke uppsåtliga misstag även efter påpekande från Migrationsverket. I december 2017 kom Migrationsöverdomstolen emellertid med prejudicerande avgöranden som låg i linje med vad som skulle uppnås med utredningen och som innebar en väsentlig förändring i jämförelse med

den tidigare strikta tillämpningen. Efter avgörandena har det också skett en märkbar förbättring av statistiken.

Den 19 juni 2019 svarade Morgan Johansson på fråga 2018/19:738 av Louise Meijer (M) bl.a. att det den 1 december 2017 kom en lagändring som gör det möjligt för Migrationsverket att avstå från att återkalla ett uppehållstillstånd för arbete om arbetsgivaren självmant avhjälpt brister i anställningsvillkoren. Regeringen har också noga följt utvecklingen efter vägledande domar från Migrationsöverdomstolen i december 2017. Migrationsverkets statistik för 2018 visar att det nu går åt rätt håll.

I svar på fråga 2019/20:61 av Maria Malmer Stenergard (M) den 9 oktober 2019 om kompetensutvisningar svarade Morgan Johansson bl.a. att regeringen avser att tillsätta en utredning med uppdrag att se över regelverket för arbetskraftsinvandring, bl.a. i syfte att åtgärda problemet med s.k. kompetensutvisningar. Direktiven för utredningen diskuterades för närvarande med januariavtalets samarbetspartier. Morgan Johansson angav att han skulle återkomma med närmare besked när diskussionerna är klara.

Den 10 juni 2020 svarade Morgan Johansson bl.a. följande på fråga 2019/20:1487 av Maria Malmer Stenergard (M) om tilläggsdirektiv till utredningen om arbetskraftsinvandring. Regeringen beslutade den 6 februari 2020 kommittédirektiv om åtgärder för att attrahera internationell kompetens och motverka utnyttjande av arbetskraftsinvandrare (dir. 2020:8). Riksdagen tillkännagav den 1 april 2020 för regeringen att den senast den 1 maj 2020 skulle ge utredningen nya direktiv (bet. 2019/20:SfU25 punkt 1, rskr. 2019/20:198). En månad är en mycket kort tid för att utarbeta och besluta om tilläggsdirektiv utan att frångå gängse beredningsrutiner i Regeringskansliet, särskilt under en pågående pandemi. Arbete i frågan påbörjades omedelbart efter riksdagens beslut och regeringen avsåg att inom kort besluta om tilläggsdirektiv till utredningen.

Den 24 juni 2020 svarade Morgan Johansson på fråga 2019/20:1618 av Borianan Åberg (M) om kompetensutvisningar och vilka åtgärder regeringen avser att vidta för att kompetensutvisningarna ska upphöra. Morgan Johansson hänvisade i sitt svar till den pågående utredningen.

Den 21 augusti 2020 svarade Morgan Johansson på fråga 2019/20:2011 av Betty Malmberg (M) om att ge arbetskraftsinvandrare med s.k. nyckelkompetens tillfällig dispens att stanna. Morgan Johansson hänvisade bl.a. i sitt svar till att regeringen har tillsatt en utredning som ska se över det svenska systemet för arbetskraftsinvandring.

I svaret på fråga 2020/21:37 av Ola Johansson (C) om kompetensutvisningarna den 23 september 2020 anförde Morgan Johansson att regeringen har tillsatt en utredning som ska se över det svenska systemet för arbetskraftsinvandring. Utredaren ska bl.a. göra en bred analys av rättsläget och dess konsekvenser när det gäller s.k. kompetensutvisningar av arbetskraftsinvandrare och lämna författningsförslag som syftar till att utvisningar på grund av försumbara och ursäktliga brister ska upphöra.

Gällande ordning m.m.

Tillkännagivanden

Enligt regeringsformens bestämmelser om statsskicketts grunder är riksdagen folkets främsta företrädare och stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas (1 kap. 4 §). Enligt en grundlagskommentar finns det dock inte något hinder för riksdagen att utöver sådana beslut som är bindande för medborgare och myndigheter i form av lagar eller anslag även fatta beslut som inte är rättsligt bindande, t.ex. i form av riktlinjer eller uttalanden. En vanlig form av riksdagsuttalanden är s.k. tillkännagivanden (se Eka m.fl., Regeringsformen – En kommentar, 2 uppl. 2018, s. 52 f.). I Grundlagberedningens betänkande angavs att beslut av detta slag alltefter omständigheterna kan medföra en ”politisk” bundenhet (SOU 1972:15 s. 101).

Grundlagsutredningen gjorde i sitt slutbetänkande bedömningen att riksdagens möjlighet att besluta om tillkännagivanden till regeringen inte borde regleras i regeringsformen (SOU 2008:125 s. 304 f.). Utredningen konstaterade att regeringen inte har någon konstitutionell skyldighet att följa ett tillkännagivande från riksdagen men att riksdagen har möjlighet att utnyttja sin normgivningsmakt eller finansmakt för att åstadkomma det resultat som tillkännagivandet syftar till om regeringen inte följer ett tillkännagivande. Ytterst har riksdagen även möjlighet att avge en misstroendeförklaring mot regeringen. Utredningen påpekade även, i enlighet med vad konstitutionsutskottet uttalat, att den konstitutionella praxis som vuxit fram innebär att utgångspunkten bör vara att regeringen tillgodoser ett tillkännagivande, och att regeringen om den inte har för avsikt att tillgodose riksdagens önskemål bör underrätta riksdagen om detta inom den tidsgräns som angetts i tillkännagivandet. Även skälen till varför regeringen inte tillgodosett tillkännagivandet bör redovisas. Vidare konstaterade utredningen att ordningen i allt väsentligt fungerade väl och att det dessutom inte kunde uteslutas att praxis kunde komma att utvecklas ytterligare, något som skulle kunna försvåras med en reglering i grundlag.

Den konstitutionella betydelsen och innebörden av riksdagens tillkännagivanden analyserades även av Kommittén för översyn av riksdagsordningen. Kommittén framhöll i sitt betänkande att den delade Grundlagsutredningens uppfattning och inte ansåg att det fanns skäl att göra några nya uttalanden i frågan (2012/13:URF3 s. 171 f.). I samband med behandlingen av regeringens skrivelse Riksdagens skrivelser till regeringen – åtgärder under 2018 (skr. 2018/19:75) anförde utskottet bl.a. följande (bet. 2018/19:KU21 s. 34, rskr. 2018/19:279):

Ett flertal av utskotten uppmärksammar i sina yttranden vikten av att regeringen undviker onödig tidsåtgång i sin behandling av riksdagens skrivelser. Konstitutionsutskottet har tidigare anförts att det borde höra till undantagen att tillkännagivanden inte kan slutredovisas inom två till tre år, även om det inte är omöjligt att tillkännagivanden har fått en mer krävande karaktär än tidigare (bet. 2005/06:KU34). För tillkännagivanden som är

äldre än ett år torde en avsaknad av åtgärder innebära att man kan säga att regeringen i alla fall inte har agerat skyndsamt (bet. 2016/17:KU21 s. 39–40). Utskottet har även anfört att handläggningstiden för slutbehandlingen av ett enskilt tillkännagivande är avhängig tillkännagivandets innehåll och de beredningsåtgärder som förutsätts för en sådan slutbehandling (bet. 2014/15:KU21 s. 28). I de fall tillkännagivanden inte är slutbehandlade efter flera år bör regeringen redovisa en bedömning av när de kan bli slutbehandlade (bet. 2015/16:KU21s. 30).

I fråga om en anmälan om hanteringen av ett tillkännagivande om tilläggsdirektiv som beslutades av riksdagen den 16 mars 2017 och med innebörden att regeringen snarast, men senast den 31 mars 2017, skulle ge en utredning tilläggsdirektiv anförde utskottet bl.a. följande (bet. 2017/18:KU20 s. 29–30):

Utskottet konstaterar att utgångspunkten i den konstitutionella praxis som har vuxit fram i fråga om tillkännagivanden är att regeringen tillgodose ett tillkännagivande. Om regeringen inte har för avsikt att tillgodose riksdagens önskemål, bör den underrätta riksdagen om detta inom den eventuella tidsgräns som angetts i tillkännagivandet. Även skälen till varför regeringen inte har tillgodosett tillkännagivandet bör redovisas. Samtidigt kan det konstateras att tillkännagivanden med väldigt snäva tidsgränser kan vara svåra att tillgodose inom den utsatta tiden. I det här aktuella fallet var tidsgränsen två veckor. Att på den tiden komma fram till ett beslut torde vanligtvis inte låta sig göras utan att frångå gängse beredningsrutiner. Av utredningen framgår att regeringen i direkt anslutning till riksdagens beslut påbörjade ett arbete för att följa tillkännagivandet och att tidpunkten för när det aktuella uppdraget ska redovisas är i enlighet med tillkännagivandet. De centrala delarna av tillkännagivandet synes således har följts. Att beslutet om tilläggsdirektiv kom att dröja längre än vad som angavs i tillkännagivandet kan förstås utifrån vad som framgått ovan, vilket också hade kunnat kommuniceras till riksdagen inom den aktuella tidsgränsen.

I samband med behandlingen av regeringens skrivelse Riksdagens skrivelser till regeringen – åtgärder under 2019 (skr. 2019/20:75) anförde utskottet bl.a. följande (bet. 2020/21:KU2 s. 31, rskr. 2020/21:34):

Ett flertal av utskotten uppmärksammar vikten av att regeringen undviker onödig tidsåtgång i sin behandling av tillkännagivanden. Konstitutionsutskottet vill i detta sammanhang framhålla vikten av att regeringen behandlar riksdagens skrivelser skyndsamt och gör ansträngningar för att undvika onödig tidsåtgång när det gäller att behandla riksdagens tillkännagivanden. Huruvida den redovisade tidsåtgången är rimlig bör bedömas med hänsyn till tillkännagivandets innehåll och de beredningsåtgärder som behöver vidtas.

Konstitutionsutskottet har senast i betänkande 2020/21:KU10 framhållit vikten av att regeringen behandlar riksdagens skrivelser skyndsamt och gör ansträngningar för att undvika onödig tidsåtgång (s. 123).

Beredning av regeringsärenden

I 7 kap. regeringsformen återfinns bestämmelser om den institutionella ramen för regeringsarbetet och om förfarandet. Bestämmelserna är avsiktligt knapphändigt utformade. Om detta anfördes i förarbetena att regeringens arbetsformer inte borde göras till föremål för en ingående grundlagsreglering

som tynger regeringsarbetet med formaliteter och hindrar anpassning av arbetet till växlande förhållanden (prop. 1973:90 s. 179). En allmän utgångspunkt borde därför vara att man visar återhållsamhet med att binda regeringens arbetsformer.

Vad gäller beredningen av regeringsärenden föreskrivs i 7 kap. 1 § regeringsformen att det för denna uppgift ska finnas ett regeringskansli i vilket det ingår departement för skilda verksamhetsgrenar. Regeringen fördelar ärendena mellan departementen, och statsministern utser bland statsråden chefer för departementen. I förarbetena anfördes att själva systemet med departement borde slås fast i grundlagen, men att man med detta i det väsentliga borde göra halt (prop. 1973:90 s. 181). Enligt 7 kap. 2 § regeringsformen ska vid beredningen av regeringsärenden behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommuner. I den omfattning som behövs ska också tillfälle lämnas sammanslutningar och enskilda att yttra sig.

Enligt 7 kap. 3 § regeringsformen avgörs ärenden av regeringen vid regeringssammanträde. Minst fem statsråd måste vara närvarande vid ett sammanträde för att regeringen ska vara beslutsför (7 kap. 4 § regeringsformen). Beslutsformen är alltså kollektiv. Genom olika former av samråd (gemensam beredning, allmän beredning och delning) inom Regeringskansliet säkerställer att principen om kollektivt beslutsfattande får ett reellt innehåll och att alla statsråd får faktisk möjlighet att utöva det inflytande i regeringsärenden som deras ansvar motiverar. Statsrådsberedningen har i en promemoria tagit fram riktlinjer för samrådsformerna i Regeringskansliet (SB PM 2012:1, senast reviderad 2020).

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 25 februari 2021 en promemoria som upprättats inom Justitiedepartementet (bilaga A1.6.2).

I fråga om vidtagna beredningsåtgärder den 15 november 2017 och den 6 februari 2020 angavs att regeringens avsikt var att återkomma till riksdagen under 2018. Mot bakgrund av remissutfallet, där flera instanser ansett att avsaknaden av analys av förslaget i förhållande till rättsfallen MIG 2017:24 och MIG 2017:25 var en brist, och att de avgörandena från Migrationsöverdomstolen låg i linje med vad regeringen ville uppnå, avvaktade regeringen. Syftet var att se effekten av Migrationsöverdomstolens nya praxis och inte riskera att begränsa denna. Regeringens bedömning kom riksdagen till del bl.a. genom ett svar på en riksdagsfråga den 7 juni 2018 (fråga 2017/18:1357, besvarad av dåvarande migrationsministern Heléne Fritzon). Regeringen har följt utvecklingen noga och kunnat konstatera att andelen beviljade förlängningsansökningar inom de flesta yrkeskategorier har ökat enligt Migrationsverkets statistik. Efter regeringsbildningsprocessen och

tillkomsten av januariavtalet påbörjades arbete med att ta fram direktiv till en utredning om arbetskraftsinvandring. Kommittédirektiven bereddes i enlighet med de riktlinjer som framgår av promemorian Samrådsformer i Regeringskansliet (SB PM 2012:1). Den 6 februari 2020 beslutade regeringen om kommittédirektiven.

Vad gäller beredningsåtgärder från den 1 april 2020 anges att ett arbete påbörjades i direkt anslutning till riksdagens beslut om tillkännagivande. Det fanns ett behov bl.a. av att analysera i vilken utsträckning riksdagens tillkännagivande skiljde sig från uppdraget i de ursprungliga direktiven och vilka tillägg som var nödvändiga att göra. En muntlig kontakt togs på tjänstemannanivå mellan Justitiedepartementet och socialförsäkringsutskottet den 30 april 2020 för att informera om det pågående arbetet med tilläggsdirektiv. Tilläggsdirektiven bereddes i enlighet med de riktlinjer som framgår av promemorian Samrådsformer i Regeringskansliet. Det innebär att tilläggsdirektiven var föremål för gemensam beredning, delning och politisk samordning.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har i flera sammanhang framhållit vikten av att regeringen behandlar riksdagens skrivelser skyndsamt och gör ansträngningar för att undvika onödig tidsåtgång när det gäller att behandla riksdagens tillkännagivanden. Utskottet har vidare ansett att huruvida den redovisade tidsåtgången är rimlig bör bedömas med hänsyn till tillkännagivandets innehåll och de beredningsåtgärder som behöver vidtas. Vad gäller eventuella tidsgränser har utskottet funnit att om regeringen inte har för avsikt att tillgodose riksdagens önskemål, bör den underrätta riksdagen om detta inom den eventuella tidsgränsen som angetts i tillkännagivandet, tillsammans med skälen. Utskottet har också konstaterat att tillkännagivanden med väldigt snäva tidsgränser kan vara svåra att tillgodose inom den utsatta tiden.

Vad gäller tillkännagivandet av den 15 november 2017 noterar utskottet att händelser i omvärlden, i det här fallet nya vägledande domar, lett till behov av överväganden. Utskottet ser inte skäl att inom ramen för granskningen invända mot detta men vill understryka att regeringen bör hålla riksdagen underrättad om hur arbetet fortskrider. Den information som lämnas till riksdagen, bl.a. i den årliga skrivelse 75, ska självklart vara saklig och relevant. Berört utskott har då möjlighet att ta ställning till och kommentera de åtgärder som redovisas av regeringen avseende olika tillkännagivanden. Vad gäller det aktuella tillkännagivandet noterar utskottet att socialförsäkringsutskottet vid flera tillfällen har kommenterat regeringens hantering. Utskottet kan härutöver framhålla vad det tidigare uttalandet om vikten av att regeringen undviker onödig tidsåtgång i sin behandling av riksdagens skrivelser.

I tillkännagivandet av den 1 april 2020 fanns en tidsram om en månad för regeringen att tillgodose tillkännagivandet. Utskottet har tidigare uttalat att det vanligtvis inte torde låta sig göras att komma fram till ett beslut inom två veckor utan att frångå gängse beredningsrutiner. Utskottet anser att det

uttalandet kan ge viss vägledning även här. Värt att notera är också att regeringen i svarspromemorian till utskottet angett att den påbörjade ett arbete i direkt anslutning till riksdagens beslut samt att tillkännagivandet behandlades genom beslut om tilläggsdirektiv den 29 juni 2020.

Vad som har framkommit i granskningen ger i övrigt inte anledning till något uttalande av utskottet.

1.7 Tillkännagivanden om skärpta straff för inbrott

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2250-2019/20), *bilaga A1.7.1*, begärs att konstitutionsutskottet granskar justitie- och migrationsminister Morgan Johanssons samt regeringens hantering av riksdagens tillkännagivanden om skärpta straff för inbrott. Anmälaren menar att det gått för lång tid sedan riksdagen beslutade om tillkännagivandena utan att regeringen återkommit med förslag till riksdagen.

Med anledning av detta begär anmälaren att konstitutionsutskottet granskar justitie- och migrationsminister Morgan Johanssons samt regeringens hantering av riksdagens tillkännagivanden om inbrottsstöld. Granskningen bör enligt anmälaren särskilt granska vid vilka tidpunkter olika beredningsåtgärder vidtagits, hur regeringen förhållit sig till beslutade tidsgränser, hur regeringen kommunicerat med riksdagen, samt den samlade tidsåtgången för beredning av riksdagens tydligt förmedlade uppfattning.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Justitiedepartementet, *bilaga A1.7.2*.

Utskottet höll även en utfrågning med justitie- och migrationsminister Morgan Johansson den 12 april 2021, *bilaga B8*.

Utredning i ärendet

Tilkännagivanden om skärpta straff för inbrott

Riksdagen beslutade den 18 mars 2015 om ett tillkännagivande om att regeringen bör återkomma till riksdagen med ett förslag om att införa ett nytt brott – inbrottsstöld – med minimistraffet fängelse i ett år (bet. 2014/15:JuU14, rskr. 2014/15:138). Tidigare samma riksdagsmöte hade riksdagen även riktat ett tillkännagivande till regeringen om att arbetet mot bostadsinbrott ska prioriteras (bet. 2014/15:JuU1 punkt 21, rskr. 2014/15:77).

I betänkande 2014/15:JuU14 framhöll justitieutskottet att bostadsinbrott leder till orimligt låga straff jämfört med annan brottslighet samt att straffen inte i tillräcklig grad beaktar den kränkning av brottsoffren som intrång i

bostäder innebär. Bakom många inbrott ligger dessutom organiserade ligor. Straffet för att bryta sig in i någons hem var enligt justitieutskottet tvunget att bli mer kännbart. Justitieutskottet noterade att vid tiden för beslutet bereddes Egendomsskyddsutredningens betänkande (SOU 2013:85) i Regeringskansliet.

I justitieutskottets betänkande 2016/17:JuU13 föreslog justitieutskottet återigen att regeringen skulle återkomma till riksdagen med ett förslag som innebär att inbrottsstöld, med ett minimistraff om fängelse i ett år, införs som en ny brottsrubricering i brottsbalken. Justitieutskottet specificerade även att regeringen skulle återkomma till riksdagen med ett förslag senast den 1 april 2018. I betänkandet framförde justitieutskottet följande:

Riksdagen har vid två tillfällen tillkännaggett för regeringen som sin mening att straffet för bostadsinbrott bör skärpas och att rubriceringen inbrottsstöld ska införas, med en högre straffskala än för stöld. Utskottet vidhåller den uppfattning som man gav uttryck för i de tidigare betänkandena. Det har nu gått två år sedan tillkännagivandena gjordes. De har inte behandlats i den aktuella propositionen. Efter vad som är känt har regeringen ännu inte vidtagit några beredningsåtgärder i frågan. Utskottet, som ställer sig kritiskt till detta, anser att det därför finns anledning att på nytt, nu med ett inskräpande i form av en tidsgräns, föreslå ett tillkännagivande till regeringen om att en ny brottsrubricering, inbrottsstöld, med ett minimistraff om fängelse i ett år, ska införas i brottsbalken. Regeringen bör återkomma till riksdagen med ett sådant förslag senast den 1 april 2018.

Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2016/17:272).

I betänkande 2018/19:JuU11 föreslog justitieutskottet ett tredje tillkännagivande till regeringen. Justitieutskottet framhöll att de såg positivt på att en utredare hade lämnat förslag på den efterfrågade brottsrubriceringen, men ansåg fortsatt att det fanns anledning att rikta ett tillkännagivande till regeringen. I betänkandet anförde justitieutskottet bl.a. följande:

Utskottet ser positivt på att en utredare nu lämnat förslag på en sådan brottsrubricering med detta minimistraff (Ds 2019:1 Straffrättsliga åtgärder mot tillgreppsbrott och vissa andra brott). Utskottet noterar dock att utredarens egen bedömning är att minimistraffet för brottet ska bestämmas till fängelse i nio månader. Promemorian har skickats på remiss, och lagändringarna i nu aktuell del föreslås träda i kraft den 1 januari 2020. Utskottet anser därför att det finns anledning att påminna om riksdagens tidigare tillkännagivande och att regeringen skyndsamt bör återkomma med förslag på den nya brottsrubriceringen inbrottsstöld samt att minimistraffet bör vara fängelse i ett år och inget annat.

Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2018/19:181).

I betänkande 2019/20:JuU26 föreslog justitieutskottet ett fjärde tillkännagivande till regeringen angående att den skyndsamt bör återkomma till riksdagen med ett förslag om att införa en ny brottsrubricering med benämningen inbrottsstöld med ett minimistraff på ett års fängelse. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2019/20:258).

Skrivelse 75

I regeringens skrivelse 2016/17:75 Riksdagens skrivelser till regeringen – åtgärder under 2016 anförde regeringen att frågan om införande av ett nytt brott – inbrottsstöld – bereddes inom Regeringskansliet och att regeringen avsåg att inskaffa ytterligare beredningsunderlag. I ett yttrande till konstitutionsutskottet (ytr. 2016/17:JuU8y s. 15) tog justitieukskottet upp hanteringen av det aktuella tillkännagivandet. Justitieukskottet var kritiskt till att regeringen i samband med att andra åtgärder vidtagits inom rättsområdet inte även presenterat förslag om att införa inbrottsstöld som en ny brottsrubricering. Justitieukskottet noterade i sammanhanget att det nu hade gått två år sedan en majoritet i riksdagen uppmanade regeringen att göra detta samt framhöll att inga kända beredningsåtgärder vid denna tidpunkt hade vidtagits för att tillgodose tillkännagivandet. Justitieukskottet ansåg därför att det fanns anledning att rikta kritik mot regeringen för hanteringen av ärendet.

I skrivelse 2017/18:75 Riksdagens skrivelser till regeringen – åtgärder under 2017 anförde regeringen att vissa frågor om bostadsinbrott hade behandlats av Egendomsskyddsutredningen i betänkandet Stärkt straffrättsligt skydd för egendom (SOU 2013:85). Genom lagändringar den 1 juli 2017 hade det bl.a. tydliggjorts att även när en stöld sker i ett boende som inte är permanent ska det kunna leda till att stölden bedöms som grov (prop. 2016/17:131). Regeringen framhöll att en utredare den 19 januari 2018 fått i uppdrag att utreda bl.a. möjligheten att införa inbrottsstöld som en ny brottsrubricering. Uppdraget skulle redovisas senast den 18 januari 2019. Riksdagen hade informerats om uppdraget i propositionen Elektronisk övervakning av kontaktförbud (prop. 2017/18:81 s. 43). Redovisningen kommenterades inte i justitieukskottets yttrande 2017/18:JuU6y till konstitutionsutskottet.

I skrivelse 2018/19:75 Riksdagens skrivelser till regeringen – åtgärder under 2018 upprepade regeringen vad den redovisade året innan, med tillägget att utredarens uppdrag hade redovisats i januari 2019. Justitieukskottet framhöll i yttrande 2018/19:JuU2y till konstitutionsutskottet att det förhöll sig kritiskt till att regeringen för ett antal aktiva tillkännagivanden ännu inte vidtagit de åtgärder som riksdagen efterfrågat, bl.a. i fråga om tillkännagivandet för inbrottsstöld.

I skrivelse 2019/20:75 Riksdagens skrivelser till regeringen – åtgärder under 2019 anförde regeringen att utredarens uppdrag redovisats i januari 2019 genom promemorian Straffrättsliga åtgärder mot tillgreppsbrott och vissa andra brott (Ds 2019:1). Promemorian hade remitterats och remisstiden gick ut den 7 juni 2019. Regeringen anförde vidare att ärendet bereddes i Regeringskansliet. I ett yttrande till konstitutionsutskottet tog justitieukskottet upp hanteringen av ett antal aktuella tillkännagivanden (ytr. 2019/20:JuU4y). I yttrandet anfördes att utskottets huvudsakliga kritik var att många äldre tillkännagivanden, flera från så långt tillbaka som riksdagsåret 2014/15, fortfarande inte var slutbehandlade. Det var enligt utskottets mening anmärkningsvärt att regeringen inte hade vidtagit fler åtgärder med anledning

av dessa tillkännagivanden. I några fall, t.ex. angående inbrottsstöld, hade riksdagen också gjort flera tillkännagivanden i frågan, och dessutom tillkännagett när dessa senast bör vara genomförda. Utskottet anförde vidare att regeringen inte heller på ett tillfredsställande sätt redovisat när de olika tillkännagivandena beräknades vara slutbehandlade.

Proposition med förslag om ny straffbestämmelse för inbrottsstöld

Den 24 november 2020 överlämnade regeringen propositionen 2020/21:52 Tillträdesförbud till butik och förstärkt straffrättsligt skydd mot tillgrepps-brottslighet, till riksdagen. I propositionen presenterade regeringen bl.a. ett förslag om en ny straffbestämmelse för inbrottsstöld. Regeringen anförde bl.a. att brottet omfattar stöld som har skett efter intrång i bostad eller annat liknande boende, att straffet är fängelse i lägst ett och högst sex år samt att brottet ska betecknas inbrottsstöld. Förutom brottets straffminimum överensstämmer regeringens förslag med utredarens förslag. Utredaren föreslog ett straffminimum om fängelse i nio månader medan regeringen föreslår ett straffminimum om fängelse i ett år. Genom de förslag som behandlas i propositionen anser regeringen att riksdagens tillkännagivanden om inbrottsstöld är tillgodosedda. Regeringen anser därmed att tillkännagivandena är slutbehandlade.

Propositionen har behandlats av justitieutskottet (bet. 2020/21:JuU13). I betänkandet anförde justitieutskottet att det inte hade något att invända mot regeringens redovisning av de tillkännagivanden som redogörs för i propositionen. Utskottet föreslog bifall till propositionen samt till motionsyrkanden med tillkännagivanden om att regeringen under 2021 ska återkomma till riksdagen med ett förslag om tillträdesförbud till simhallar och bibliotek. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2020/21:169).

Svar på skriftliga frågor

Tillkännagivandet att regeringen bör återkomma till riksdagen med ett förslag om att införa ett nytt brott – inbrottsstöld – med minimistraffet fängelse i ett år har föranlett fyra skriftliga frågor till regeringen. Den första skriftliga frågan (fr. 2015/16:405) ställdes den 2 december 2015 av Tina Ghasemi (M) och gällde om justitie- och migrationsminister Morgan Johansson avsåg att vidta några åtgärder när det gäller inbrottsstöld som ny brottsrubricering.

I ett skriftligt svar den 9 december 2015 framhöll justitie- och migrationsminister Morgan Johansson följande:

Tina Ghasemi har frågat mig om jag avser vidta några åtgärder så som beskrivs i hennes fråga om inbrottsstöld som ny brottsrubricering, och vad man i så fall kan förvänta sig förbättras.

Frågan om tillgrepp som sker efter intrång i bostad har behandlats av Egendomsskyddsutredningen i betänkandet Stärkt straffrättsligt skydd för egendom (SOU 2013:85). Under den fortsatta beredningen av betänkandet kommer ställning att tas till frågan om straffbestämmelserna behöver ändras. Avsikten är att under 2016 återkomma till riksdagen med

anledning av flera av de förslag som Egendomsskyddsutredningen har lämnat.

Med anledning av samma tillkännagivande ställde Beatrice Ask (M) den 8 mars 2016 en skriftlig fråga (fr. 2015/16:937) till justitie- och migrationsminister Morgan Johansson. Frågan gällde när justitie- och migrationsminister Morgan Johansson planerade att lägga fram ett förslag om skärpta straff för bostadsinbrott samt införandet av en ny brottsrubricering kallat inbrottsstöld.

I ett skriftligt svar den 16 mars 2016 framhöll justitie- och migrationsminister Morgan Johansson följande:

Beatrice Ask har frågat mig när ett förslag om skärpta straff för bostadsinbrott samt införandet av en ny brottsrubricering kallat inbrottsstöld planeras att läggas fram för riksdagen.

Jag besvarade i december 2015 en fråga av Tina Ghasemi med motsvarande innehåll och jag meddelade då att avsikten är att under 2016 återkomma till riksdagen med anledning av de förslag som Egendomsskyddsutredningen har lämnat i betänkandet Stärkt straffrättsligt skydd för egendom (SOU 2013:85). Detta gäller fortfarande.

Frågan om tillgrepp som sker efter intrång i bostad behandlas i Egendomsskyddsutredningens betänkande. Under den fortsatta beredningen av betänkandet kommer ställning att tas till frågan om straffbestämmelserna behöver ändras.

Den 29 november 2016 ställde Beatrice Ask (M) ytterligare en skriftlig fråga (fr. 2016/17:394) i samma ämne till statsrådet Anders Ygeman. Frågan gällde när statsrådet avsåg att följa riksdagens tillkännagivande och lägga fram lagförslag för att kunna skärpa påföljderna för bostadsinbrott.

Frågan kom att besvaras av justitie- och migrationsminister Morgan Johansson. I ett skriftligt svar den 6 december 2016 anförde justitie- och migrationsminister Morgan Johansson följande:

Beatrice Ask har frågat inrikesministern när han avser att följa riksdagens tillkännagivande och lägga fram lagförslag för att kunna skärpa påföljderna för bostadsinbrott. Arbetet inom regeringen är så fördelat att det är jag som ska svara på frågan.

Att utsättas för stöld efter inbrott i sitt boende innebär naturligtvis en stor integritetskränkning och medför att många utsatta känner sig otrygga och oroliga.

Regeringen har för avsikt att i början av år 2017 lämna en proposition till riksdagen med förslag om en uppvärdering i påföljdshänseende av sådana stölder som begås efter intrång i olika former av boenden.

Den sista skriftliga frågan (fr. 2017/18:252) med anledning av de aktuella tillkännagivandena ställdes den 9 november 2017 av Tomas Tobé (M). Frågan gällde om justitie- och inrikesminister Morgan Johansson ämnade följa riksdagens vilja och återkomma med ett förslag om brottsrubriceringen inbrottsstöld senast den 1 april 2018.

I ett skriftligt svar den 22 november 2017 anförde justitie- och migrationsminister Morgan Johansson, då justitie- och inrikesminister, bl.a. följande:

Stölder som sker efter inbrott i en bostad är särskilt integritetskränkande. Sådana inbrott brukar göra att en stöld bedöms som grov. Regeringen har

nyligen ändrat lagstiftningen så att även ett tillgrepp som sker efter inbrott i en mer tillfällig bostad ska anses som grov stöld.

Men det finns anledning att göra mer. Jag har därför för avsikt att inom kort ge en utredare i uppdrag att lämna förslag som innebär att stöld som sker i bostad ska få en särskild brottsrubricering.

Gällande ordning

Enligt regeringsformens bestämmelser om statskicketts grunder är riksdagen folkets främsta företrädare och stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas (1 kap. 4 §). Enligt en grundlagskommentar finns det dock inte något hinder för riksdagen att utöver sådana beslut som är bindande för medborgare och myndigheter i form av lagar eller anslag även fatta beslut som inte är rättsligt bindande, t.ex. i form av riktlinjer eller uttalanden. En vanlig form av riksdagsuttalanden är s.k. tillkännagivanden (se Eka m.fl., Regeringsformen – En kommentar, 2 uppl. 2018, s. 52 f.). I Grundlagberedningens betänkande angavs att beslut av detta slag alltefter omständigheterna kan medföra en ”politisk” bundenhet (SOU 1972:15 s. 101).

Grundlagsutredningen gjorde i sitt slutbetänkande bedömningen att riksdagens möjlighet att besluta om tillkännagivanden till regeringen inte borde regleras i regeringsformen (SOU 2008:125 s. 304 f.). Utredningen konstaterade att regeringen inte har någon konstitutionell skyldighet att följa ett tillkännagivande från riksdagen, men att riksdagen har möjlighet att utnyttja sin normgivningsmakt eller finansmakt för att åstadkomma det resultat som tillkännagivandet syftar till, om regeringen inte följer ett tillkännagivande. Ytterst har riksdagen även möjlighet att avge en misstroendeförklaring mot regeringen. Utredningen påpekade även, i enlighet med vad konstitutionsutskottet uttalat, att den konstitutionella praxis som vuxit fram innebär att utgångspunkten bör vara att regeringen tillgodoser ett tillkännagivande, och att regeringen om den inte har för avsikt att tillgodose riksdagens önskemål bör underrätta riksdagen om detta inom den tidsgräns som angetts i tillkännagivandet. Även skälen till varför regeringen inte tillgodosett tillkännagivandet bör redovisas. Vidare konstaterade utredningen att ordningen i allt väsentligt fungerade väl och att det dessutom inte kunde uteslutas att praxis kunde komma att utvecklas ytterligare, något som skulle kunna försvåras med en reglering i grundlag.

Den konstitutionella betydelsen och innebörden av riksdagens tillkännagivanden analyserades även av Kommittén för översyn av riksdagsordningen. Kommittén framhöll i sitt slutbetänkande att den delade Grundlagsutredningens uppfattning och inte ansåg att det fanns skäl att göra några nya uttalanden i frågan (2012/13:URF3 s. 171 f.).

Tidigare granskning m.m.

Under våren 2017 anförde utskottet i sitt ställningstagande att det borde höra till undantagen att tillkännagivanden inte kan slutredovisas inom två till tre år

(bet. 2016/17:KU21 s. 39). Utskottet uttryckte förståelse för att det kan ta tid för regeringen att vidta åtgärder för att behandla frågor i tillkännagivanden som kräver omfattande beredning. Som utskottet tidigare har anfört är handläggningstiden för slutbehandlingen av ett enskilt tillkännagivande avhängig tillkännagivandets innehåll och de beredningsåtgärder som förutsätts för en sådan slutbehandling. Regeringen har dock, enligt utskottet, att fullödigt redovisa olika åtgärder som vidtas, eller som den planerar att vidta, under den tid som tillkännagivandet ännu inte bedöms vara slutbehandlat.

En övergripande beskrivning av hur tillkännagivanden bör hanteras ges i konstitutionsutskottets behandling av riksdagens skrivelser våren 2017 (bet. 2016/17:KU21 s. 41–42).

- Utgångspunkten är att regeringen ska följa tillkännagivanden.
- Om regeringen gör en annan bedömning än riksdagen ska regeringen meddela det.
- Regeringen har rätt att föra fram uppfattningen att tillkännagivandet därmed är slutbehandlat.
- Riksdagen kan acceptera att tillkännagivandet är slutbehandlat.
- Ett utskott och riksdagen kan dock göra en annan bedömning än regeringen och vidhålla sin uppfattning i sak.
- Utskottet och riksdagen kan då säga att tillkännagivandet inte är slutbehandlat.
- Det är utskottet och riksdagen som inom ramen för sin behandling tolkar om tillkännagivandet är tillgodosett och slutbehandlat.
- Om riksdagen har uttalat att ett tillkännagivande inte är slutbehandlat ska regeringen återkomma till riksdagen med en redovisning av ytterligare åtgärder eller med att regeringen vidhåller sin uppfattning att tillkännagivandet är slutbehandlat.

I samband med behandlingen av regeringens skrivelse Riksdagens skrivelser till regeringen – åtgärder under 2018 (skr. 2018/19:75) anförde utskottet i relation till behandlingen av tillkännagivanden (bet. 2018/19:KU21 s. 34, rskr. 2018/19:279) bl.a. att flera utskott i sina yttranden uppmärksammar vikten av att regeringen undviker onödig tidsåtgång i sin behandling av riksdagens skrivelser. Konstitutionsutskottet har tidigare anfört att det borde höra till undantagen att tillkännagivanden inte kan slutredovisas inom två till tre år, även om det inte är omöjligt att tillkännagivanden har fått en mer krävande karaktär än tidigare (bet. 2005/06:KU34). För tillkännagivanden som är äldre än ett år framhöll utskottet att en avsaknad av åtgärder torde innebära att man kan säga att regeringen i alla fall inte har agerat skyndsamt (bet. 2016/17:KU21 s. 39–40). Utskottet har även anfört att handläggningstiden för slutbehandlingen av ett enskilt tillkännagivande är avhängig tillkännagivandets innehåll och de beredningsåtgärder som förutsätts för en sådan slutbehandling (bet. 2014/15:KU21 s. 28). I de fall tillkännagivanden inte är slutbehandlade efter flera år bör regeringen redovisa en bedömning av när de kan bli slutbehandlade (bet. 2015/16:KU21s. 30).

I behandlingen av nästkommande års skrivelse Riksdagens skrivelser till regeringen – åtgärder under 2019 (skr. 2019/20:75) vidhöll utskottet liknande uppfattningar. I betänkandet anförde utskottet bl.a. följande (bet. 2020/21:KU2 s. 30):

Ett flertal av utskotten uppmärksammar vikten av att regeringen undviker onödig tidsåtgång i sin behandling av tillkännagivanden. Konstitutionsutskottet vill i detta sammanhang framhålla vikten av att regeringen behandlar riksdagens skrivelser skyndsamt och gör ansträngningar för att undvika onödig tidsåtgång när det gäller att behandla riksdagens tillkännagivanden. Huruvida den redovisade tidsåtgången är rimlig bör bedömas med hänsyn till tillkännagivandets innehåll och de beredningsåtgärder som behöver vidtas.

Under hösten 2020 granskade utskottet regeringens hantering av riksdagens tillkännagivande om att ge Migrationsverket direktåtkomst till vissa uppgifter hos andra myndigheter (bet. 2020/2021:KU10). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet att det tog nära tre år innan regeringen fattade de beslut som innebar att den ansåg att tillkännagivandet kunde ses som slutbehandlat. Utskottet konstaterade samtidigt att det rört sig om komplicerade frågor och att beredningen såväl inom myndigheter som inom Regeringskansliet pågått under hela perioden. Utskottet anförde vidare att huruvida den redovisade tidsåtgången är rimlig borde bedömas med hänsyn till tillkännagivandets innehåll och de beredningsåtgärder som behövt vidtas. Vad som framkom i granskningen gav inte anledning till något ytterligare uttalande av utskottet.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom skrivelser som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 16 februari 2021 en promemoria som upprättats inom Justitiedepartementet (bilaga A1.7.2). Av promemorians framgång i huvudsak följande.

En fråga gällde vilka beredningsåtgärder samt vid vilken tidpunkt dessa vidtagits mellan våren 2015 och hösten 2020 inom Regeringskansliet när det gäller riksdagens tillkännagivanden till regeringen om att införa ett nytt brott, inbrottsstöld, med minimistraftef fängelse i ett år. Som svar på frågan angavs följande:

Under 2015 och 2016 bereddes Egendomsskyddsutredningens betänkande Stärkt straffrättsligt skydd för egendom (SOU 2013:85) inom Regeringskansliet. Den 2 februari 2017 beslutade regeringen lagrådsremissen Grovt fordringsbedrägeri och andra förmögenhetsbrott och den 21 mars 2017 överlämnade regeringen en proposition med samma namn till riksdagen (prop. 2016/17:131). I propositionen föreslog regeringen bl.a. att integritetskränkande inslag vid gärningen ska få större genomslag när det bedöms om stöld utgör grovt brott och att det därför ska beaktas om tillgreppet skett efter intrång i även annat boende än bostad. I fråga om riksdagens tillkännagivanden om bostadsinbrott och inbrottsstöld (bet. 2014/15:JuU1 punkt 21, rskr. 2014/15:77 och bet. 2014/15:JuU14 punkt 26, rskr. 2014/15:138) angav regeringen i propositionen att regeringen avsåg att inhämta beredningsunderlag och därefter återkomma till riksdagen (se prop. s. 21).

Den 19 december 2017 påbörjades gemensamberedning av ett utredningsuppdrag om bl.a. inbrottsstöld. Den 19 januari 2018 fick en utredare i uppdrag att biträda Justitiedepartementet med att utreda vissa straffrättsliga åtgärder mot organiserad tillgreppsbrottlighet. Enligt uppdraget skulle utredaren överväga på vilket sätt integritetskränkningen vid tillgrepp efter inbrott i bostäder kan beaktas ytterligare, på vilket sätt systematiska inslag i stöld- och häleribrottslighet kan beaktas ytterligare, om försök och förberedelse till häleri bör kriminaliseras samt om, och i så fall på vilket sätt, personer vid straffansvar ska kunna stängas ute från butikslokaler, simhallar och andra liknande platser dit allmänheten har tillträde. Oavsett vilka bedömningar övervägandena ledde fram till skulle utredaren lämna författningsförslag till bl.a. ett nytt brott, benämnt inbrottsstöld, med ett minimistraff om fängelse ett år.

Den 23 januari 2019 överlämnade utredaren departementspromemorian Straffrättsliga åtgärder mot tillgreppsbrott och vissa andra brott (Ds 2019:1). Departementspromemorian remitterades den 7 mars 2019. Remisstiden gick ut den 7 juni 2019.

För att komplettera beredningsunderlaget avseende departementspromemorians förslag till lag om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek utarbetades det inom Justitiedepartementet en kompletterande promemoria med förslag till bestämmelser om personuppgiftsbehandling. Gemensamberedning av den kompletterande promemorian påbörjades den 24 februari 2020.

Den 26 februari 2020 tog Justitiedepartementet kontakt med Åklagarmyndigheten för att komplettera beredningsunderlaget i frågan om åtalsbegränsning när det gäller förslaget om inbrottsstöld. Åklagarmyndigheten lämnade skriftliga synpunkter den 2 mars 2020.

Den 23 mars 2020 remitterades den kompletterande promemorian med förslag till bestämmelser om personuppgiftsbehandling. Remisstiden gick ut den 25 maj 2020.

Den 5 juni 2020 påbörjades gemensamberedningen av lagrådsremissen Tillträdesförbud till butik och förstärkt straffrättsligt skydd mot tillgrepsbrottlighet. Lagrådsremissen beslutades av regeringen den 24 september 2020 och den 24 november 2020 överlämnade regeringen en proposition med samma namn (prop. 2020/21:52) till riksdagen. Genom propositionens förslag om inbrottsstöld ansåg regeringen att riksdagens tillkännagivanden om inbrottsstöld var tillgodosedda och därmed slutbehandlade (se prop. s. 15). Bestämmelsen om inbrottsstöld träder i kraft den 1 mars 2021.

Vidare önskade utskottet en kommentar angående varför det tog drygt fem år för regeringen att återkomma till riksdagen med förslag med anledning av det ursprungliga tillkännagivandet. Som svar på frågan angavs bl.a. att det inom Regeringskansliet under den aktuella perioden pågått lagstiftningsarbete för att integritetskränkande inslag vid stöld ska få större genomslag, att det vidtagits beredningsåtgärder med anledning av tillkännagivandet samt att fler frågor än den om skärpta straff för inbrott har behövt kompletteras i flera avseenden.

Utskottet önskade även en kommentar till hur den information som lämnats till riksdagen förhåller sig till konstitutionsutskottets tidigare uttalande att i de fall tillkännagivanden inte är slutbehandlade efter flera år bör regeringen redovisa en bedömning av när de kan bli slutbehandlade. Som svar på frågan framhölls bl.a. att regeringen i propositionen Grovt fordringsbedrägeri och

andra förmögenhetsbrott i fråga om tillkännagivanden om bostadsinbrott och inbrottsstöld (bet. 2014/15:JuU1 punkt 21, rskr. 2014/15:77 och bet. 2014/15:JuU14 punkt 25, rskr. 2014/15:138) angett att den avsåg att inhämta beredningsunderlag och därefter återkomma till riksdagen (prop. 2016/17:131 s. 21). Vidare framhölls i svaret att regeringen i propositionen Elektronisk övervakning av kontaktförbud (prop. 2017/18:81) informerade riksdagen om hanteringen av tillkännagivanden om bl.a. bostadsinbrott och inbrottsstöld (bet. 2014/15:JuU1 punkt 21, rskr. 2014/15:77, bet. 2014/15:JuU14 punkt 26, rskr. 2014/15:138 och bet. 2016/17:JuU13 punkt 4, rskr. 2016/17:272). I svaret framhölls vidare att de löpande beredningsåtgärder som vidtagits med anledning av riksdagens tillkännagivanden redovisats i skrivelserna Riksdagens skrivelser till regeringen – åtgärder under 2017 (skr. 2017/18:75 s. 13, 17 och 55), Riksdagens skrivelser till regeringen – åtgärder under 2018 (skr. 2018/19:75 s. 10, 14 och 44) och Riksdagens skrivelser till regeringen – åtgärder under 2019 (skr. 2019/20:75 s. 9, 12, 44, 78).

Utfrågning med justitie- och migrationsminister Morgan Johansson

Utskottet höll den 12 april 2021 en offentlig utfrågning med justitie- och migrationsminister Morgan Johansson (bilaga B8).

I sin inledning konstaterade Morgan Johansson att minimistrafvet för bostadsinbrott sedan den 1 mars 2021 har höjts från sex månaders till ett års fängelse, vilket både var hårdare än vad utredaren föreslog och helt i linje med riksdagens tillkännagivande. När det gäller varför han inte startade utredningen om bostadsinbrott förrän i januari 2018 anförde han att de under 2015, 2016 och 2017 prioriterade frågor om bl.a. det grova våldet, skjutningarna, terrorism och sexualbrotten. Enligt Morgan Johansson arbetade de även med förmögenhetsbrotten under tiden, men att ett helhetsgrepp om just bostadsinbrott togs 2018 efter att utredningsdirektiv arbetats fram under 2017.

Morgan Johansson anförde vidare att man under 2015–2017 inte lät förmögenhetsbrotten helt ligga och vila, då man exempelvis lade fram förslag baserade på Egendomsskyddsutredningens betänkande om bl.a. utvidgade möjligheter att döma för grov stöld. Man gav även uppdrag till polisen, tullen och Kustbevakningen. Samtidigt framhöll Morgan Johansson att man i en värld av begränsade resurser måste vara beredd att göra prioriteringar och att han under denna period valde att prioritera bl.a. den grova brottsligheten, skjutningarna och mäns våld mot kvinnor.

Morgan Johansson kunde vidare inte påminna sig om att någon dialog förts där riksdagen blivit informerad om att orsaken till att tillkännagivandet nedprioriterats bl.a. var bristande resurser. Detta var däremot något de i Regeringskansliet kunde tänka på framöver, att om de fortsatt skulle få tillkännagivanden som är ofinansierade kanske det var ett sätt att möta dem på.

Vidare framhöll Morgan Johansson att Egendomsskyddsutredningen inte mötte tillkännagivandet då den utredningen hade tillkommit mycket tidigare. Egendomsskyddsutredningen borde enligt Morgan Johansson snarare ses som ett exempel på att arbete pågick med egendoms- och förmögenhetsbrotten. Processen för att tillgodose tillkännagivandet från riksdagen startade enligt Morgan Johansson 2017 i och med att de började skriva utredningsdirektiv till en utredning som tillsattes 2018. Statsrådet framhöll i relation till dessa beslut att det nog var en fråga för riksdagen att ta ställning till om det var korrekt att under de här åren (2015–2017) prioritera det grova våldet, sexualbrotten, terroristbrotten, vapenbrotten och i stället ta ett helhetsgrepp kring bostadsinbrotten 2018.

Utskottets ställningstagande

Utskottet kan konstatera att det tog cirka sex år innan regeringen fattade de beslut som innebar att tillkännagivandena kunde ses som slutbehandlade. Utskottet har förståelse för att det har rört sig om en komplicerad fråga som krävt relativt omfattande utredningsåtgärder, men kan samtidigt konstatera att konkreta åtgärder för att tillmötesgå de specifika tillkännagivandena inte påbörjades förrän i slutet av 2017, drygt två och ett halvt år efter riksdagens tillkännagivande. Regeringen kan således inte sägas ha behandlat tillkännagivandet med skyndsamhet.

Regeringen har inte någon konstitutionell skyldighet att följa ett tillkännagivande från riksdagen, men som utskottet tidigare framhållit är utgångspunkten att regeringen följer riksdagens tillkännagivanden. I enlighet med vad utskottet tidigare framhållit har regeringen även att fullödigt redovisa olika åtgärder som vidtas, eller som den planerar att vidta, under den tid som tillkännagivanden ännu inte bedöms vara slutbehandlade. För det granskade ärendet synes det finnas en diskrepans mellan vad Morgan Johansson framhöll under utfrågningen och vad regeringen kontinuerligt har redovisat till riksdagen. Under utfrågningen uppgav Morgan Johansson bl.a. att regeringen under 2015, 2016 och delar av 2017 inte vidtog några konkreta åtgärder specifikt med anledning av tillkännagivandena eftersom den under dessa år prioriterade andra frågor, vilket delvis var en konsekvens av bristande resurser. Denna motivering har tidigare inte framkommit i vare sig regeringens kontinuerliga redovisning av tillkännagivandena till riksdagen eller i svar på ledamöters skriftliga frågor, och inte heller i svar på konstitutionsutskottets skriftliga frågor. Utskottet anser att den informationen borde ha framkommit i redovisningarna, vilket också hade möjliggjort för riksdagen att ta detta i beaktande när regeringens hantering av tillkännagivanden har varit föremål för bedömning.

2. Handläggning av vissa regeringsärenden

2.1 Klimatpolitiska handlingsplanens överensstämmelse med klimatlagen

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2074-2019/20), *bilaga A2.1.1*, hemställs att konstitutionsutskottet granskar regeringen och före detta statsrådet Isabella Lövings hantering av den klimatpolitiska handlingsplanen och ifall den lever upp till kraven som ställs i klimatlagen. I lagen står det att handlingsplanen bör innehålla utfall av vidtagna åtgärder för utsläppsminskningar och ange i vilken grad beslutade och planerade utsläppsminskningar kan förväntas bidra till att de nationella och globala klimatmålen kan nås. Handlingsplanen innehåller inget av detta.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Miljödepartementet, *bilaga A2.1.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Propositionen En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan

Regeringen överlämnade i december 2019 proposition 2019/20:65 En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan till riksdagen. Propositionen var den första klimatpolitiska handlingsplan som regeringen, i enlighet med klimatlagen, överlämnat till riksdagen.

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner det som regeringen föreslår om inriktningen för det klimatpolitiska arbetet. Regeringen redovisar hur det klimatpolitiska arbetet bör bedrivas under mandatperioden inklusive de beslutade och planerade åtgärder som bidrar till att nå de nationella och globala klimatmålen. Regeringen föreslår att ökade ansträngningar görs för att integrera klimatpolitiken i alla relevanta politikområden för att nå det långsiktiga och tidssatta utsläppsmålet. Det arbetet bör innefatta att se över all relevant lagstiftning för att det klimatpolitiska ramverket ska få genomslag, att regeringen i samband med nästa översyn av respektive samhällsmål vid behov omformulerar målen så att de är förenliga med klimatmålen och att regelverket tydliggörs så att konsekvensanalyser görs av effekter för klimatet inom de politikområden där det är relevant. I handlingsplanen presenteras vilka åtgärder regeringen avser att vidta dels på tvärsektorieell nivå, dels för olika

utsläppssektorer med ett särskilt fokus på transportsektorn. Även det klimatrelaterade arbetet som regeringen avser att vidta internationellt och inom EU presenteras.

Riksdagens behandling av regeringens klimatpolitiska handlingsplan

Miljö- och jordbruksutskottet behandlade regeringens proposition i betänkande 2019/20:MU16. Av betänkandet (s. 12) framgår att Klimatpolitiska rådet presenterade sin rapport för 2020 för utskottet vid sammanträdet den 21 april 2020 (se mer om rapporten nedan). I betänkandet ställde sig utskottet bakom regeringens förslag om inriktning för det klimatpolitiska arbetet. I sitt ställningstagande uttalade utskottet bl.a. följande (s. 24–25):

I likhet med regeringen bedömer miljö- och jordbruksutskottet att aktörer inom alla samhällsområden och alla nivåer behöver bidra för att nå de klimatmål som riksdagen har beslutat om. Utskottet delar även regeringens bedömning att klimatet behöver integreras i alla relevanta politikområden – inte bara i politik som endast syftar till att minska utsläppen – för att arbetet ska kunna utgå från det långsiktiga tidsatta utsläppsmålet i klimatlagen. Utskottet välkomnar därför den inriktning för klimatpolitiken som regeringen lämnar i handlingsplanen. Utskottet delar regeringens bedömningar av de förändringar som behöver göras och de åtgärder som behöver vidtas för att nå klimatmålen. Utskottet ser positivt på regeringens ansats att göra ökade ansträngningar för att integrera klimatpolitiken i alla relevanta politikområden och instämmer i regeringens bedömning av vad detta arbete bör innefatta. Utskottet konstaterar i likhet med Miljömålsberedningen att klimatpolitiken är komplex och inte enbart en uppgift för miljöpolitiken. Utskottet delar regeringens och Miljömålsberedningens ställningstagande att regeringen i samband med nästa översyn av respektive samhällsmål vid behov ska omformulera målen så att de är förenliga med klimatmålen.

När det gäller frågan om konsekvensanalyser anför regeringen i propositionen att en utgångspunkt för att integrera klimatet i alla relevanta politikområden är att konsekvenser i fråga om utsläpp av växthusgaser är analyserade och ingår i beslutsunderlag. Utskottet välkomnar därför regeringens åtagande att göra regelverket tydligare så att det görs konsekvensanalyser av effekter för klimatet inom de politikområden där det är relevant. Utskottet noterar vidare att regeringen i propositionen anför att den aktivt arbetar för att successivt säkerställa att miljö- och klimatfrågorna, tillsammans med andra relevanta aspekter, blir belysta i beslutsunderlagen. Utskottet noterar även att Klimatpolitiska rådet lyfter fram frågan om konsekvensanalyser i sin rapport och att denna kommer att hanteras i samband med nästa klimatredovisning. Utskottet anser att detta arbete inte bör föregripas.

I en reservation (res. 5) av Jessica Rosencrantz (M), Louise Meijer (M), Niklas Wykman (M) och Ingemar Kihlström (KD) anfördes att reservanternas i klimathandlingsplanen saknar en redovisning av hur regeringens beslutade och planerade åtgärder förväntas bidra till att utsläppen minskar och att de nationella och globala klimatmålen nås. Klimathandlingsplanen redogör enbart deskriptivt för de åtgärder som regeringen redan har vidtagit och de reformer som regeringen planerar att föreslå. Det finns ingen konkret

uppföljning av hur mycket tidigare beslutade åtgärder har minskat utsläppen och bidragit till att uppnå klimatmålen. Det finns inte heller någon redogörelse för hur planerade förslag konkret ska bidra till måluppfyllelsen. För en konkret redovisning krävs att reformer och förslag inte bara beskrivs utan även utvärderas i siffror.

Kammaren beslutade den 10 juni 2020 i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2019/20:314).

Klimatpolitiska rådets granskning

Den 12 mars 2020 överlämnade Klimatpolitiska rådet¹ sin rapport för 2020 till regeringen. Rapporten innehåller Klimatpolitiska rådets bedömning av regeringens samlade politik och den klimatpolitiska handlingsplanen.

Klimatpolitiska rådets övergripande slutsats i rapporten (s. 27, jfr även tabell 5 på s. 28) är att rådet välkomnar att regeringen presenterat en bred handlingsplan med insatser i många olika sektorer, från lokal till internationell nivå. Rådet framhåller att den allvarligaste bristen är att regeringen inte redovisar i vilken grad de beslutade och aviserade insatserna, i sina delar eller som helhet, bidrar till att klimatmålen kan nås. Därmed uppfyller inte handlingsplanen klimatlagens ambition i detta avseende. Insatserna är därtill genomgående diffust beskrivna och saknar en tidsplan för genomförande.

Regeringens behandling av Klimatpolitiska rådets rapport för 2020 om handlingsplanen

I budgetpropositionen för 2021 (prop. 2020/21:1, utg.omr. 20) kommenterar regeringen Klimatpolitiska rådets rapport för 2020. Regeringen skriver bl.a. följande (s. 161–162):

Enligt klimatlagen ska en klimatpolitisk handlingsplan tas fram det första året av varje ny mandatperiod. En handlingsplan som utformas brett i syfte att omfatta olika insatser över hela samhället och inom olika politikområden har bäst förutsättningar att åstadkomma den omställning och de utsläppsminskningar som behövs. Regeringens bedömning är att en handlingsplan som utformas med den utgångspunkten och sträcker sig över mandatperioden inte bör avgränsas till sådana insatser som redan hunnit utredas, utformas i sina detaljer, konsekvensanalyseras och remitteras. Det är angeläget att även områden där regeringen har för avsikt att under mandatperioden genomföra åtgärder kan omfattas av en klimatpolitisk handlingsplan, även om de planerade åtgärderna bara kan beskrivas och effektbedömas på en mer översiktlig nivå.

Regeringen har påbörjat ett omfattande arbete med att genomföra den klimatpolitiska handlingsplanen. Ansvaret för genomförandet fördelas på ett flertal departement och statsråd och hela Regeringskansliet berörs av arbetet.

Regeringen avser att i denna och kommande klimatredovisningar löpande redogöra för arbetets fortskridande och klimateffekter av

¹ Klimatpolitiska rådet är en myndighet i form av ett oberoende tvärvetenskapligt expertorgan. Rådet utvärderar hur regeringens samlade politik är förenlig med de klimatmål som riksdagen och regeringen har beslutat. Enligt 5 § förordningen (2017:1268) med instruktion för Klimatpolitiska rådet ska klimatpolitiska rådet senast tre månader efter det att regeringen har lämnat sin klimatpolitiska handlingsplan enligt 5 § klimatlagen (2017:720) lämna en rapport till regeringen med en bedömning av handlingsplanen.

beslutade åtgärder. I årets klimatredovisning redogör regeringen i kapitel 3 för effekten av de åtgärder som beslutats och i kapitel 5 för ytterligare åtgärder och aviserad politik som har potential att sluta utsläppsgapet. Regeringen avser fortsätta utveckla arbetet med effektbedömningar. Flera myndigheter behöver utveckla sin kapacitet att analysera klimateffekter och bidra med underlag till kommande klimatredovisningar och klimatpolitiska handlingsplaner.

Miljö- och jordbruksutskottet kommenterade i sitt betänkande över utgifts-område 20 att utskottet välkomnar att regeringen avser att utveckla arbetet med effektutvärderingar av förslag som presenteras i regeringens klimatpolitiska handlingsplan trots att detta är svårt, och utskottet ser fram emot att ta del av dessa i framtida klimatredovisningar (bet. 2020/21:MU1 s. 10–11).

Gällande ordning

Regeringens redovisning till riksdagen

Budgetlagen m.m.

Av 10 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) följer att regeringen i budgetpropositionen ska lämna en redovisning av de resultat som har uppnåtts i verksamheten i förhållande till de mål som riksdagen har beslutat. Redovisningen ska vara anpassad till utgiftsområdena.

I förarbetena till budgetlagen framhålls att resultatinformationen bör utformas som ett underlag för riksdagens beslut och att resultatredovisningen bör utvecklas framför allt på områden som rör stora belopp eller där eftersträevade samhällseffekter är särskilt betydelsefulla (prop. 2010/11:40 s. 100 f.). Resultatredovisningen bör avse effekterna av statens verksamhet och de bidrag som insatserna har inneburit i förhållande till de mål riksdagen har beslutat om. Det har dock inte ansetts lämpligt att i lag reglera den närmare utformningen av resultatinformationen och på vilken nivå den bör lämnas inom respektive utgiftsområde, med hänvisning till att det bör finnas utrymme för regeringen och riksdagen att utveckla verksamhetsanpassade former för detta över tiden. I förarbetena betonas att bestämmelsen självfallet inte utesluter att resultatredovisningar lämnas även i andra sammanhang. Det anförs tvärtom att det kan vara naturligt att regeringen redovisar fördjupade analyser av olika verksamheter i skrivelser och i särpropositioner. Det framhålls också att riksdagen även kan begära resultatinformation för olika verksamheter när behov finns.

I budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1 Förslag till statsbudget 2010, finansplan och skattefrågor m.m. s. 339 f.) anförde regeringen att en ökad grad av verksamhetsanpassning i styrningen av förvaltningsmyndigheterna ställer högre krav på såväl regeringen som riksdagen. Det innebär bl.a. att regeringen ska överväga vilka mål som ska beslutas eller anges för olika utgiftsområden eller delar av utgiftsområden, vilka indikatorer och mått som ska användas samt vilken resultatinformation som bör lämnas vid olika tidpunkter för att skapa förutsättningar för en fullständig formaliserad

dialog mellan riksdagen och regeringen om resultaten. Regeringen framhöll i detta sammanhang att riksdagens utskott har en viktig roll att spela i att precisera sina behov av resultatinformation och att föra en aktiv resultatdialog med regeringen. Vidare angavs att regeringens resultatredovisning i första hand syftar till att ge riksdagen möjlighet att bedöma i vilken grad beslutade eller angivna mål är uppfyllda och att det ytterst är en uppgift för regeringen att, med beaktande av berörda utskotts önskemål, besluta om inriktning, omfattning, periodicitet etc. när det gäller redovisning av resultat inom ett utgiftsområde. Regeringen underströk att förändringarna i riktning mot ökad verksamhetsanpassning och flexibilitet i resultatstyrningen också syftar till att successivt öka kvaliteten och precisionen i resultatredovisningen till riksdagen.

Klimatlagen

Den 1 januari 2018 trädde klimatlagen (2017:720) i kraft. I lagen finns bestämmelser om regeringens klimatpolitiska arbete, vad arbetet ska syfta till och hur det ska bedrivas (1 §). Lagen föreskriver bl.a. att regeringen varje år ska lämna en klimatredovisning till riksdagen i budgetpropositionen. Klimatredovisningen ska innehålla en redovisning av utsläppsutvecklingen, en redovisning av de viktigaste besluten inom klimatpolitiken under året och vad de besluten kan betyda för utvecklingen av växthusgasutsläppen, samt en bedömning av om det finns behov av ytterligare åtgärder och när och hur beslut om sådana åtgärder i så fall kan fattas (4 §). I författningskommentaren till 4 § anges att bestämmelsen syftar till att skapa kontinuitet i det löpande klimatarbetet. Genom att uppgifterna redovisas på detta sätt synliggörs behovet och betydelsen av att vidta åtgärder inom samtliga politikområden samtidigt som riksdagen och allmänheten ges regelbunden information om hur klimatarbetet fortskrider.

Enligt 5 § klimatlagen ska regeringen vart fjärde år ta fram en klimatpolitisk handlingsplan. Handlingsplanen ska lämnas till riksdagen året efter det att ordinarie val till riksdagen har hållits. I bestämmelsen anges att handlingsplanen bör innehålla en beskrivning av

1. Sveriges åtaganden inom EU och internationellt
2. historiska utsläppsdata som avser växthusgaser fram till den senaste rapporterade utsläppsinventeringen
3. prognosticerade utsläppsminskningar
4. utfallet av vidtagna åtgärder för utsläppsminskningar
5. planerade åtgärder för utsläppsminskningar med en ungefärlig uppgift om när dessa åtgärder kan börja gälla
6. i vilken grad beslutade och planerade utsläppsminskande åtgärder kan förväntas bidra till att de nationella och globala klimatmålen kan nås
7. i vilken utsträckning beslutade och planerade åtgärder inom olika utgiftsområden påverkar möjligheterna att nå de nationella och globala klimatmålen

8. vilka ytterligare åtgärder eller beslut som kan behövas för att nå de nationella och globala klimatmålen.

I författningskommentaren till 5 § anges bl.a. följande:

Bestämmelsen anger vilka uppgifter som bör finnas med i den klimatpolitiska handlingsplanen. Första–tredje punkterna avser faktauppgifter. Fjärde punkten innebär att regeringen bör bedöma effekten av beslutade styrmedel och andra åtgärder och redovisa vilken betydelse dessa har för möjligheten att nå beslutade klimatmål. Femte och sjätte punkterna innebär att regeringen bör redovisa vilka åtgärder som planeras och vilken betydelse dessa har för möjligheten att nå beslutade klimatmål. Alla åtgärder som kan ha betydelse för möjligheten att nå de nationella och globala målen bör redovisas, således även åtgärder som vidtas eller planeras inom ramen för Sveriges internationella engagemang, såsom bistånd, tekniköverföring och internationella investeringar. Sjunde punkten innebär att regeringen även bör redovisa hur andra beslutade eller planerade åtgärder än sådana som har till direkt syfte att leda till utsläppsminskningar eller främja skyddande funktioner i miljön, kan komma att påverka möjligheten att nå klimatmålen. Åttonde punkten innebär att regeringen bör beskriva vilka ytterligare åtgärder, utöver beslutade och planerade åtgärder, som kan komma att krävas på längre sikt för att nå de nationella och globala klimatmålen.

I propositionen anges även följande (prop. 2016/17:146 s. 40–41):

Genom att handlingsplanerna ska utarbetas vart fjärde år blir det en uppgift för varje regering att under mandatperioden ta fram eller revidera en befintlig plan för hur klimatmålen ska nås. Handlingsplanen bör lämnas året efter ordinarie val till riksdagen, för att på så sätt säkerställa att arbetet med att nå etappmålen och det långsiktiga utsläppsmålet integreras i regeringens övriga politikområden helt från början. Förslag med budgetkonsekvenser bör kunna utarbetas parallellt med handlingsplanen så att de kan redovisas i budgetpropositionen samma år. Exakt hur arbetet med att ta fram handlingsplanen ska organiseras bör vara en fråga för varje framtida regering. Likaså bör det vara en fråga för varje framtida regering om handlingsplanen ska överlämnas i en skrivelse eller proposition, beroende på handlingsplanens innehåll. Förslaget till klimatlag innehåller en reglering som fastställer redovisningsskyldighet av en årlig klimatredovisning i samband med budgetpropositionen samt en klimatpolitisk handlingsplan per mandatperiod. Lagen anger även vad de årliga klimatredovisningarna och de klimatpolitiska handlingsplanerna bör innehålla som minimum.

Under rubriken Planerings- och uppföljningssystem samt information till riksdagen i propositionen anges vidare följande (s. 47):

Som framgår av avsnitt 6 finns det ett behov av att komplettera det klimatpolitiska ramverket med ett planerings- och uppföljningssystem som utgår från de utsläppsmål som riksdagen har antagit. Lagen bör ange förutsättningarna för denna planering och uppföljning samt hur riksdagen ska informeras om hur arbetet fortskrider. Regeringens skyldighet att redovisa det klimatpolitiska arbetet i en årlig klimatredovisning och i en klimatpolitisk handlingsplan bör uttryckligen anges, liksom vilka uppgifter dessa handlingar bör innehålla. Som framgått i avsnitt 6 blir det en uppgift för varje regering att bestämma den slutliga utformningen av den klimatpolitiska handlingsplanen.

Propositioner och skrivelser

En proposition är regeringens förslag till ett riksdagsbeslut. En proposition ska innehålla regeringens protokoll i ärendet, en redovisning av ärendets beredning och skälen för regeringens förslag. Propositioner med lagförslag ska i förekommande fall innehålla Lagrådets yttrande (9 kap. 2 § riksdagsordningen).

Enligt Propositionshandboken är det uppenbart att en proposition fyller en rad syften och den ska vara tillgänglig för läsare av många slag. En sak står emellertid klar: en proposition är inte en facktext skriven för fackmän. Huvudsyftet med propositionen är att presentera regeringens förslag för riksdagen och motivera det (Ds 1997:1 s. 61). I handboken står vidare bl.a. följande (s. 44):

Att välja ut de frågor som skall tas upp vid beredningen är inte alltid lätt. Propositionsskrivaren bör vara medveten om att få läser hela betänkandet och att beslutsfattarnas uppfattning om förslagen kommer att påverkas av vad som tas upp vid beredningen. Det är därför av stor vikt att man gör urvalet sakligt och objektivt och därvid beaktar att vissa frågor, från rent politiska utgångspunkter, kan vara av särskild vikt. Ett av syftena med beredningarna är att se till att politikerna får tillräckligt nyanserad information och ett bra beslutsunderlag.

Tidigare granskning

Utskottet har tidigare granskat regeringens resultatrapportering.

Våren 2011 konstaterade utskottet att regeringsformens bestämmelser om riksdagens finansmakt föreskriver att riksdagen bestämmer hur statens medel ska användas, och budgetlagens bestämmelser om regeringens redovisnings-skyldighet medför ett åliggande för regeringen att informera riksdagen så att den ges en rättvisande bild (bet. 2010/11:KU20 s. 24).

Våren 2017 uttalade utskottet bl.a. följande (bet. 2016/17:KU20 s. 30):

Riksdagen har bl.a. i uppgift att löpande följa upp regeringens resultatredovisning av statens verksamhet. En viktig del i detta arbete är mål- och resultatdialogen mellan regeringen och riksdagen. Denna dialog förs i regeringens budgetproposition och framför allt i riksdagsutskottens budgetbetänkanden. Från riksdagens sida preciserar utskotten i budgetbetänkandena sina behov av resultatinformation, och regeringen anpassar resultatredovisningen i budgetpropositionen utifrån vad utskotten har anfört. En utvecklad och väl fungerande mål- och resultatdialog ställer krav på både regeringen och riksdagen. En verksamhetsanpassad och tydlig dialog ökar kvaliteten och precisionen i regeringens resultatredovisning till riksdagen.

Utskottet har även tidigare granskat regeringens återrapportering av Klimatklivet (bet. 2020/21:KU10 s. 111). Utskottet uttalade där bl.a. följande (s. 116):

Utskottet vill framhålla att det är av största vikt att återrapporteringen till riksdagen är så saklig och korrekt som möjligt samt att urvalet av uppgifter som tas med i redovisningarna svarar mot kravet att information till riksdagen ska ge en rättvisande bild. Redovisningen utgör ett viktigt

beslutsunderlag för utskottet vid bedömningen av i vilken mån beslutade eller angivna mål är uppfyllda.

Utskottet noterar att ett nytt klimatpolitiskt ramverk har kommit på plats som syftar till att förbättra rapporteringen till riksdagen. Enligt den nya klimatlagen ska regeringen varje år lämna en klimatredovisning till riksdagen i budgetpropositionen. I redovisningen ska regeringen bl.a. presentera en bedömning av om det finns behov av ytterligare åtgärder och hur klimatpolitiken påverkar möjligheterna att nå klimatmålen. Utskottet vill i sammanhanget framhålla vikten av en fortsatt aktiv dialog mellan det berörda utskottet och regeringen om hur resultatredovisningen kan bli bättre och mer fullständig.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på vissa frågor. Utskottet fick den 16 mars 2021 en svarspromemoria upprättad inom Miljödepartementet (bilaga A2.1.2). I promemorian anføres bl.a. att vid framtagande av handlingsplanen utgick regeringen från de anvisningar om innehåll som finns i klimatlagen. Det anges vidare att i handlingsplanen redovisades bl.a. utfallet av vidtagna åtgärder samt planerade åtgärder för utsläppsminskningar. Regeringen gjorde bedömningen att handlingsplanen skulle ges en bred utformning. Detta innebar bl.a. att även planerade åtgärder vars innehåll och effekter endast kunde beskrivas mer översiktligt inkluderades. I klimatredovisningen för 2020 (prop. 2020/21:1 utg.omr. 20) lämnades kompletterande redogörelser för effekterna av beslutade och planerade åtgärder. Arbetet med effektbedömningarna sker löpande för att tillhandahålla riksdagen ett så bra underlag som möjligt i kommande klimatredovisningar och klimatpolitiska handlingsplaner. Som en del i detta arbete har regeringen beslutat om en rad myndighetsuppdrag.

Utskottets ställningstagande

Utskottet granskade förra året regeringens återrapportering till riksdagen av Klimatklivet. I samband med det underströk utskottet att det är av största vikt att återrapporteringen till riksdagen är så saklig och korrekt som möjligt samt att urvalet av uppgifter som tas med i redovisningarna svarar mot kravet att information till riksdagen ska ge en rättvisande bild. Denna anmälan handlar om en handlingsplan som regeringen enligt klimatlagen ska lämna till riksdagen vart fjärde år. 2019 var första gången som en handlingsplan togs fram och överlämnades till riksdagen. Vad gäller utformningen av handlingsplanen innehåller 5 § andra stycket klimatlagen en uppräkningslista av vilka uppgifter som bör finnas med i handlingsplanen, men som till skillnad mot vad som tas upp i 5 § första stycket inte är obligatoriska att ta med. Utskottet vill samtidigt framhålla att klimatlagen endast anger vad handlingsplanerna bör innehålla som minimum (prop. 2016/17:146 s. 41). I det nu aktuella fallet noterar utskottet att 2019 års klimatpolitiska handlingsplan har granskats och behandlats av miljö- och jordbruksutskottet och av Klimatpolitiska rådet.

2.2 Hanteringen av utredningsförslag till ny migrationslagstiftning

Ärendet

Anmälningar

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 781-2020/21), *bilaga A2.2.1*, begärs det att utskottet granskar regeringens och i synnerhet statsrådet Morgan Johanssons hantering av två promemorior om migration.

Anmälaren framhåller att regeringen i samband med remitteringen av Migrationskommitténs betänkande inledde ett antal parallella beredningsprocesser. Två promemorior med förslag togs fram och remitterades till ett antal remissinstanser. Det finns enligt anmälaren anledning för konstitutionsutskottet att granska om regeringens beredning av de tillkommande förslagen och de konsekvensanalyser som gjorts med anledning av dessa har varit godtagbara.

En granskning av regeringens och i synnerhet statsrådet Morgan Johanssons hantering av en av de två promemoriorna om migration begärs även i en annan anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1088-2020/21), *bilaga A2.2.2*. Det finns enligt anmälaren anledning för konstitutionsutskottet att granska om regeringens beredning av promemorian och konsekvensanalyserna i promemorian har varit godtagbara. Anmälaren framhåller att flera remissinstanser har haft synpunkter i dessa delar.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Justitiedepartementet, *bilaga A2.2.3*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Regeringen beslutade den 14 juni 2019 att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att ta ställning till utformningen av den framtida svenska migrationspolitiken i syfte att fastställa en ordning som är långsiktigt hållbar (dir. 2019:32). Kommittén, som antog namnet Kommittén om den framtida svenska migrationspolitiken (Migrationskommittén), överlämnade i september 2020 sitt betänkande En långsiktigt hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54) till det ansvariga statsrådet.

I betänkandet finns ett antal lagförslag om uppehållstillstånd. Det föreslås att lagförslagen ska träda i kraft den 20 juli 2021. Av betänkandet framgår att Migrationskommittén inte var enig och i betänkandet finns sju reservationer och åtta särskilda yttranden.

Den 7 oktober 2020 remitterades Migrationskommitténs betänkande till drygt 90 remissinstanser och remissvaren skulle lämnas in till Justitiedepartementet senast den 7 december 2020.

Samma dag som betänkandet remitterades höll dåvarande miljö- och klimatminister samt vice statsminister Isabella Lövin och justitie- och migrationsminister Morgan Johansson en pressträff. Morgan Johansson framhöll att Migrationskommitténs betänkande var ett viktigt steg mot en proposition om en ny migrationspolitik men att det fanns behov av vissa justeringar och kompletteringar av förslagen i betänkandet. Vid pressträffen redogjordes översiktligt för dessa justeringar och kompletteringar. När det gällde tidsplanen för det fortsatta arbetet framhöll Morgan Johansson att en lagrådsremiss och en proposition skulle tas fram under våren 2021. Därutöver uppgav Isabella Lövin att tillfälliga ändringar också behövde göras i den s.k. gymnasielagen med anledning av coronapandemin.

Den 23 november 2020 remitterades promemorian Krav på tidsbegränsade anställningars varaktighet för att permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas enligt den tillfälliga lagen till 19 remissinstanser. Remissvaren skulle lämnas in till Justitiedepartementet senast den 27 november 2020. I promemorian finns förslag till en ändring i förordningen (2016:850) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. Förordningsändringen skulle enligt förslaget träda i kraft den 3 december 2020.

Den 4 december 2020 remitterades promemorian Kompletterande promemoria till betänkandet En långsiktigt hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54) till drygt 90 remissinstanser. Remissvaren skulle lämnas in till Justitiedepartementet senast den 10 januari 2021. I promemorian finns några lagförslag, och det föreslås att de ska träda i kraft den 20 juli 2021.

Gällande ordning

En regering har bl.a. till uppgift att avgöra regeringsärenden. Sådana ärenden avgörs av regeringen vid regeringssammanträden (7 kap. 3 § regeringsformen).

Med regeringsärenden avses alla ärenden i vilka regeringen fattar beslut. Enligt förarbetena till regeringsformen ska alla frågor som anses kräva ett ställningstagande från någon i regeringskretsen behandlas som regeringsärenden (prop. 1973:90 s. 184 f.). Som exempel på regeringsärenden kan nämnas propositioner, lagrådsremisser, författningar, kommitté- och utredningsdirektiv, särskilda beslut om uppdrag, regleringsbrev samt anslags- och bidragsändringar.

Själva förfarandet vid beredningen av regeringsärenden regleras endast i begränsad omfattning i regeringsformen. Detta förfarande överensstämmer med den allmänna målsättningen om handlingsfrihet för varje regering. Sålunda omnämns varken utredningsväsendet eller regeringens interna beredning. I förarbetena till regeringsformen framhålls att regeringen måste bära det slutliga ansvaret för utformningen och innebörden av förslag som

läggs fram för riksdagen, och det bör ytterst ankomma på regeringen att avgöra hur den utredning bör bedrivas som anses behövlig som grund för förslagen (prop. 1973:90 s. 288).

I ett avseende tas beredningen av regeringsärenden upp i regeringsformen. I 7 kap. 2 § regeringsformen uttrycks ett allmänt beredningskrav för regeringsärenden. Enligt bestämmelsen ska de upplysningar och yttranden som behövs hämtas in från de berörda myndigheterna vid beredningen av regeringsärenden. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommunerna. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig.

Enligt förarbetsuttalanden till bestämmelsen är inhämtandet av yttranden från myndigheter, organisationer och andra enskilda sammanslutningar ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i den svenska politiska beslutsprocessen (prop. 1973:90 s. 287). Varken av bestämmelsen i regeringsformen eller av dess förarbeten framgår dock närmare hur ett remissförfarande bör gå till. Oftast är ett remissförfarande skriftligt, men det förekommer att regeringen hämtar in synpunkter muntligen. Det faller i slutänden på regeringen att under vanligt konstitutionellt ansvar avgöra vilka myndigheter som är berörda av ett regeringsärende och i vilken omfattning det är nödvändigt att kommuner, organisationer (sammanslutningar) och enskilda får tillfälle att yttra sig (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 326 f.).

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt svar på ett par frågor. Som svar överlämnades den 18 februari 2021 en promemoria som upprättats inom Justitiedepartementet (bilaga A2.2.3).

Av svarspromemorian framgår att regeringen inte har fattat något beslut med anledning av förslagen i Migrationskommitténs betänkande och de två promemoriorna.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att när de två granskningsanmälningarna lämnades in till utskottet pågick beredningen av det aktuella ärendet fortfarande hos regeringen. Några beslut hade inte heller fattats av regeringen vid tidpunkten för utskottets skriftliga frågor till Regeringskansliet. Granskningen ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

3. Vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen

3.1 Skogsstyrelsens föreskrifter avseende nyckelbiotoper

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 764-2020/21), *bilaga A3.1.1*, begärs det att utskottet ska granska tidigare miljöminister Karolina Skogs, tidigare miljöminister Isabella Lövins och tidigare landsbygdsminister Sven-Erik Buchts styrning av de myndigheter som ansvarar för inventeringen av nyckelbiotoper.

I anmälan anför det att Skogsutredningen 2019 i sitt slutbetänkande Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen (SOU 2020:73) har gjort en förtjänstfull och noggrann rättslig genomgång av begreppet nyckelbiotop och dess användning, konsekvenser och effekter. Enligt anmälaren har begreppet, som inte är författningsreglerat, fått en mycket stor betydelse bl.a. i ärenden om tillsyn enligt skogsvårdslagen och miljöbalken. Det har också fått straffrättsliga konsekvenser. Vidare anför anmälaren att utredningen har funnit att inventeringen av nyckelbiotoper utgör ärendehandläggning enligt förvaltningslagen, vilken har skett i strid med legalitetsprincipen eftersom inventeringen har saknat rättslig grund.

I maj 2018 gav regeringen Skogsstyrelsen i uppdrag att genomföra en landsomfattande nyckelbiotopsinventering. I riksdagens beslut om budget för 2019 togs dock satsningen på inventering av nyckelbiotoper bort och i juni 2019 beslutade regeringen att avveckla uppdraget till Skogsstyrelsen.

Enligt anmälaren har många enskilda skogsägare drabbats oerhört hårt av den bristfälliga respekten för såväl de ekonomiska som ideella värden som gått förlorade när användningen och tillämpningen av nyckelbiotopsinventeringarna har tillåtits, till nackdel för enskilda, att utvecklas helt utan lagstöd. Mot denna bakgrund begär anmälaren att utskottet ska granska om tidigare landsbygdsminister Sven-Erik Buchts, tidigare miljöminister Karolina Skogs och tidigare miljöminister Isabella Lövins styrning av ansvariga myndigheter har brutit.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat två promemorior som upprättats inom Miljödepartementet och en promemoria som upprättats inom Näringsdepartementet, *bilaga A3.1.2–3*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Kunskap om områden med höga naturvärden har ansetts utgöra ett viktigt underlag inom svenskt miljö- och naturvårdsarbete och ge en bild av var i skogslandskapet det finns biologiskt särskilt värdefulla miljöer. Exempelvis lyfter Riksrevisionen i sin granskningsrapport Skyddet av värdefull skog (RiR 2018:7) fram att kunskap om skyddsvärda områden är en förutsättning för ett strategiskt skyddsarbete, minimerar akuta hot mot skyddsvärda områden och ökar förutsättningarna för relevanta markägarinitiativ till formellt skydd eller frivilligt bevarande.

I 1990-års budgetproposition framhölls att kännedomen om naturvärdena i skogen var bristfällig, särskilt om de små, värdefulla biotoper som hyser sällsynta växt- eller djurarter. Skogsstyrelsen tilldelades därför medel i budgeten för en ”försöksverksamhet med inventering av värdefulla småbiotoper” (prop. 1989/90:100 bilaga 11 s. 36). Skogsstyrelsen inledde verksamheten med två års försöksverksamhet där en inventeringsmetodik utvecklades och det naturvårdsbiologiska begreppet nyckelbiotop började användas (Skogsstyrelsen, Nyckelbiotopsinventeringen 1993–1999 slutrapport, meddelande 1-1999).

År 1993 påbörjade Skogsstyrelsen en fullskalig nyckelbiotopsinventering i hela landet på småskogsbrukets marker. Den landsomfattande inventeringen pågick till 1998. Efter att nyckelbiotopsinventeringen avslutats 1998 hade cirka 0,8 procent av den produktiva skogsmarken klassats som nyckelbiotop. Under 2000 genomfördes en kontrollinventering vars stickprovsresultat indikerade att i storleksordningen 3,6 procent av den produktiva skogsmarken utgjordes av nyckelbiotoper. Mot denna bakgrund utförde Skogsstyrelsen ytterligare rikstäckande systematiska inventeringar under perioden 2001–2006.

Efter 2006 har Skogsstyrelsen inte genomfört någon större systematisk nyckelbiotopsinventering. Identifiering och registrering av nyckelbiotoper har dock fortsatt i viss omfattning i samband med annan verksamhet, exempelvis vid tillsyn före avverkning.

Begreppet nyckelbiotop och dess utveckling

Begreppet nyckelbiotop är inte författningsreglerat och används inte i föreskrifter eller allmänna råd kopplat till skogsvårdslagen. Skogsstyrelsen har definierat begreppet enligt följande:

En nyckelbiotop är ett skogsområde som från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysiska miljö idag har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna. Där finns eller kan förväntas finnas rödlistade arter. (Skogsstyrelsen, Rutin – arbete med nyckelbiotoper, H-46/2017)

Resultaten från nyckelbiotopsinventeringen är ett kunskapsunderlag inom svenskt miljö- och naturvårdsarbete och ger en bild av var i skogslandskapet

det vid tidpunkten för inventeringen bedömdes finnas biologiskt särskilt värdefulla miljöer. Informationen om nyckelbiotoper är kunskapsunderlag för myndigheternas beslut om formellt skydd och för markägares ställningstagande om frivilliga avsättningar samt annan planering om miljöhänsyn inom skogsbruket.

Resultatet från nyckelbiotopsinventeringen används även för handläggning av andra myndighetsärenden, exempelvis vid bildande av naturreservat, samt för kommuner och länsstyrelser i olika planarbeten eller tillståndsprövningar. I och med att kunskapsunderlaget i nyckelbiotopsregistret med tiden har utvecklats har även användningsområdena för resultatet, och antalet intresserade aktörer, ökat.

De två svenska certifieringssystemen för skogssektorn, FSC och PEFC, är kopplade till begreppet nyckelbiotop på så sätt att alla skogsbruksåtgärder i nyckelbiotoper är helt eller delvis förbjudna. Enligt FSC:s svenska skogsbruksstandard ska nyckelbiotoper undantas från alla skogsbruksåtgärder, förutom åtgärder påkallade för att bevara eller främja biotopens naturliga eller hävdbevärande biologiska mångfald. De skogsägare som är certifierade enligt FSC har därmed accepterat att inte avverka nyckelbiotoper. Enligt PEFC får i nyckelbiotoper åtgärder endast vidtas för att bevara eller förstärka biologisk mångfald. Enligt PEFC får dock, när andelen nyckelbiotoper överstiger PEFC:s krav på 5 procent frivilliga avsättningar för naturvård, och staten inte är beredd att ersätta markägaren, avverkning med förstärkt hänsyn göras under vissa angivna förutsättningar.

Certifieringssystemen innehåller även krav på markägaren att prioritera nyckelbiotoper vid egna avsättningar för naturvårdsändamål. Det finns inget krav enligt någon av certifieringarna på att nyckelbiotopen ska vara inventerad eller registrerad av Skogsstyrelsen. Det är skogens naturvärden som nyckelbiotop som är avgörande.

Frågan om förnyad nyckelbiotopsinventering

Genom att anta regeringens budgetproposition för 2018 (prop. 2017/18:1 utg.omr. 23) beslutade riksdagen om en satsning på en landsomfattande inventering av nyckelbiotoper (bet. 2017/18:MJU2, rskr. 2017/18:18:99). I anslaget 1:1 Skogsstyrelsen inom utgiftsområde 23 tillfördes genom beslutet 20 miljoner kronor per år under 2018–2027 för en landsomfattande inventering av nyckelbiotoper.

Riksdagen beslutade därefter om ett tillkännagivande till regeringen om att det bör säkerställas att inventeringen av nyckelbiotoper är rättssäker och effektiv samt att klassificeringen tar hänsyn till de lokala och regionala förutsättningarna (bet. 2017/18:MJU17 punkt 1, rskr. 2017/18:216). I sitt ställningstagande anförde miljö- och jordbruksutskottet följande i frågan (s. 10):

Certifieringssystemen FSC och PEFC har bidragit till att nyckelbiotoper har fått en annan innebörd än tidigare. Klassificeringen av nyckelbiotoper är inte ett formellt skydd och ger därmed inte rätt till ersättning men

innebär i praktiken ett avverkningsförbud eftersom inga aktörer köper virke från nyckelbiotoper. Detta kan slå hårt mot den enskilda skogsägaren. Alla skogsägare kan bli berörda av detta, oavsett om de valt att certifiera sig eller inte. Dessutom är metoden för att inventera nyckelbiotoper problematisk. Den är utvecklad efter förhållandena i södra och mellersta Sverige. Trots detta har den tillämpats i hela landet, vilket blir missvisande eftersom de nordvästra skogarna skiljer sig från skogarna i övriga landet. Utskottet anser att det bör säkerställas att inventeringen av nyckelbiotoper är rättssäker och effektiv samt att klassificeringen tar hänsyn till de lokala och regionala förutsättningarna.

Utskottet föreslår att riksdagen ställer sig bakom det anförda och tillkännager det för regeringen.

Regeringen beslutade den 17 maj 2018 om ett uppdrag till Skogsstyrelsen att genomföra en landsomfattande inventering av nyckelbiotoper (N2018/03141/SK m.fl.). I uppdraget ingick dels att applicera utvecklad och förbättrad metodik för att identifiera och avgränsa nyckelbiotoper i nordvästra Sverige, dels att uppdatera den nyckelbiotopsinventering som genomförts i övriga delar av landet. Uppdraget utformades med beaktande av riksdagens tillkännagivande.

Riksdagen beslutade den 21 december 2018 att bifalla miljö- och jordbruksutskottets förslag om att avveckla satsningen på inventering av nyckelbiotoper (bet. 2018/19:MJU2, rskr. 2018/19:113). Av den sakpolitiska överenskommelsen mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna som träffades i januari 2019 (januariavtalet) framgår att den utökade nyckelbiotopsinventeringen inte ska återupptas (punkt 26).

Genom ett beslut den 27 juni 2019 gav regeringen i uppdrag till Skogsstyrelsen att avveckla den utökade nyckelbiotopsinventering som regeringen den 17 maj 2018 hade gett Skogsstyrelsen i uppdrag att genomföra (N2019/02259/SMF).

Skogsutredningen 2019

Utredningens bedömningar av nyckelbiotoper

Regeringen beslutade den 18 juli 2019 att tillsätta en utredning om stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen (dir. 2019:46), med uppdraget att bl.a. se över statens roll när det gäller nyckelbiotoper. Utredningen, som antog namnet Skogsutredningen 2019, presenterade sitt betänkande Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen (SOU 2020:73) i november 2020.

Statens roll när det gäller nyckelbiotoper och utredningens förslag på vad som kan träda i stället för registrering av nyckelbiotoper behandlas huvudsakligen i betänkandets kapitel 11–14. Utredningens bedömningar i denna fråga kan sammanfattas enligt följande.

Utredningens rättsliga bedömning är att inventering av nyckelbiotoper utgör ärendehandläggning enligt förvaltningslagen. Ett grundläggande krav för ärendehandläggning och även annan myndighetsverksamhet är att det finns stöd i rättsordningen för myndighetens ageranden (legalitetsprincipen).

Utredningen har analyserat olika normer som berör Skogsstyrelsen men inte kunnat hitta något uttalat stöd i rättsordningen för Skogsstyrelsen att inventera landets skogar efter nyckelbiotoper. Det råder dock ingen tvekan om att Skogsstyrelsen, genom olika uttalanden och riktade anslag, haft regeringens uppdrag att genomföra inventeringar. Vid sidan av det beslut om nyckelbiotopsregistrering som regeringen tog 2018 men som nästkommande år drogs tillbaka, har utredningen dock inte kunnat hitta något formellt stöd som kan anses uppfylla legalitetsprincipens krav.

Vid sidan av de tveksamheter som kan riktas mot det rättsliga stödet för nyckelbiotopsinventeringar har utredningen även bedömt registret som olämpligt ur andra aspekter. Utredningen har konstaterat att nyckelbiotopsmetodiken i många fall går betydligt längre än vad som krävs för myndighetens olika uppdrag, exempelvis i fråga om tillsyn och rådgivning. Utredningen har bedömt det som mindre lämpligt att det finns en förhandsbedömning av ett områdes naturvärden som påverkar både civilrättsliga förhållanden, exempelvis mellan markägare och virkesköpare, och förvaltningsrättsliga förhållanden, i fråga om bl.a. samrådsplikt och straffansvar. Utredningens uppfattning är att ett områdes naturvärden i stället ska bedömas först i samband med att denna bedömning är relevant för myndighetens agerande.

Utredningen har därför inte föreslagit att stöd i rättsordningen ska tillskapas för nyckelbiotopsinventeringarna i nuvarande form. I stället bör, enligt utredningen, gallring göras av existerande nyckelbiotopsregister och en annan metod utvecklas för inventering, som inte innebär att ett områdes samlade naturvärden bedöms. Markägare bör i stället kunna få hjälp att identifiera de förekomster i skogen som kan ha betydelse för biologisk mångfald. En sådan beskrivning av naturmiljön kan då bl.a. ligga till grund för markägarens egna beslut och bedömningar om målen med skogen.

Det alternativ som utredningen föreslår, som innebär att myndigheterna gör s.k. naturmiljöbeskrivningar, bedöms inte medföra några äganderättsliga problem för markägaren men vara av mycket stor betydelse för genomförandet av bl.a. frivilligt formellt skydd.

Särskilt om samrådsplikt enligt miljöbalken

Bestämmelsen om samråd i 12 kap. 6 § miljöbalken innebär bl.a. att en åtgärd som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön ska anmälas för samråd hos tillsynsmyndigheten, i detta fall Skogsstyrelsen (2 kap. 10 § miljötillsynsförordningen [2011:13]). Den som i enlighet med 14 § skogsvårdslagen har underrättat Skogsstyrelsen om avverkning, uttag av skogsbränsle eller dikning i samband med avverkning, anses i och med detta även ha gjort en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken (6 § förordningen [1998:904] om anmälan för samråd). En särskild anmälan för samråd krävs däremot för de åtgärder som annars får vidtas utan att underrätta Skogsstyrelsen, t.ex. gallring och röjning.

Därutöver har Skogsstyrelsen föreskrivit om obligatorisk samrådspplikt för vissa åtgärder. För dessa åtgärder ska alltid en anmälan om samråd göras. Enligt 29 kap 4 § miljöbalken döms den som bl.a. vidtar en åtgärd utan att först ha gjort en anmälan enligt 12 kap 6 § för otillåten miljöverksamhet till böter eller fängelse högst två år. Detta kan bli fallet om exempelvis gallring som inte kräver anmälan enligt skogsvårdslagen, men som omfattas av Skogsstyrelsens föreskrifter om obligatorisk samrådspplikt, utförs utan att samråd dessförinnan påkallats av markägaren.

Utredningen har gjort bedömningen att Skogsstyrelsens föreskrifter om obligatorisk samrådspplikt har utformats på ett sätt som strider mot regeringens bemyndigande till Skogsstyrelsen. Utredningens bedömning kan sammanfattas enligt följande.

Enligt 12 kap. 6 § andra stycket miljöbalken får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om att det inom landet eller en del av landet alltid ska göras en anmälan för samråd i fråga om särskilda slag av verksamheter eller åtgärder som kan medföra skada på naturmiljön.

Regeringen har utnyttjat sin delegationsrätt genom förordningen (1998:904) om anmälan för samråd. I 7 § i förordningen har regeringen bemyndigat Skogsstyrelsen att föreskriva om anmälningskyldighet i fråga om särskilda åtgärder som kan medföra skada på naturmiljön och ska utföras på mark som omfattas av skogsvårdslagen och avser avverkning, hyggesbehandling, beståndsanläggning, beståndsvård, uttag av skogsbränsle, skogsbilvägar, skogsgödsling, skogsmarkskalkning eller andra skogsbruksåtgärder.

Skogsstyrelsen har meddelat bestämmelser om när obligatoriskt samråd ska äga rum, se 4 § i Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälningskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken om skogsbruksåtgärder (SKSFS 2013:3). I föreskriften anges följande:

Skogsbruksåtgärder i ett skogsområde som från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysiska miljö har mycket höga naturvärden och har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna och utgör eller kan förväntas utgöra livsmiljö för akut hotade, starkt hotade, sårbara eller nära hotade arter ska anmälas för samråd.

Av de allmänna råden till 4 § i föreskriften framgår att kriterierna för den typ av skogsområde som omfattas av föreskriften motsvarar de som gäller för nyckelbiotoper. Skogsområdet behöver dock inte vara registrerat som nyckelbiotop av myndigheten för att omfattas av föreskriften.

Enligt utredningen strider 4 § i föreskriften mot bemyndigandet i 12 kap. 6 § miljöbalken och 7 § förordningen om anmälan för samråd, eftersom Skogsstyrelsens föreskrifter gör alla skogsbruksåtgärder inom en viss naturmiljö (nyckelbiotop) till obligatoriskt samrådsobjekt. Enligt bemyndigandet måste emellertid samrådspplikten kopplas till särskilda slag av verksamheter eller åtgärder. Eftersom Skogsstyrelsens föreskrifter har gått utöver bemyndigandet är det utredningens bedömning att föreskrifterna saknar stöd i lag.

Utredningen pekar även på att föreskriften kan få avgörande betydelse för om en viss åtgärd är straffsanktionerad som anmälningspliktig – även om det är rimligt att anta att de flesta skogsbruksåtgärder inom nyckelbiotoper kan komma att väsentligt ändra naturmiljön och därmed är anmälningspliktiga även enligt 12 kap. 6 § första stycket miljöbalken. Utredningen föreslår att föreskriften skyndsamt ses över och upphävs i de delar där Skogsstyrelsen har överskridit sitt bemyndigande.

Det kan i detta sammanhang tilläggas att Skogsstyrelsen, på sin webbplats, har publicerat följande meddelande i anslutning till den aktuella föreskriften:

Observera att föreskriften är under revidering. Skogsstyrelsen saknar mandat att utfärda bestämmelsen i 4 § SKSFS 2013:3. Därför får 4 § och tillhörande allmänt råd för närvarande inte tillämpas.

Skogsstyrelsens Rapport 2020/2 om registrering av nyckelbiotoper

Skogsstyrelsen har utrett frågor som rör registrering av nyckelbiotoper i Rapport 2020/2 Registrering av nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälningar och tillståndsansökningar. I rapporten gör Skogsstyrelsen bedömningen att det är olämpligt att myndigheten fortsätter att registrera nyckelbiotoper i samband med inkomna avverkningsanmälningar och tillståndsansökningar, men att Skogsstyrelsen kan fortsätta att använda nyckelbiotopsbegreppet i andra verksamheter än vid handläggning av avverkningsanmälningar och tillståndsansökningar samt vid tillsyn.

Skogsstyrelsens Rapport 2020/2 utgör en syntesrapport av fyra olika underlagsrapporter. En av underlagsrapporterna är en rättsutredning som behandlar Skogsstyrelsens inventering av nyckelbiotoper ur ett juridiskt perspektiv, bilaga 1 till Rapport 2020/2 Rättsutredning om inventering och dokumentation av nyckelbiotoper.

I rättsutredningen görs bedömningen att inventering och registrering av nyckelbiotoper utgör s.k. annan förvaltningsverksamhet. Det är inte ärendehandläggning eller beslutsfattande. Vidare görs i rättsutredningen bedömningen att Skogsstyrelsens inventering och registrering av nyckelbiotoper uppfyller de förvaltningsrättsliga principerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet. Det finns enligt utredningen inget som visar på att Skogsstyrelsen i sin hantering gör något som strider mot förvaltningslagen genom att inventera naturvärden och dokumentera dessa i ett register och sen informera om det.

En annan av underlagsrapporterna innefattar en analys av tillsynsaspekterna av nyckelbiotopsregistreringar, bilaga 3 till Rapport 2020/2 Utredning av identifiering och registrering av nyckelbiotoper inom ramen för handläggning och tillsyn av avverkningsärenden och andra lagärenden (Tillsynsutredningen).

I Tillsynsutredningen görs bedömningen att det inte är lämpligt att Skogsstyrelsen identifierar och registrerar nyckelbiotoper i samband med handläggning och tillsyn av avverkningsärenden. Utredningen föreslår att Skogsstyrelsen ska upphöra med detta. Det finns visserligen enligt

Tillsynsutredningen inget hinder i lag eller annan reglering för att identifiera och registrera nyckelbiotoper inom ramen för handläggning och tillsyn av avverkningsärenden. Utredningens tolkning är emellertid att det är mindre lämpligt att, när det finns indikationer om höga naturvärden i samband med ett tillsynsärende, använda metoden för att identifiera och registrera nyckelbiotoper då detta medför att utredningen i den delen måste anpassas efter kraven för inventeringen. Handläggningen av ärendet kan därför i onödan komma att fördröjas. Tillsynsutredningen pekar även på att registrering av nyckelbiotoper i samband med tillsyn, med hänsyn till det sätt som frågan om nyckelbiotoper kommit att utvecklas inom skogsbruket, riskerar att påverka tilltron till myndighetens tillsynsverksamhet.

På myndighetens webbplats anges att Skogsstyrelsen, i enlighet med rapportens rekommendationer, har beslutat att myndighetens identifiering och registrering av nyckelbiotoper i samband med handläggning av avverkningsanmälningar och tillståndsansökningar ska upphöra fr.o.m. 2021.

Pågående rättsliga prövningar

Frågan om huruvida Skogsstyrelsens registrering av nyckelbiotoper utgör ärendehandläggning enligt förvaltningslagen och om en registrering i så fall utgör ett överklagbart förvaltningsbeslut har under 2020 och 2021 blivit föremål för rättslig prövning i tre kammarrättsavgöranden. Någon tidigare överrättspraxis verkar inte finnas. Däremot har frågan prövats i första instans vid några tillfällen (se SOU 2020:73 s. 715 f.).

I en dom från Kammarrätten i Göteborg, meddelad den 14 oktober 2020 (mål nr 1727-20), slog domstolen fast att Skogsstyrelsens registrering av nyckelbiotoper hos en fastighetsägare inte går att överklaga. Fastighetsägarens överklagande avvisades därför. Kammarrätten anförde bl.a. följande:

Dessa konsekvenser [av att en nyckelbiotop registreras] inträder redan när ett skogsområde är att anse som en nyckelbiotop – det saknar betydelse att nyckelbiotopen har registrerats i Skogsstyrelsens register, annat än att registreringen synliggör den hänsyn som skogsbruket ska visa till höga naturvärden (kommittédirektiv 2019:46, s. 12). Registreringen är alltså inte avsedd att ha några verkningar för markägaren – de eventuella verkningar som uppkommer uppstår redan på grund av den omständigheten att markförhållandena utgör en nyckelbiotop. Funktionen hos registreringen är inte heller att påverka faktiska förhållanden, eftersom området inte blir en nyckelbiotop genom registreringen, utan är det om området uppfyller vissa krav när det gäller flora och fauna.

Sammanfattningsvis bedömer kammarrätten därmed att registreringarna inte är att anse som förvaltningsbeslut. Förvaltningsrättens dom ska därför undanröjas och [NN:s] överklagande ska avvisas.

Till motsatt slutsats kom Kammarrätten i Sundsvall i en dom som meddelades den 30 november 2020 (mål nr 2853-19). Kammarrätten, som alltså kom fram till att registreringen av nyckelbiotoper utgör överklagbara förvaltningsbeslut, anförde bl.a. följande:

Sammanfattningsvis anser kammarrätten att Skogsstyrelsens beslut om registrering av en nyckelbiotop och därmed sammanhängande information har utformats på ett sådant sätt att det är ägnat att uppfattas som bindande och kan förutsättas få verkningar enligt sitt innehåll. Beslutet har sådana faktiska effekter att det kan antas påverka [NN:s] situation på ett inte obetydligt sätt. Beslutet är därmed överklagbart enligt 41 § förvaltningslagen. Förvaltningsrättens avvisningsbeslut ska således upphävas och målet visas åter till förvaltningsrätten för vidare prövning.

Det kan noteras att Kammarrätten i Sundsvalls bedömning inbegriper slutsatsen att en registrering i nyckelbiotopsregistret innefattar ärendehandläggning (se domen s. 4 f. Jfr SOU 2020:73 s. 709 f. där motsvarande bedömning görs).

Även Kammarrätten i Jönköping har i en dom som meddelades den 10 mars 2021 (mål nr 638-20) gjort bedömningen att Skogsstyrelsens beslut att registrera nyckelbiotoper utgör överklagbara förvaltningsbeslut.

De tre avgörandena har överklagats till Högsta förvaltningsdomstolen, som ännu inte har fattat något beslut om prövningstillstånd (mål nr 6555-20, 7215-20 och 1977-21).

Frågan om huruvida Skogsstyrelsens registrering av nyckelbiotoper har stöd i rättsordningen (legalitetsprincipen) har berörts i två domstolsavgöranden.

I en dom från Förvaltningsrätten i Malmö den 24 februari 2020 (mål nr 9753-19) gjorde förvaltningsrätten bedömningen att tillräckligt stöd i rättsordningen saknas för Skogsstyrelsens nyckelbiotopsregistrering. Förvaltningsrätten anförde bl.a. följande:

Det går enligt förvaltningsrättens mening inte att komma ifrån att den ärendehandläggning som Skogsstyrelsen ägnar sig åt i fråga om registrering av nyckelbiotoper innebär ett sådant ingrepp i den enskildes äganderätt att dess maktutövning, enligt regeringsformens bestämmelser, kräver stöd i lag, förordning eller efter delegation myndighetsföreskrift. Stöd i ett regeringsbeslut är därmed inte tillräckligt. Det författningsstöd som Skogsstyrelsen i övrigt hänvisar till som grund för sin verksamhet anser förvaltningsrätten vara alltför ospecifikt.

Förvaltningsrättens dom överklagades till Kammarrätten i Göteborg som, i den ovannämnda domen meddelad den 14 oktober 2020 (mål nr 1727-20), gjorde bedömningen att Skogsstyrelsens registrering av nyckelbiotoper inte utgör ett överklagbart förvaltningsbeslut.

I en dom meddelad den 11 februari 2020 (mål nr 4997-19) kom Förvaltningsrätten i Jönköping till motsatt slutsats, jämfört med Förvaltningsrätten i Malmö. Förvaltningsrätten anförde bl.a. följande i sina domskäl:

Bakgrunden till registreringen av nyckelbiotoper är att Skogsstyrelsen genom ett beslut från regeringen har fått i uppdrag att genomföra en landsomfattande inventering av nyckelbiotoper. Av regeringens beslut framgår bl.a. följande. Syftet med registreringen är att identifiera, avgränsa och registrera nyckelbiotoper i hela landet. Det anges att inventeringen är ett viktigt kunskapsunderlag när Skogsstyrelsen och andra myndigheter handlägger ärenden och för skogsägare som bedriver skogsbruk. Riksdagen har genom antagandet av budgetpropositionen för 2018 också

beslutat bl.a. att Skogsstyrelsen tillförs resurser årligen under perioden 2018–2027 för inventeringen.

I 5 § förvaltningslagen (2017:900) stadgas att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. Det saknas formell reglering i författning av hur registrering av nyckelbiotoper ska gå till. Mot bakgrund av regeringens beslut får Skogsstyrelsen dock anses ha stöd i rättsordningen för att utföra dessa registreringar (jfr prop. 2016/17:180 s. 47 f och s. 59). Registreringen uppfyller därför förvaltningslagens krav på legalitet.

Förvaltningsrättens dom överklagades till Kammarrätten i Jönköping som, i den ovannämnda domen meddelad den 10 mars 2021 (mål nr 638-20), delade förvaltningsrättens bedömning i sak och avslag överklagandet.

Svar på skriftliga frågor

Inventeringen och registreringen av nyckelbiotoper har genom åren föranlett ett förhållandevis stort antal skriftliga frågor, vilka främst har besvarats av de statsråd som vid det aktuella tillfället har ansvarat för miljö- eller landsbygdsfrågor. Nedan redovisas ett urval av statsrådets svar på dessa skriftliga frågor.

Som svar på en skriftlig fråga (2004/05:602) anförde dåvarande infrastrukturminister Ulrica Messing den 22 december 2004 följande:

Ulla Löfgren har frågat hur jag avser att agera för att inte äganderätten ska kränkas i fall där större arealer skog hos en och samma markägare klassats som nyckelbiotop av skogsvårdsorganisationen.

Jag är medveten om att skogsägare upplever den situation som beskrivs i frågan. Skogsägaren har skött sin skog så att den blivit värdefull för naturvården, men ändå svår att få kompensation för. Skogsvårdsorganisationen kan kompensera markägaren för inskränkning av brukanderätten av skogsmarken genom naturvårdsavtal eller biotopskydd. Naturvårdsavtal har ingen arealgräns utan kan omfatta stora eller små områden. Biotopskydd är enligt praxis oftast inte större än ca 5 hektar men om det rör sig om enhetliga biotoper kan området göras större. Länsstyrelsen kan kompensera markägaren genom att inrätta naturreservat. För dessa finns inte heller några arealgränser, men eftersom varje naturreservat kräver ganska stora resurser så arbetar man ofta med lite större områden.

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket arbetar tillsammans med en samlad strategi för skogsskyddet i Sverige. De resurser som står till myndigheternas förfogande för områdesskydd i skogsmark är begränsade. Arbetet med att skydda skog med statliga medel prioriteras främst efter områdets kvaliteter för naturvården sett i ett nationellt perspektiv. Samtidigt har skogsvårdsorganisationen klassificerat mindre värdekärnor för naturvården som så kallade nyckelbiotoper. Dessa är ojämnt fördelade i landskapet. Det gör att vissa skogsägare har en stor andel nyckelbiotoper på sin mark, medan många inte har några. De så kallade nyckelbiotoperna har inte alltid de kvaliteter som krävs för att komma i fråga för statlig kompensation. Därför kan vissa markägare komma i kläm på det vis Ulla Löfgren beskriver.

Regeringen avser att utvärdera de olika instrumenten för skogsskydd, och då även beakta de olika situationer som markägare kan råka ut för beaktas. Det gäller även situationer som är ganska ovanliga. Den pågående skogspolitiska utredningen berör också dessa frågeställningar.

Dåvarande landsbygdsminister Sven-Erik Bucht anförde den 11 november 2016 följande som svar på en skriftlig fråga (2016/17:258):

Jonas Jacobsson Gjörtler beskriver i sin fråga till mig att nyckelbiotoper inte är ett formellt skydd, men innebär i praktiken ändå stora restriktioner för många skogsägare. Med anledning av detta frågar han mig på vilket sätt regeringen och jag avser agera för att undvika att skogsägare försätts i den situation som beskrivs ovan samt kompensera för de olägenheter som uppstår.

Låt mig inleda med att det formellt inte föreligger något strikt förbud för åtgärder i nyckelbiotoper, däremot finns en samrådsskyldighet med Skogsstyrelsen. Ett samråd som syftar att i dialog få till stånd en anpassning av den åtgärd som omfattas av samrådsanmälan. Regeringen har en tydlig ambition att skyddsvärda skogar inte ska avverkas utan bevaras antingen genom formellt skydd eller frivilliga avsättningar. Såväl staten som skogsbruket bör göra stora ansträngningar för att skyddsvärda skogar inte ska avverkas.

Nyckelbiotopsinventeringen var ursprungligen tänkt som en inventering i syfte att kartlägga var i landskapet det finns värdefulla biotoper med mycket stor betydelse för skogens flora och fauna som myndigheten kunde använda i sin rådgivning och som ett underlag för skydd av skog. Begreppet nyckelbiotop har sedan, främst via skogscertifieringen, fått en innebörd som inte har kunnat förutspås. Det är därför viktigt att både myndigheter och skogsbruk fortsättningsvis tar ett gemensamt ansvar för nyckelbiotoperna.

Statens ansvar är att, i linje med den strategin för formellt skydd av skog som har utarbetats av Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket på uppdrag av regeringen (NV dnr 310-419-09, SKS dnr: 194/04 4,43), bland annat prioritera områdeskydd för nyckelbiotopsrika fastigheter. Det bedöms ge stor naturvårdsnytta och ökar förtroendet för naturvårdsarbetet i skogen. Regeringen har för det också ökat anslaget 1:16 Skydd av värdefull natur med 340 miljoner kronor fr.o.m. 2016. För arbetet med skydd av skog har Skogsstyrelsen fått en årlig resursförstärkning med 100 miljoner kronor fr.o.m. 2016. Dessutom förstärks myndighetens eget arbete med 7 miljoner kronor årligen fr.o.m. 2016.

Redan i prop. 2007/08:108: ”En skogspolitik i takt med tiden” fastställde regeringen att skogspolitikens två jämställda mål, miljömålet och produktionsmålet, samt det delade ansvaret mellan samhället och skogsägarna, förutsätter en tydligt definierad och långsiktig äganderätt. Frihet under ansvar innebär att den enskildes äganderätt till sin skog ska värnas samtidigt som skogsägaren har en betydelsefull del i det gemensamma ansvaret att förvalta skogsresursens alla nyttigheter på ett långsiktigt hållbart sätt i enlighet med ekosystemansatsen.

Bevarande av nyckelbiotoper och frivilliga avsättningar utgör en viktig del i arbetet med att bevara naturvärden i skogslandskapet. Det gläder mig att skogsbruket tar ett stort ansvar i den frågan. Det är viktigt att de som äger och förvaltar skog fortsättningsvis har acceptans och känner ansvar för bevarandet av nyckelbiotoper.

Som svar på skriftlig fråga 2017/18:1424 och 2017/18:1425 anförde dåvarande landsbygdsminister Sven-Erik Bucht den 21 juni 2018 följande:

Christian Holm Barenfeld har frågat mig vilka åtgärder jag avser vidta med anledning av Skogsstyrelsens statistik som visar att antalet förbud mot avverkning har ökat med 142 procent under fyra år. Christian Holm Barenfeld har även frågat miljöminister Karolina Skog vilka åtgärder hon

avser att vidta för att förbättra skogsägares möjligheter att nyttja sin egen skog. Den senare frågan är överlämnad till mig.

Jag vill inleda med att Skogsstyrelsen är förvaltningsmyndighet för frågor om skogsbruket och har till uppgift att verka för att landets skogar sköts på ett sådant sätt att de skogspolitiska mål som beslutats av riksdagen kan uppnås. Skogsstyrelsen har bl.a. i uppgift att utöva tillsyn över att lagstiftning, där Skogsstyrelsen har angetts som tillsynsmyndighet, följs. Miljötillsyn är ett viktigt verktyg för att nå de nationella miljömålen

Äganderätten är grundlagsskyddad och inte ifrågasatt av regeringen. Hälften av landets skogar ägs och brukas idag av enskilda privata skogsägare och skogsägarna är således mycket viktiga för förvaltningen av Sveriges skogar. Frihet under ansvar innebär att den enskildes äganderätt till sin skog ska värnas samtidigt som skogsägaren har en betydelsefull del i det gemensamma ansvaret att förvalta skogsresursens alla värden. Detta ska ske på ett långsiktigt hållbart sätt i enlighet med ekosystemansatsen och de krav som följer av den miniminivå som lagstiftningen utgör. Skogspolitikens två jämställda mål och det delade ansvaret mellan samhället och skogsägarna, kräver en tydlighet och långsiktighet beträffande äganderätten.

Regeringen har inte genomfört några ändringar i lagar eller förordningar som försvagar äganderätten eller försämrar ersättningsmöjligheterna inom skogsbruket.

Skogsstyrelsen har signalerat till regeringen att befintlig lagstiftning vad gäller rätten till ersättning vid nekat tillstånd till avverkning i fjällnära skog är otydlig. Det är regeringens ansvar att säkerställa att lagstiftningen ger tydliga spelregler för alla inblandade. Regeringen är beredd att göra en översyn av vilka åtgärder som kan vidtas för att åstadkomma en ökad tydlighet. Frågan prövas under 2018 i mark- och miljödomstol och regeringen avvaktar den pågående processen.

Den grundlagsskyddade äganderätten ska respekteras och det är den enskilde skogsägaren som tar beslut om hur skogen ska brukas inom ramen för gällande lagstiftning. Skogspolitiken ska vara förutsägbart och bedrivs så att det lönar sig för den enskilde skogsägaren att sköta sin skog så att skogens olika värden kan utvecklas och tas tillvara på bästa möjliga sätt.

Den markägare som sköter sin skog på ett sätt som är bra för hotade arter ska kunna kombinera det med god ekonomi för sin näringsverksamhet.

Jag är angelägen om att vi har tydliga regler kring ersättning som beaktar äganderätten och är ändamålsenliga för såväl miljö som produktion. Utgångspunkten är att när staten skyddar värdefulla naturområden kan enskilda ersättas inom ramen för gällande lagstiftning.

Gällande ordning

Regeringens styrning

Av 1 kap. 6 § regeringsformen följer att regeringen styr riket och att den är ansvarig inför riksdagen. Av motiven till bestämmelsen framgår att den närmare innebörden i stort av att regeringen styr riket framgår av bestämmelserna i olika kapitel i regeringsformen (prop. 1973:90 s. 230).

Av 12 kap. 1 § regeringsformen framgår att under regeringen lyder statliga förvaltningsmyndigheter som inte är myndigheter under riksdagen. Av bestämmelsen följer att myndigheterna i princip är skyldiga att följa de

föreskrifter av allmän natur och de direktiv för särskilda fall som regeringen meddelar (prop. 1973:90 s. 397). Regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna begränsas av regeringsformen i två avseenden. För det första följer en begränsning av legalitetsprincipen, dvs. principen om den offentliga maktens lagbundenhet (1 kap. 1 § regeringsformen), enligt vilken alla samhällsorgan, inklusive regeringen, 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 som föreskriver 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. Avsikten med dessa begränsningar av regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna är att garantera den enskildes rättssäkerhet (prop. 1973:90 s. 397 f.).

Normgivningsmakten

I regeringsformen finns bestämmelser om normgivningsmakten. Med normgivningsmakten förstås rätten att besluta om rättsregler, dvs. sådana regler som gäller generellt och som är bindande för enskilda och myndigheter. Dessa regler kallas i 8 kap. regeringsformen för föreskrifter. Föreskrifter meddelas av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning. Föreskrifter kan också, efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen, meddelas av andra myndigheter.

Normgivningsmakten regleras främst i 8 kap. regeringsformen, men även andra kapitel i regeringsformen innehåller bestämmelser om normgivning. Regleringen av normgivningsmakten i 8 kap. regeringsformen har som främsta uppgift att fördela normgivningskompetensen mellan riksdagen och regeringen. Det innebär att andra organ inte har någon egen, direkt på regeringsformen grundad rätt att meddela föreskrifter. Normgivning av andra organ måste ha stöd i ett bemyndigande.

Normgivningsmakten delas i första hand in i riksdagens primärområde, det s.k. primära lagområdet, och regeringens primärområde. Det primära lagområdet omfattar sådan reglering som ska beslutas av riksdagen, men som i vissa fall kan delegeras till regeringen under de förutsättningar som anges i 8 kap. 3 och 4 §§ regeringsformen. När riksdagen delegerar normgivningsmakt i ett visst ämne till regeringen kan riksdagen också medge att regeringen bemyndigar en förvaltningsmyndighet eller en kommun att meddela föreskrifter i ämnet, s.k. subdelegation (8 kap. 10 § regeringsformen).

I 8 kap. 12 § regeringsformen ges en uttrycklig möjlighet för regeringen att på ett formaliserat sätt kontrollera sina myndigheters föreskrifter. Regeringen kan i samband med att den ger ett bemyndigande till en myndighet begära att en föreskrift som meddelas med stöd av bemyndigandet ska underställas regeringen. Regeringen kan vidare införa en bestämmelse i anslutning till bemyndigandet som innebär att myndighetsföreskrifterna upphör att gälla om de inte underställs eller godkänns av regeringen inom viss tid.

Författningssamlingsförordningen m.m.

I författningssamlingsförordningen (1976:725) regleras bl.a. Svensk författningssamling samt författningssamlingar för centrala myndigheter under regeringen. Regleringen omfattar bl.a. lagar, förordningar och andra rättsregler som i 8 kap. regeringsformen betecknas som föreskrifter.

Av 18 c § första stycket författningssamlingsförordningen framgår att det hos varje myndighet under regeringen ska finnas en förteckning över samtliga gällande författningar som har beslutats av myndigheten eller någon föregångare till denna. Enligt bestämmelsens tredje stycke ska ett exemplar av förteckningen lämnas till regeringen varje år i samband med att myndigheten lämnar sitt budgetunderlag.

Enligt 9 kap. 3 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ska en myndighet senast den 1 mars varje år lämna ett budgetunderlag till regeringen.

Förvaltningslagen

Bestämmelser om hur förvaltningsmyndigheter ska handlägga sina ärenden finns i förvaltningslagen (2017:900). Den nu gällande lagen trädde i kraft den 1 juli 2018 och ersatte 1986 års förvaltningslag.

Enligt 1 § första stycket förvaltningslagen gäller lagen för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna. Enligt andra stycket ska emellertid reglerna i 4–6 §§ förvaltningslagen om grunderna för god förvaltning tillämpas också i annan förvaltningsverksamhet än ärendehandläggning. Vad som kännetecknar ett ärende framgår inte av lagtexten. Enligt förarbetena finns en principiell skillnad mellan ärendehandläggning och s.k. faktiskt handlande. Handläggningen av ett ärende avslutas med ett beslut av något slag, medan ett faktiskt handlande karaktäriseras av att myndigheten i praktiken vidtar en viss faktisk åtgärd. Åtgärder av typen köra spårvagn, hämta sopor och undervisa är exempel på faktiskt handlande, medan debitering av avfallsavgifter och betygsättning är exempel på verksamhet som innefattar handläggning av ett ärende (prop. 2016/17:180 s. 24).

I förarbetena uttalas vidare att det som kännetecknar ett ärende är att det regelmässigt avslutas genom ett uttalande från myndighetens sida som är avsett att få faktiska verkningar för en mottagare i det enskilda fallet. Ett ärende avslutas genom ett beslut av något slag. Vid bedömningen av frågan om huruvida en myndighets ställningstagande är att anse som ett beslut i denna mening är det uttalandets syfte och innehåll som avgör uttalandets karaktär, inte dess yttre form (prop. 2016/17:180 s. 286, jfr även HFD 2020 ref. 12).

Av 5 § första stycket förvaltningslagen framgår att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. Bestämmelsen, som saknade motsvarighet i 1986 års förvaltningslag, ger uttryck för den s.k. legalitetsprincipen och ska som nämnts ovan gälla för all verksamhet hos myndigheterna, dvs. för såväl handläggning av och beslutsfattande i enskilda ärenden som s.k. faktiskt handlande (prop. 2016/17:180 s. 58). I förarbetena anförs vidare att förvaltningslagens krav på legalitet – i likhet med 1 kap. 1 §

regeringsformen – bör innebära ett krav på att myndighetens agerande ska ha stöd i någon av de källor som tillsammans bildar rättsordningen i vidsträckt mening. Vad som bör krävas är alltså att det ska finnas någon form av normmässig förankring för all typ av verksamhet som en myndighet bedriver. Däremot bör det inte ställas krav på att varje enskild åtgärd som en myndighet vidtar kan kopplas till ett specifikt bemyndigande (s. 59). Legalitetskravet kan även vara uppfyllt genom ett förvaltningsbeslut, exempelvis om åtgärden har stöd i myndighetens regleringsbrev (s. 289).

Tidigare granskning

Utskottet har vid flera tillfällen granskat statsråds ansvar för brister i regelefterlevnaden i myndigheters verksamhet. Utskottet har då bl.a. uttalat att regeringen, och framför allt det ansvariga statsrådet, bär ansvaret för att tillräckliga åtgärder vidtas för att verksamheten i respektive myndighet ska vara tillfredsställande (se bl.a. bet. 2001/02:KU20 s. 182 f., 2005/06:KU20 s. 134 f. och 2007/08:KU20 s. 55 f.). Utskottet har också framhållit att regeringen har en skyldighet att leda och följa den statliga förvaltningen och att riksdagens ansvarsutkrävande av regeringen förutsätter att det ansvariga statsrådet, med respekt för förvaltningens självständighet, både ser till att styra myndigheterna och håller sig informerad om deras verksamhet (bet. 2012/13:KU20 s. 264 f.).

Våren 2008 granskade utskottet ansvariga statsråds agerande i fråga om Integrationsverkets utbetalning av schablonersättning till kommuner i strid med gällande författning (bet. 2007/08:KU20 s. 55 f.). I anmälan fästes särskild vikt vid brister i Integrationsverkets efterlevnad av en förordning och det faktum att regeringen var medveten om dessa brister. Granskningen visade att de ansvariga statsråden och regeringen följt utvecklingen vid den berörda myndigheten och att regeringen genom de regleringsbrev som riktats till myndigheten hade verkat 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 förordningen i fråga om utbetalning av schablonersättning under en följd av år varit bristfällig. Regeringen och de ansvariga statsråden bar enligt utskottet ett övergripande ansvar för detta.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 4 mars 2021 två svarspromemorior som är upprättade inom Miljödepartementet och Näringsdepartementet (bilaga A3.1.2). Vidare fick utskottet den 31 mars 2021 en svarspromemoria som är upprättad inom Miljödepartementet (bilaga A3.1.3). I promemoriorna anges bl.a. följande.

Regeringen beslutade den 18 juli 2019 att ge en särskild utredare i uppdrag att bl.a. lämna förslag på åtgärder för stärkt äganderätt till skog (dir. 2019:46). I betänkandet Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen

(SOU 2020:73) redovisade utredaren bl.a. sin bedömning av det rättsliga stödet för Skogsstyrelsens inventering och registrering av nyckelbiotoper. Utredaren föreslog att föreskriften i 4 § skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder (SKSFS 2013:3) omedelbart borde upphävas.

Skogsstyrelsen informerade Regeringskansliet i september 2020 att myndigheten övervägde att inkomma med en hemställan om att föreskriften i 4 § SKSFS 2013:3 skulle upphävas. Enligt Skogsstyrelsen hade myndigheten preliminärt gjort bedömningen att den agerat utanför bemyndigandet i 7 § förordningen om anmälan för samråd genom att meddela en föreskrift som knyter anmälningsskyldighet för skogsbruksåtgärder till åtgärder som vidtas i en viss typ av naturmiljö, istället för till åtgärderna som sådana. Vidare informerade myndigheten att den med tanke på detta saknar bemyndigande att själv upphäva föreskriften.

Skogsstyrelsen översände den 26 februari 2021 ett protokoll till Regeringskansliet för kännedom. Av protokollet framgår att myndighetens styrelse den 17 februari 2021 beslutade att ge generaldirektören i uppdrag att begära att regeringen upphäver Skogsstyrelsens föreskrifter SKSFS 2013:3. Någon sådan begäran har ännu inte inkommit till Regeringskansliet.

Regeringskansliet, som hittills inte gjort bedömningen att föreskriften i 4 § SKSFS 2013:3 strider mot regeringens bemyndigande, har remitterat Skogsutredningens betänkande med svarstid senast den 30 april 2021. Därefter kommer förslagen och bedömningarna i betänkandet att beredas inom Regeringskansliet.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har tidigare uttalat att regeringen bär ett övergripande ansvar för brister i de statliga myndigheternas regelefterlevnad och att regeringen måste följa verksamheten hos myndigheterna och verka för att brister åtgärdas.

Utskottets granskning visar att Skogsstyrelsen i september 2020 lämnade information till Regeringskansliet om att myndigheten ansåg sig ha utfärdat myndighetsföreskrifter i strid med regeringens bemyndigande och att åtgärder från regeringen krävdes. Situationen har kommit att hanteras av myndigheten genom att den på sin webbplats informerar om att den inte avser att tillämpa de aktuella myndighetsföreskrifterna, trots att de formellt sett gäller. Någon begäran från Skogsstyrelsen om att föreskrifterna ska upphävas har, såvitt framgår av granskningen, inte inkommit till regeringen. Skogsutredningen har i sitt betänkande uppmärksammat de aktuella föreskrifterna och redovisat sin bedömning av rättsläget. Betänkandet har nyligen remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Situationen som nu råder innebär att det finns formellt giltiga myndighetsföreskrifter som myndigheten (Skogsstyrelsen) varken anser sig kunna tillämpa eller ha behörighet att upphäva. Enligt utskottet ankommer det på

regeringen att hantera den uppkomna situationen, vilket inte har gjorts på ett tillfredsställande sätt.

Granskningen ger inte anledning till något ytterligare uttalande av utskottet.

3.2 SMHI:s försäljning av viss verksamhet

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1141-2020/21), *bilaga A3.2.1*, begärs att utskottet granskar hur dåvarande miljö- och klimatminister Isabella Lövin har hanterat SMHI:s försäljning av SMHI Sjöfart. Granskningen bör omfatta hur hon har säkerställt att informationsinhämtningen från SMHI fungerat och att försäljningen av statlig egendom skett på ett korrekt och marknadsmässigt sätt.

I anmälan anförts att Dagens Nyheter under sommaren 2020 rapporterade att SMHI sålt den del av myndighetens verksamhet som säljer prognoser till internationell sjöfart – SMHI Sjöfart. Försäljningen skedde till en f.d. chef för verksamheten och det genomfördes inte någon oberoende värdering av egendomen. SMHI Sjöfart har enligt anmälan under många år stått för en stor del av SMHI:s affärsintäkter.

Vidare anförts i anmälan att den tidigare chefen för SMHI Sjöfart startade ett bolag i april 2020 och att det nya bolaget fick köpa verksamheten från SMHI för 5,5 miljoner kronor. I anmälan anförts också att enheten hade ett fyrtiotal rederier i Europa och Asien som kunder och att enheten genererade intäkter på 43–49 miljoner kronor årligen.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat promemorior från Miljödepartementet, *bilaga A3.2.2–3*.

Utredning i ärendet

Uppgifter i medierna

I en artikel med rubriken Dyr nota när SMHI sålt klimatsmart sjöfartsservice publicerad den 27 juli 2020 på Dagens Nyheters webbplats anges bl.a. följande. SMHI Sjöfart har de senaste fem åren gett SMHI intäkter på mellan 43 och 49 miljoner kronor per år. Verksamheten har lagts ned, och från den 1 juli 2020 har ett nystartat privat företag tagit över. Enligt artikeln har försäljningen flera märkliga inslag:

- Verksamheten avvecklades mycket snabbt utan en oberoende värdering.
- SMHI bjöd inte ut Sjöfart öppet så att utomstående kunde lägga bud på verksamheten.

- En tidigare chef för Sjöfart som slutat månaden innan fick köpa för 5,5 miljoner.
- För att täcka förluster från försäljningen begärde SMHI ett extra anslag av regeringen på 20 miljoner kronor.

Vidare anges i artikeln att SMHI inte kontaktade några andra tänkbara spekulanter inför försäljningen.

Gällande ordning

Regeringens ansvar för förvaltningsmyndigheter

Av 1 kap. 6 § regeringsformen framgår att det är regeringens uppgift att styra riket och att den gör det under ansvar inför riksdagen. Den styrande makten tillkommer alltså regeringen. Vad som närmare avses med den styrande makten anges inte i bestämmelsen. Enligt förarbetena får man i stället av regeringsformens olika kapitel läsa sig till innebörden av den styrande makten (prop. 1973:90 s. 230).

Enligt 12 kap. 1 § regeringsformen lyder en förvaltningsmyndighet under regeringen om myndigheten inte är lagd under riksdagen. I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet (prop. 1986/87:99 s. 25). Förvaltningsmyndigheterna står till regeringens förfogande i uppgiften att styra riket. Regeringen bär ett ansvar för att riksdagens föreskrifter följs och för att den statliga sektorn fungerar i enlighet med riksdagens intentioner.

När det gäller regeringens ansvar inför riksdagen anfördes i Förvaltningsutredningens betänkande Politisk styrning – administrativ självständighet (SOU 1983:39) att en bärande princip i det svenska statskicket är att all offentlig maktutövning ska vara förenad med ansvar. Vidare anfördes att det är klart att regeringen bär ett ansvar för att riksdagens föreskrifter följs och för att den statliga sektorn fungerar i enlighet med riksdagens intentioner. Att regeringen överlåter befogenheter åt förvaltningsmyndigheterna inskränker inte dess ansvar inför riksdagen. I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet. Regeringens ansvarighet inför riksdagen påverkas inte av i vilken utsträckning den väljer att utöva denna styrning med generella styrmedel. Inte heller reduceras det konstitutionella ansvarsförhållandet av att riksdagen i många fall genom att bifalla riktlinjepropositioner eller göra uttalanden i anslutning till anslagsbeslut har gett sitt samtycke åt en viss befogenhetsfördelning och organisation av den statliga verksamheten. Den styrande funktionen åvilar regeringen enligt regeringsformen och upphävs inte genom riksdagens beslut i sådana frågor. Ett liknande resonemang fördes av Styrtredningen i betänkandet Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning (SOU 2007:75), som också hänvisar till Förvaltningsutredningens betänkande.

Även i proposition 2009/10:75 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt förs ett liknande resonemang. Där anføres (s. 35):

Regeringsformen föreskriver att all offentlig makt i Sverige utgår från folket. För att realisera denna princip binder regeringsformen samman statsförvaltningen med folket genom en uppdrags- och ansvarskedja. Folket väljer en riksdag som väljer en statsminister som utser en regering. Regeringen styr riket och ansvarar inför riksdagen. Under regeringen lyder statliga förvaltningsmyndigheter. Den sista länken i kedjan binder samman statsförvaltningen med regeringen. Innebörden av denna sista länk är att förvaltningen har att förverkliga regeringens politik. Myndigheter under regeringen har en lydnadsrelation till regeringen men inte till riksdagen eller medborgarna, och inte heller till ett enskilt statsråd. Det är också regeringen som lämnar uppdragen till de statliga myndigheterna, med undantag för de som lyder under riksdagen. Regeringen delegerar alltså en del av sitt ansvar till myndigheterna. Det betyder att regeringen inför riksdagen är ytterst ansvarig för allt som myndigheterna gör, utom på det område där förvaltningens lydnadsplikt mot regeringen inte gäller, dvs. i fråga om beslut i särskilt fall som rör myndighetsutövning eller tillämpning av lag (11 kap. 7 § RF²)

Med regeringens styrande funktioner följer, med vissa begränsningar, en rätt att ta initiativ och ge direktiv till förvaltningen. Sådana direktiv kan avse bl.a. allt generellt inriktat arbete inom en förvaltningsmyndighet, t.ex. planering, prioriteringar eller utredningsverksamhet, samt hela det administrativa området, t.ex. vad gäller beslutsorgan, organisation eller rationaliseringar. Regeringen är i väsentliga avseenden fri att välja inriktning, utformning och omfattning av kontrollen av förvaltningsmyndigheterna. Insatser som kräver särskilda resurser förutsätter att riksdagen beviljar medel. En stor del av regeringens mer löpande förvaltningskontroll sker inom ramen för budgetprocessen.

Enligt 12 kap. 2 § regeringsformen 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.

Myndighetsförordningen

I myndighetsförordningen (2007:515) anges att myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Statens tillgångar

Regeringsformen

Enligt 9 kap. 8 § regeringsformen förvaltar och förfogar regeringen över statens tillgångar, om de inte avser riksdagens myndigheter eller i lag har avsatts till särskild förvaltning.

² Numera 12 kap. 2 § regeringsformen.

I 9 kap. 9 § regeringsformen anges att riksdagen beslutar om grunder för förvaltningen av och förfogandet över statens tillgångar. Riksdagen kan också besluta att en åtgärd av ett visst slag inte får vidtas utan att riksdagen har medgett det.

I en kommentar till regeringsformen anförs att regeringens uppgift att disponera över statens tillgångar innefattar rättsliga och faktiska förvaltningsåtgärder samt förfoganden som överlåtelse och pantsättning (Eka m.fl., *Regeringsformen med kommentarer*, 2 uppl., 2018, s. 471). Vidare anförs att regeringen i stor utsträckning har överlåtit åt underlydande myndigheter att disponera över statliga tillgångar. Detta sker genom bemyndiganden i myndigheternas instruktioner eller regleringsbrev.

Budgetlagen

I budgetlagen (2011:203) anges grunderna för förfogandet över statens egendom. Bestämmelserna gäller tillgångar som regeringen förvaltar och förfogar över (8 kap. 1 § budgetlagen).

Budgetlagen utgör ett komplement till bestämmelserna om riksdagens och regeringens skyldigheter och befogenheter på finansmaktens område i 9 kap. regeringsformen. Lagen reglerar i första hand förhållandet mellan riksdagen och regeringen.

I budgetlagen regleras närmare regeringens befogenheter att överlåta statlig egendom.

Regeringen får besluta att överlåta annan lös egendom än aktier, andelar och tomträtt, om egendomen inte längre behövs för statens verksamhet eller blivit obrukbar eller om den inte anskaffats med statens medel (8 kap. 6 § budgetlagen).

Försäljning ska genomföras affärsmässigt, om inte särskilda skäl talar mot det (8 kap. 7 § budgetlagen)

I förarbetena anges att till skillnad från begreppet fast egendom – som till sin innebörd är definierat i lag – finns ingen reglering som talar om vad som är lös egendom (prop. 1995/96:220 s. 65). Begreppet lös egendom kan inte anges på annat sätt än genom en negativ bestämning. Det omfattar all egendom, dvs. alla rättigheter av förmögensnatur, som inte utgör fast egendom.

Regeringen anförde i propositionen (s. 67) att frågan om vem som har laglig rätt att besluta om förfogandet över statens lösa egendom inte längre borde bero av vad som kan anses följa av ett anslagsbeslut, vilket var praxis tidigare. I stället borde finansieringen vara avgörande. Har egendomen anskaffats med statens medel, bör riksdagen också besluta om förfogandeåtgärderna. I övriga fall bör regeringen ha beslutanderätten. På så sätt kan riksdagen även i fortsättningen behålla ett fast grepp över den statliga förmögensdispositionen.

Enligt praxis får regeringen sälja obrukbar eller obehövlig materiel. Enligt propositionen bör denna rätt vidgas till att även avse annan lös egendom än materiel (s. 107). Regeringen bör även få rätt att överlåta sådan egendom på

annat sätt än genom försäljning, t.ex. genom gåva. Det bör därför tas in en bestämmelse i lagen om att regeringen får överlåta lös egendom som inte längre behövs i statens verksamhet eller som blivit obrukbar.

Vidare anförs i propositionen (s. 110) att om egendomen har anskaffats på annat sätt än med statens medel får regeringen överlåta egendomen även om den inte kan sägas vara obrukbar eller obehövlig. Egendom som kan komma i fråga är t.ex. sådan som staten mottagit i gåva eller som utgör krigsbyte. Om egendomen delvis finansierats med statens medel och delvis på annat sätt, t.ex. genom gåva, får överlåtelse av egendomen inte beslutas av regeringen

Att ett förvärv ska genomföras affärsmässigt har motsvarande innebörd som i fråga om försäljning (prop. 2010/11:40 s. 153). Priset ska vara så fördelaktigt som möjligt för staten, förvärv ska inte ske till överpris och ovidkommande hänsyn ska inte tas vid förvärvet. I propositionen anges också att vid köp, byte och försäljning ska EU:s statsstödsregler beaktas.

I förarbetena anförs vidare att med begreppet affärsmässigt avses att man vid försäljning ska se till att priset blir så fördelaktigt som möjligt för staten, att en försäljning till underpris inte kommer till stånd och att ovidkommande hänsyn inte tas (prop. 1995/96:220 s. 110).

Vid prövningen av om det finns särskilda skäl att frånga affärsmässighet är en restriktiv bedömning påkallad (prop. 1995/96:220 s. 110). Egendomens värde ska tillmätas betydelse. Avsteg från principen om affärsmässighet bör inte göras utan riksdagens godkännande vid försäljning av egendom som har ett betydande värde.

I 11 kap. 1 § anges att regeringen meddelar föreskrifter om genomförandet av statens budget.

Förordning om avyttring av lös egendom

Förordningen (1996:1191) om överlåtelse av statens lösa egendom gäller för myndigheter under regeringen (1 §).

Förordningen gäller försäljning av statens lösa egendom (3 §).

Försäljning av annan lös egendom än aktier och andelar får ske om egendomen inte längre behövs för statens verksamhet eller blivit obrukbar (6 §).

Försäljningen ska genomföras affärsmässigt. (7 §).

Revision av statliga myndigheter

I 3 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. anges att Riksrevisionen ska granska årsredovisningen för bl.a. de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen.

Av 5 § framgår att granskningen ska göras i enlighet med god revisionsordning och ha till syfte att bedöma om redovisningen och underliggande redovisning är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande samt om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut (årlig revision).

Av 10 § framgår att revisionsberättelser och revisorsintyg över den årliga revisionen ska lämnas till regeringen.

SMHI

Enligt förordningen (2009:974) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut är Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) förvaltningsmyndighet för meteorologiska, klimatologiska, hydrologiska och oceanografiska frågor (1 §).

SMHI ska inom sitt verksamhetsområde bl.a. särskilt öka samhällsnyttan med sin verksamhet genom att bedriva uppdragsverksamhet gentemot andra myndigheter och genom att bedriva affärsverksamhet (5 §).

SMHI leds av en myndighetschef (8 §).

I myndighetens årsredovisning för 2019 anförts att SMHI har genom fortsatt fokus på kvalitet och värdeskapande tjänster inom väderrelaterade produkter till handelssjöfarten behållit sin position som en av de fem ledande globala aktörerna (s. 28). Dygnet runt vägleder SMHI fartyg runt om i världen för att bidra till säkra och energieffektiva transporter. Under året har SMHI vidareutvecklat sina produkter med bl.a. ett nytt och effektivare ruttplaneringsverktyg för att kunna erbjuda större träffsäkerhet i vägledning till fartyg och därmed ytterligare öka säkerhet och bränslebesparingar. Genom årets satsning på mer effektiva produkter kan SMHI bidra till ytterligare minskning av koldioxid- och svavelutsläpp, vilket är ett stort fokusområde för sjöfarten. Under året har SMHI även gjort beräkningar på hur SMHI:s tjänster bidrar till minskat koldioxidutsläpp för sjöfart. Resultaten visar att SMHI har bidragit till minskade koldioxidutsläpp med cirka 700 000 ton under 2018.

I budgetpropositionen för 2021 anförts att SMHI:s affärsverksamhet bygger på produkter och tjänster som utvecklas utifrån myndighetens infrastruktur och erbjuds till kunder som efterfrågar en hög grad av värdeförädling (prop. 2020/21:1 utg.omr. 20 s. 100). Produkter och tjänster inom affärsverksamheten ska, liksom inom övriga verksamheter, bidra till ökad samhällsnytta, säkerhet och ett uthålligt samhälle. Verksamheten har under flera år visat ett svagt ekonomiskt resultat och åtgärder vidtas löpande. Under 2020 har Affärsområde Sjöfart, som var en del av tjänsteexporten, avyttrats vilket påverkar resultatet negativt.

Information till riksdagen

Dåvarande miljö- och klimatminister Isabella Lövin svarade den 28 augusti 2020 på två skriftliga frågor om försäljningen av SMHI:s enhet Sjöfart (fr. 2019/20:1950 och 2019/20:1953). I svaret anförde Isabella Lövin följande.

Boriana Åberg har frågat mig vilka åtgärder jag avser att vidta för att stävja korrupktion och liknande olämpligt beteende vid de myndigheter som lyder under Miljödepartementet.

Boriana Åberg har också frågat justitie- och migrationsministern om han avser att ta initiativ till översyn av lagstiftningen i syfte att hindra affärer mellan myndigheter, anställda och före detta anställda som leder till misstankar om korrupktion och slöseri med skattepengar. Boriana Åberg har också frågat finansministern om hon avser att, inom sitt ansvarsområde i regeringen, vidta några åtgärder för att skattepengar inte ska användas till

att täcka förluster som genererats till följd av myndigheters försäljningar av verksamheter. Dessa två frågor har överlämnats till mig.

SMHI ska, enligt sin instruktion, öka samhällsnyttan genom att bedriva uppdragsverksamhet gentemot andra myndigheter och genom att bedriva affärsverksamhet inom sitt verksamhetsområde.

Affärssegmentet Sjöfart är en tjänst som i huvudsak handlar om att underlätta för oceangående fartyg att med hänsyn till väderförhållandena välja de mest ekonomiska rutterna över haven. Kunderna är till mycket stor del utländska och det finns många konkurrenter. SMHI:s andel av marknaden är liten. Lönsamheten är starkt beroende av valutakurser. För att affärssegmentet Sjöfart fortsatt skulle vara attraktiv på marknaden krävdes omfattande investeringar i modernare it-plattformar och utvecklad programvara. Mot denna bakgrund bestämde sig SMHI för att avveckla verksamheten.

SMHI gjorde bedömningen att om avvecklingen skulle bli offentlig före en försäljning skulle någon konkurrent snabbt värva kunderna och därigenom urholka kundstocken och förutsättningarna för någon att vilja göra de nödvändiga investeringarna. SMHI:s bedömning är därför att det valda tillvägagångssättet för försäljning var det affärsmässigt bästa sättet och att alla alternativa lösningar eller tillvägagångssätt för försäljning hade riskerat medföra en betydligt dyrare avveckling.

Konkurrensverket mottog den 31 juli 2020 ett klagomål mot SMHI:s försäljning av sjöfartsverksamheten. Den 13 augusti beslutade Konkurrensverket att inte utreda ärendet vidare.

Det är myndighetens ansvar att bedöma affärsmässigheten. Regeringskansliet följer ärendet och har löpande kontakt med SMHI om hur underskottet kan hanteras. Regeringen avser inte att vidta några lagstiftningsåtgärder med anledning av denna försäljning.

Den 27 november 2020 svarade Isabella Lövin på en interpellation om misstänkta oegentligheter vid SMHI (ip 2020/21:39). Isabella Lövin anförde bl.a. följande.

Fru talman! SMHI ska, enligt sin instruktion, öka samhällsnyttan genom att bedriva uppdragsverksamhet gentemot andra myndigheter och genom att bedriva affärsverksamhet inom sitt verksamhetsområde. Den affär som Mikael Oscarsson syftar på är SMHI:s försäljning av den it-mjukvara som SMHI har använt i ett segment inom SMHI:s affärsverksamhet, affärssegmentet Sjöfart. Det var en affärsverksamhet där SMHI:s andel av marknaden var liten och lönsamheten starkt beroende av valutakurser. För att verksamheten skulle fortsätta att vara attraktiv på marknaden krävdes omfattande investeringar.

Mot denna bakgrund bestämde sig SMHI för att lägga ned verksamheten, vilket medför kostnader, inte minst för avveckling av personal. I avvecklingsprocessen anmälde berörd personal sitt intresse för att förvärva it-mjukvaran. Den intresseanmälan medförde att SMHI kunde minska avvecklingskostnaden.

SMHI:s bedömning är att inget har sålts till underpris, att det valda tillvägagångssättet för avveckling var det affärsmässigt bästa och att alla alternativa lösningar hade riskerat att medföra en betydligt dyrare avveckling och därmed en högre kostnad för skattebetalarna.

Myndigheterna ska alltid iakttä saktlighet och opartiskhet i sin verksamhet. Av myndighetsförordningen framgår att det är myndighetens ledning som ansvarar för verksamheten och som ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt. I budgetlagen anges att försäljning ska genomföras affärsmässigt, om inte särskilda skäl talar mot det. Även

förordningen om överlåtelse av statens lösa egendom är tydlig med att försäljning ska genomföras affärsmässigt. Det är alltså myndighetsledningen på SMHI som har i uppgift och ansvar att bedöma och säkerställa affärsmässigheten i den aktuella försäljningen. Samtidigt vill jag betona vikten av att myndigheter alltid är uppmärksamma på omständigheter som kan leda till att deras opartiskhet kan ifrågasättas.

Mikael Oscarsson redogör för medierapporteringen kring SMHI:s försäljning och för att försäljningen anmälts till ett flertal olika instanser. Såvitt jag känner till har anmälningarna till polisen, Konkurrensverket och Justitieombudsmannen inte föranlett någon åtgärd från deras sida. Jag känner till att det gjorts en anmälan till EU-kommissionen beträffande statsstöd. Kommissionen har inte kontaktat Regeringskansliet i ärendet, vilket sker om den inleder en undersökning. Jag vet också att Riksrevisionen granskar ärendet.

Regeringskansliet följer frågan. Det har inte kommit fram något om försäljningen som ger anledning att vidta några åtgärder av det slag som Mikael Oscarsson frågar om.

Revisionsrapport från Riksrevisionen

Riksrevisionen har granskat SMHI:s årsredovisning för 2020. I en revisionsrapport den 22 mars 2021 (Revisionsrapport – Sveriges meteorologiska och hydrologiska instituts årsredovisning 2020) anför Riksrevisionen att den bedömer att SMHI:s försäljning av tillgångar i samband med att den internationella delen av affärsområdet Sjöfart avvecklades inte uppfyller kraven på affärsmässighet, och att SMHI därmed inte har följt 7 § förordningen om överlåtelse av statens lösa egendom.

Riksrevisionen anför att det bl.a. framgår av förarbetena till budgetlagen vad affärsmässighet innebär vid försäljning av statens egendom. Myndigheten ska se till att

- priset blir så fördelaktigt som möjligt för staten
- försäljning till underpris inte kommer till stånd
- ovidkommande hänsyn inte tas.

Av rapporten framgår att Riksrevisionen gör bedömningen att försäljningen inte uppfyller kraven på affärsmässighet eftersom följande brister förelegat:

- SMHI har inte gjort någon extern värdering av tillgångarna inom affärsområdet.
- SMHI har inte bjudit ut tillgångarna till allmän försäljning.
- SMHI har låtit den före detta chefen kontakta kunderna innan försäljning var klar.
- SMHI har sålt tillgångarna till den före detta chefen för affärsområdet.

När det gäller att SMHI inte har bjudit ut tillgångarna till allmän försäljning, t.ex. via ett auktionsförfarande, har SMHI motiverat det med att deras kunder skulle försvinna till konkurrenter om det blev känt att myndigheten skulle avveckla affärsområdet. I rapporten anför SMHI trots det via ett brev daterat den 3 juni 2020 har informerat de globala sjöfartskunderna om att förhandlingar pågår om att föra över tjänsterna till en ny leverantör. I brevet

har SMHI namngett den potentiella köparen med företagets namn och skrivit att den före detta chefen för affärsområdet äger företaget.

I rapporten anförts också följande. I brevet daterat den 3 juni 2020 informerade SMHI kunderna om att de skulle kontaktas av en representant för företaget. Den före detta chefen har därför fått en möjlighet att kontakta SMHI:s kunder och informera sig om deras intresse att bli kunder hos företaget redan innan avtalet var underskrivet och priset överenskommet. SMHI och företaget hade dessförinnan, den 28 maj, undertecknat en avsiktsförklaring om överlåtelse av tillgångar inom affärsområdet. Köparen är inte bunden av avsiktsförklaringen och kan välja att inte ingå avtal eller att ingå ett annat avtal med ett annat innehåll än i avsiktsförklaringen. Avtalet mellan SMHI och företaget skrevs under den 1 juli 2020. SMHI har avvecklat affärsområdet och i samband med det sålt tillgångarna till den före detta chefen för affärsområdet. Den före detta chefens bud var det enda bud som SMHI tog ställning till eftersom ingen allmän försäljning gjordes. Riksrevisionen bedömer att den före detta chefen hade god kännedom om affärsområdet och tillgångarnas värde och fått möjlighet att köpa dessa till ett pris utan konkurrens från andra köpare.

Årsredovisning för staten

I Årsredovisning för staten 2020 nämns att SMHI har fått en revisionsberättelse med reservation avseende sin årsredovisning för 2020 (skr. 2020/21:101 s. 137).

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på vissa frågor. Som svar har utskottet fått promemorior från Miljödepartementet. (bilaga A3.2.2–3).

Affärssegmentet Sjöfart

I svaren anförts att affärssegmentet Sjöfart tillhandhöll en tjänst som underlättade för oceangående fartyg att välja de mest ekonomiskt gynnsamma rutterna. Enligt information från SMHI hade de två största aktörerna på området marknadsandelar på cirka 22 respektive 11 procent. Ett ytterligare företag och SMHI kom därefter med marknadsandelar på cirka 3 procent respektive 2 procent. Cirka hälften av de oceangående fartygen använder sig inte av väderrelaterade tjänster för sin ruttplanering. SMHI var därmed en av de fem ledande aktörerna även om marknadsandelen var liten.

Försäljningen

I svaren anförts att affärssegmentet Sjöfart inte har avyttrats. Verksamheten har avvecklats och endast lös egendom i form av it-programvara, som skapats inom det segmentet, har avyttrats. Vidare anförts att texten i budgetpropositionen för 2021 tydligare borde ha gett uttryck för att affärssegmentet

Sjöfart avvecklades och att endast lös egendom (it-programvara) avyttrades. Detta förtydligade Isabella Lövin i interpellationssvaret (se ovan).

Information före försäljningen

I svaren anförs att det hölls ett möte den 21 februari 2020 där SMHI informerade Miljödepartementet om att myndigheten övervägde att avveckla Affärssegment Sjöfart och att det fanns vissa handlingsalternativ. Avyttring fanns med i två av handlingsalternativen. SMHI uttryckte även en önskan om att diskutera lämpligheten av de olika handlingsalternativen.

Av svaren framgår också att ett ytterligare möte hölls den 30 mars 2020 mellan företrädare för SMHI, Miljödepartementet och Finansdepartementet. Under mötet tog SMHI upp fyra handlingsalternativ som diskuterades på ett övergripande plan:

- fortsatt drift av verksamheten med de kostnader det innebar
- avyttring av hela verksamheten
- en s.k. kontrollerad avveckling med krav på tjänsteåterköp, dvs. att SMHI skulle överlåta verksamhetens alla tillgångar och kundåtaganden till en köpare med motkravet att köparen åtog sig att köpa de nödvändiga meterologitjänsterna från SMHI
- avveckling av verksamheten med de kostnader det innebar.

Vidare anförs i svaren att SMHI under mötet den 30 mars 2020 konstaterade att handlingsalternativ 2 inte kunde bli aktuellt eftersom affärssegmentet Sjöfart inte utgjorde en sådan självständig verksamhet som kunde överlåtas.

Handlingsalternativ 3 problematiserades med utgångspunkt i att upplägget var komplext och även att kravet på tjänsteåterköp innebar risker för SMHI. Det fanns därför skäl att hålla isär eventuella avtal om avyttring respektive leverans av tjänster.

I svaren anförs att det vidare konstaterades att en eventuell försäljning av SMHI:s lösa egendom skulle omfattas av affärsmässighetskravet i 7 § förordningen (1996:1191) om överlåtelse av statens lösa egendom.

Vidare anförs att SMHI vid den årliga myndighetsdialogen den 8 maj 2020 informerade om att olika handlingsalternativ utreddes.

Försäljningssummor, potentiella köpare eller specifika uppläggs affärsmässighet har inte berörts under någon av dessa kontakter. Frågan om hur affärsmässighetskravet skulle tillgodoses har inte berörts eller diskuterats under kontakterna. Däremot konstaterades det vid mötet den 30 mars 2020 att en eventuell överlåtelse av lös egendom måste ske affärsmässigt i enlighet med 7 § förordningen om överlåtelse av lös egendom.

Av svaren framgår vidare att SMHI i en skrivelse den 25 maj 2002 till Miljödepartementet informerade att myndigheten beslutat att avveckla affärssegmentet Sjöfart och att möjligheterna till avyttring alljämt undersöktes. Därutöver redogjorde myndigheten för de ekonomiska konsekvenserna av beslutet.

Den 25 juni 2020 informerade SMHI i en skrivelse till Miljödepartementet att förhandlingar pågick med en extern part om att avyttra tillgångar som skapas i verksamheten och att den tilltänkta försäljningssumman uppgick till 5–6 miljoner kronor.

Information om försäljningen

Av svaren framgår att SMHI den 3 juli 2020 i e-post till Miljödepartementet informerade om att ett avtal tecknats med en extern intressent och att försäljningssumman uppgick till 5,5 miljoner kronor.

Efter försäljningen har Miljödepartementet på eget initiativ inhämtat information från SMHI. Denna information har redovisats i svar på skriftliga frågor och en interpellation. Informationen har inte föranlett Miljödepartementet att vidta några ytterligare åtgärder.

Informationen inhämtades muntligen från SMHI eftersom Isabella Lövin skulle svara på skriftliga frågor och en interpellation om misstänkta oegentligheter vid SMHI (ip 2020/21:39). De uppgifter som inhämtades återges i riksdagens protokoll. Utöver vad som anges ovan om information till riksdagen anges bl.a. följande i riksdagens protokoll.

I det aktuella fallet var det en medarbetare på SMHI som anmälde sitt intresse. Förhandlingar inleddes och resulterade i en försäljning av viss egendom till ett pris som SMHI bedömde motsvara det affärsmässiga resultat som var möjligt att uppnå.

Hela verksamheten är starkt beroende av dollarkursen. Man gjorde bedömningen att i och med den sjunkande kursen för den svenska kronan och beroendet av dollarkursen var framtiden och en affär väldigt osäker. Detta är en del som vägts in i det hela.

Affärssegmentet Sjöfart har varit olönsamt under stora delar av den tid som verksamheten har bedrivits. Bara när dollarkursen var som högst under 2015–2017 gick affärssegmentet med vinst.

Köpesumman för den aktuella egendomen var 5,5 miljoner kronor, men SMHI har bedömt att det värde som den genomförda försäljningen representerar för dem uppgår till ca 20 miljoner kronor. I detta ligger förutom försäljningen av it-programvara bl.a. att flera anställda har gått över till köparen och att den nya ägaren under en övergångsperiod har köpt meterologitjänster. På det sättet bidrar tillvägagångssättet till att minska SMHI:s avvecklingskostnader.

Delegering och andra åtgärder

I svaren anförs att regeringen inte har fattat något beslut om avyttring av affärssegmentet Sjöfart eller egendom som har ingått i den verksamheten. Bestämmelsen i 8 kap. budgetlagen (2011:203) innebär bl.a. att regeringen får besluta om försäljning av lös egendom med undantag för aktier och andelar i vissa bolag samt tomträtter och vissa byggnader. Regeringen kan överlåta till en myndighet under regeringen att fatta sådana beslut.

Vidare anförs att i förordningen om överlåtelse av statens lösa egendom regleras vad som gäller när en myndighet fattar sådana beslut. Av 5 och 6 §§ följer att försäljning av annan lös egendom än aktier och andelar får ske om egendomen inte längre behövs för statens verksamhet eller har blivit obrukbar. Enligt 7 § ska en försäljning genomföras affärsmässigt. Regeringen har alltså delegerat ansvaret för den typ av försäljning som det nu är fråga om till SMHI.

I svaren anförs också att den information som lämnades föranledde inte Miljödepartementet att vidta någon åtgärd innan försäljningen genomfördes.

SMHI:s ekonomi

I svaren anförs att utöver myndighetsdialogen och de kontakter som specifikt rörde avvecklingen av affärssegmentet Sjöfart hade Regeringskansliet och SMHI löpande kontakter under slutet av maj och juni 2020 som rörde myndighetens allmänna ekonomiska situation. I kontakterna berördes den planerade avvecklingen av affärssegmentet Sjöfart. SMHI uppgav vid dessa kontakter att myndigheten alltjämt undersökte möjligheterna till avyttring och att det inbegrep en dialog med en extern part.

I svaren anförs också att SMHI i en skrivelse som inkom en 25 juni 2020 föreslog SMHI att avvecklingskostnaderna för affärssegmentet Sjöfart skulle finansieras genom extra anslagsmedel. Behovet av extra anslagsmedel uppskattades till 18–24 miljoner kronor. Detta gjordes mot bakgrund av att Ekonomistyrningsverket bedömt att ett underskott i en del av affärsverksamheten inte kan finansieras av framtida överskott inom andra delar av affärsverksamheten eftersom det skulle vara en form av indirekt beskattning. Därför var anslagsfinansiering enda möjligheten att finansiera underskottet.

Vidare anförs att anslagsnivån som föreslogs av regeringen i budgetpropositionen för 2021 innehöll det samlade finansieringsbehovet för myndigheten. Anslagsnivån inkluderade därmed även medelsbehovet för att täcka underskottet. De skäl som i budgetpropositionen för 2021 lyftes fram för förstärkning av anslaget för 2021 och 2022 var satsningar på samhällsnyttigt flyg, it-säkerhet och forskningsfartyget R/V Svea.

I svaren anförs vidare att regeringen fattade beslut om en ändring i SMHI:s regleringsbrev den 26 november 2020 som möjliggjorde för myndigheten att använda anslaget för att täcka delar av det uppkomna underskottet. Myndigheten har gjort besparingar i verksamheten och därmed påbörjat finansieringen av underskottet redan under 2020. Motsvarande skrivningar finns i regleringsbrevet för 2021.

Utskottets ställningstagande

Genom förordningen om överlåtelse av statens lösa egendom har regeringen delegerat ansvaret för försäljningen av sådan egendom till respektive myndighet under regeringen. Myndigheterna ansvarar för att försäljningen sker på ett korrekt sätt.

Det var således i första hand SMHI:s ansvar att se till att försäljningen av tillgångar i samband med avvecklingen av en del av affärsområdet Sjöfart skedde på ett korrekt sätt. En viktig princip är att en sådan försäljning ska genomföras affärsmässigt.

Riksrevisionen ska vid sin årliga revision av myndigheternas årsredovisningar bedöma om redovisningen är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande samt om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter. Revisionsberättelserna ska lämnas till regeringen, som redovisar eventuella åtgärder i efterföljande budgetproposition. I det nu aktuella fallet fann Riksrevisionen att försäljningen av tillgångar inte uppfyllde kraven på affärsmässighet.

Utskottet noterar att SMHI informerade Miljödepartementet om att myndigheten övervägde att avveckla den aktuella verksamheten och tog upp olika handlingsalternativ med departementet. Vid ett möte med departementet konstaterades att en försäljning av lös egendom måste göras affärsmässigt. SMHI informerade departementet om att myndigheten förhandlade med en extern part om försäljningen av tillgångarna.

Mot den bakgrunden anser utskottet att Miljödepartementet, i den dialog som förevar, har brutit i fråga om att informera sig om hur SMHI avsåg att genomföra försäljningen affärsmässigt. Som nu skedde fick departementet information om upplägget först i efterhand, i samband med att underlag hämtades in för att besvara skriftliga frågor och en interpellation.

3.3 Ambassadörens roll i ärendet Gui Minhui

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 849-2019/20), *bilaga A3.3.1*, begärs det att utskottet ska granska dåvarande utrikesminister Margot Wallströms agerande i samband med ett möte som ägde rum i Stockholm den 24 och 25 januari 2019 mellan bl.a. Sveriges dåvarande ambassadör i Kina Anna Lindstedt, Angela Gui, dotter till den i Kina frihetsberövade författaren och förläggaren Gui Minhui, och kinesiska affärsmän. Vid mötet diskuterades bl.a. Gui Minhuis situation.

I anmälan görs det gällande att utrikesministern till massmedier ska ha uppgett att Utrikesdepartementet saknade kännedom om såväl mötet som ambassadör Anna Lindstedts närvaro i Sverige. Enligt anmälaren kan dessa uppgifter ifrågasättas eftersom minst en ”hög chef” på Utrikesdepartementet hade kontakt med Anna Lindstedt då hon befann sig i Sverige. Anmälaren anför vidare att ambassadörens agerande kan ha försvårat och fördröjt ett eventuellt frisläppande av Gui Minhui samt påverkat relationerna mellan Sverige och Kina. Enligt anmälaren är utrikesministern ytterst ansvarig för all verksamhet på och styrningen inom Utrikesdepartementet.

Mot denna bakgrund anser anmälaren att konstitutionsutskottet bör granska den tidigare utrikesministern Margot Wallströms kännedom om händelserna och hennes agerande och styrning av Utrikesdepartementet.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat två promemorior som upprättats inom Utrikesdepartementet, *bilaga A3.3.2–3*. Utskottet har även haft tillgång till Säkerhetspolisens förundersökning i brottsutredningen mot Anna Lindstedt samt viss korrespondens mellan Utrikesdepartementet och Sveriges ambassad i Kina, huvudsakligen hänförlig till ärendet Gui Minhai. Materialet förvaras i akten (dnr 849-2019/20).

Utskottet höll en offentlig och en sluten utfrågning med f.d. utrikesminister Margot Wallström den 22 april 2021, *bilaga B11*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Frihetsberövandet av Gui Minhai

Den svenske medborgaren Gui Minhai är författare och bokförläggare. Han har genom sitt bokförlag i Hongkong gett ut böcker där Kinas politiska ledare kritiseras. I oktober 2015 försvann Gui Minhai från sitt semesterboende i Thailand. Han framträdde i januari 2016 i kinesisk statstelevision och uppgav att han frivilligt hade överlämnat sig till de kinesiska myndigheterna för att ta ansvar för ett trafikbrott från 2003. Gui Minhai släpptes från häktet i oktober 2017 och fördes till en kommunarrest i den kinesiska staden Ningbo. Han greps på nytt av kinesiska myndigheter i januari 2018. Därefter framträdde Gui Minhai åter i kinesisk statstelevision. I tv-sändningen avsade sig Gui Minhai yttrandefrihetspriset Prix Voltaire och förklarade att han inte ville att Sverige skulle agera för hans räkning. I februari 2020 dömdes Gui Minhai till tio års fängelse.

Mötet på hotell Sheraton m.m.

Anna Lindstedt tillträdde sitt uppdrag som Sveriges ambassadör i Kina den 1 september 2016. Under våren 2018 inledde Utrikesdepartementet (UD) en dialog med Anna Lindstedt om att hon skulle avsluta sitt uppdrag i förtid. Dialogen skedde bl.a. i form av att UD:s personalchef genomförde flera samtal med Anna Lindstedt under maj och juni 2018.

Gui Minhais dotter, Angela Gui, kontaktades den 12 januari 2019 av Anna Lindstedt och en affärsman som heter John Mewella. Kontakterna utmynnade i att Angela Gui bjöds in till ett möte i Stockholm. Det var bl.a. tal om att John Mewella och Kevin Liu, en annan affärsman, skulle erbjuda Angela Gui någon form av anställning, men även Gui Minhais situation nämndes som en möjlig punkt för mötet.

I ett pressmeddelande från UD den 17 januari 2019 angavs att Anna Lindstedt skulle bli ny Agenda 2030-ambassadör. Av pressmeddelandet framgick även att Anna Lindstedt skulle tillträda sin nya tjänst i mars 2019, men detta kom aldrig att ske.

Den 18 januari 2019 skickade Anna Lindstedt ett e-postmeddelande till bl.a. Jon Åström Gröndal, chef på konsulära enheten på UD i Stockholm, Lisette Lindahl, generalkonsul i Shanghai, och Ellinor Hammarskjöld, dåvarande rättschef på UD. Meddelandet som har rubriken Läget i relationerna m.m. innehåller fem informationspunkter. I informationspunkterna tre och fyra anför Anna Lindstedt bl.a. följande:

3. [...] Under vistelsen i Jiangsu hjärnstormade vi kring de svensk-kinesiska relationerna och alla var överens om att det vore olyckligt om de inte hade normaliserats i god tid före 70-årsfirandet av diplomatiska relationer 2020. Ett fullt återställt läge implicerar ett frisläppande av Gui Minhai. Professor Liu, som är en handlingskraftig person, avser använda sina ingångar i partiet, för att plädera för ett snart frisläppande. Han har också en god relation till ambassadör Gui i Stockholm, som vid tidigare kontakter betonat att en ”riktig” ursäkt från SvT för satirprogrammet Svenska Nyheters Kinainslag vore en nödvändig förutsättning för ett frigivande. Gui (i likhet med många företagsrepresentanter här) ska vidare vara bekymrade över den negativa Kinabild som nu dominerar svenska media. Jag har upprepade gånger förklarat att den svenska regeringen inte kan styra media.

4. Professor Liu, som samarbetat med Sverige i många år och även brinner för svenskt-kinesiskt kulturutbyte, har bestämt sig för att erbjuda Angela Gui någon form av anställningsförhållande och har bett mig facilitera ett möte. I syfte att stärka relationerna vill Liu även etablera ett utbyte med svenska sinologer såsom Cecilia Lindqvist och Torbjörn Lodén.

E-postmeddelandet besvarades aldrig, men Lisette Lindahl framförde i ett e-postmeddelande till Jon Åström Gröndal att hon var tveksam till bl.a. punkt 4 i Anna Lindstedts meddelande. Någon ytterligare diskussion mellan Jon Åström Gröndal och Lisette Lindahl i frågan kom inte till stånd innan mötet på hotell Sheraton ägde rum.

Anna Lindstedt reste från Peking till Stockholm den 23 januari 2019. Den 24 januari 2019 genomförde Anna Lindstedt bl.a. ett lunchmöte med Kinas ambassadör på den kinesiska ambassaden. Inför mötet med ambassadören besökte Anna Lindstedt UD för att ta del av aktuell rapportering om de kontakter som förevarit mellan svenska företrädare och Kinas ambassadör.

Mötet på hotell Sheraton i Stockholm, som inleddes på eftermiddagen den 24 januari, pågick både den 24 och 25 januari 2019. Olika personer närvarade under olika delar av mötet. Diskussionerna under mötet berörde ett stort antal frågor. Under mötets avslutande dag uppstod missämja mellan Angela Gui och John Mewella i samband med att Gui Minhais situation diskuterades.

Söndagen den 27 januari 2019 kontaktade Angela Gui UD och framförde klagomål mot hur mötet hade genomförts. Till följd av de uppgifter som Angela Gui lämnade, kallades Anna Lindstedt till UD i Stockholm den 31 januari 2019. Den 31 januari och 1 februari genomfördes flera möten. Vid

mötena deltog, utöver Anna Lindstedt, bl.a. Håkan Åkesson, expeditionschef på UD, Ellinor Hammarskjöld, dåvarande rättschef på UD, och Lena Nordström, personalchef på UD. Mötena utmynnade bl.a. i att Anna Lindstedts uppdrag som Sveriges ambassadör i Kina avslutades omedelbart och att det inleddes en intern utredning om Anna Lindstedts agerande.

Den rättsliga prövningen av ambassadörens agerande

I februari 2019 inledde åklagare vid Riksenheten för säkerhetsmål en förundersökning mot Anna Lindstedt om egenmäktighet vid förhandling med främmande makt. Åtal väcktes i december 2019. Åklagaren begärde att Anna Lindstedt skulle dömas för egenmäktighet vid förhandling med främmande makt enligt följande gärningsbeskrivning:

Anna Lindstedt har i Stockholm den 24–25 januari 2019 i föregiven egenskap av behörigt ombud för Sverige, inlåtit sig i underhandling i diplomatisk angelägenhet som rör Sverige med Kevin Liu alias Liu Wenxuan alias Liu Yiyu och John Mewella, som företrädde kinesiska statens intressen.

Den diplomatiska angelägenheten som rör Sverige avsåg det konsulära ärendet om den i Kina fängslade svenske medborgaren Gui Minhui.

Anna Lindstedt var vid tillfället Sveriges ambassadör i Kina, men agerade utanför ramen för den behörighet som hon har haft i det konsulära ärendet enligt de särskilda instruktioner och uppdrag hon fått av Regeringskansliet/Utrikesdepartementet.

Brottet har inneburit fara för Sveriges fredliga förhållande till Kina.

Anna Lindstedt begick gärningen med uppsåt.

I 19 kap. 4 § första stycket brottsbalken föreskrivs följande:

Svensk medborgare, som utan tillstånd av regeringen eller den regeringen bemyndigat låter bruka sig såsom ombud för främmande makt i diplomatisk angelägenhet som rör riket, så ock envar, som i föregiven egenskap av behörigt ombud inlåter sig i underhandling om sådan angelägenhet med någon som företräder främmande makts intresse, dömes för egenmäktighet vid förhandling med främmande makt till fängelse i högst två år eller, om riket var i krig, högst fyra år.

I en dom den 10 juli 2020 frikände Stockholms tingsrätt Anna Lindstedt från den åtalade gärningen (mål nr B 3911-19). Sammanfattningsvis kom tingsrätten fram till att de objektiva förutsättningarna för brott inte var uppfyllda. För det första var Anna Lindstedt, i egenskap av Sveriges ambassadör i Kina, behörig att företräda Sverige gentemot Kina och att förhandla med Kina. Enligt tingsrätten hade hon därför inte agerat i föregiven egenskap av behörigt ombud för Sverige. Anna Lindstedt var behörigt ombud. För det andra ansåg tingsrätten att åklagaren inte hade bevisat att Anna Lindstedt hade haft diskussioner med en motpart som syftat till att träffa en överenskommelse. Det var alltså inte bevisat att hon hade inlåtit sig i underhandling i en diplomatisk angelägenhet. Slutligen ansåg tingsrätten att åklagaren inte hade bevisat att Kevin Liu och/eller John Mewella företrädde kinesiska intressen i den mening som avses i lagtexten. Det var alltså inte

bevisat att det hade funnits ett uttryckligt uppdrag från den kinesiska staten eller att agerandet var sanktionerat av den kinesiska staten.

Utrikesdepartementets interna utredning

Med anledning av händelserna på hotell Sheraton den 24–25 januari 2019 inleddes, efter beslut av expeditionschefen, en intern utredning inom UD i syfte att klarlägga händelseförloppet och Anna Lindstedts ansvar för detta. Utredningen avbröts tillfälligt när åklagare i februari 2019 beslutade att inleda förundersökning rörande händelserna. Efter det att den frikännande domen mot Anna Lindstedt, som meddelades den 10 juli 2020, hade vunnit laga kraft beslutade expeditionschefen att den interna utredningen skulle återupptas.

I den interna utredningen (UD2019/02250/P) anförs bl.a. följande under rubriken Utrikesdepartementets slutsatser:

Den som är ambassadör och chef för en beskickning ansvarar för ambassadens verksamhet, inklusive den konsulära verksamheten. I konsulära ärenden som har en tydlig utrikespolitisk dimension krävs också att ambassaden och Utrikesdepartementet har ett tätt samspel.

Utrikesdepartementet anser att det är klarlagt att Anna Lindstedt inte informerade departementet om att hon hade för avsikt att facilitera ett möte, att detta skulle äga rum i Stockholm den 24–25 januari 2019 och att hon själv skulle närvara. Ur arbetsgivarens perspektiv gjorde Anna Lindstedt därmed avsteg från det nära samspel mellan Utrikesdepartementet och ambassaden som hade etablerats i det aktuella konsulära ärendet. Arbetsgivaren anser vidare att den riskanalys som Anna Lindstedt gjorde inför beslutet att facilitera mötet inte var tillräckligt grundlig. Arbetsgivaren anser slutligen att Anna Lindstedt omedelbart efter händelserna borde ha rapporterat till departementet.

Arbetsgivaren anser sammanfattningsvis att Anna Lindstedt i samband med händelserna inte samverkat med Utrikesdepartementet på det sätt som kunde ha förväntats av henne i det aktuella konsulära ärendet.

Inom ramen för den interna utredningen har samtal hållits med Anna Lindstedt, då Utrikesdepartementets slutsatser enligt ovan framförts samt hennes inställning inhämtats.

Anna Lindstedt har sammanfattningsvis anfört följande. Hon har informerat om det aktuella mötet genom den e-post som hon skickade den 18 januari 2019 till nio höga befattningshavare inom Utrikesdepartementet. Hon angav inte någon exakt tid och plats för mötet eftersom det vid den tidpunkten inte var bestämt. Hon har gjort en riskanalys. Det har skett en kontinuerlig dialog i ärendet men hon kunde av säkerhetsskäl inte rapportera omedelbart efter mötet. Samtliga dessa omständigheter har ingående behandlats under förhören i den rättsprocess där hon frikänts.

Vad Anna Lindstedt har anfört har inte föranlett Utrikesdepartementet att ändra sin bedömning enligt ovan.

Den interna utredningen avslutades genom att ärendet lades till handlingarna och Anna Lindstedt återgick till tjänst inom UD.

Dåvarande utrikesministerns uttalanden i massmedierna

I en kommentar till nyhetsbyrån TT den 15 februari 2019 uttalade sig dåvarande utrikesminister Margot Wallström om mötet mellan Anna

Lindstedt, Angela Gui och de kinesiska affärsmännen. Utrikesministern uttalade sig enligt följande:

Vi hade ingen kännedom om detta i förväg, säger Margot Wallström till journalister i riksdagen.

TT: Hur är det möjligt att Sveriges ambassadör i Kina är i Stockholm utan att UD vet om det?

Det är precis därför vi säger att det här är mycket upprörande och att vi inte kände till de här händelserna i förväg. Vi visste ingenting om detta, säger Wallström.

Efter att det hade rapporterats i medierna om att Anna Lindstedt haft möten inbokade med företrädare för UD den 24 januari 2020, uttalade sig departementets presschef till Sveriges Radio den 16 februari 2020 och uppgav då bl.a. följande:

Det finns nu en diskussion om huruvida någon kände till att ambassadören var i Stockholm. Det vi har sagt från början, och som jag känner att jag måste få förtydliga, är att de som arbetar med fallet Gui Minhai har inte haft kännedom om de möten som ambassadören haft med Angela Gui.

Gällande ordning

Av 12 kap. 1 § RF framgår att statliga förvaltningsmyndigheter lyder under regeringen, om de inte ska lyda under riksdagen. För utlandsmyndigheterna gäller dock särskilda regler, se vidare nedan (jfr även prop. 1973:90 s. 185). Enligt 12 kap. 2 § RF får ingen myndighet (t.ex. regeringen) bestämma hur en förvaltningsmyndighet i särskilt fall ska besluta i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.

Enligt förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet består utrikesförvaltningen av UD och utrikesrepresentationen (3 §). I utrikesrepresentationen ingår bl.a. beskickningar, delegationer vid internationella organisationer och karriärkonsulat (utlandsmyndigheter). Utrikesrepresentationen lyder under Regeringskansliet (4 §). Utlandsmyndigheterna lyder alltså varken direkt under regeringen eller riksdagen. I bilagan till instruktionen anges att utlandsmyndigheterna sorterar under UD.

Enligt instruktionen för Regeringskansliet beslutar Regeringskansliet i frågor som rör personalen i utrikesrepresentationen och i andra frågor som rör utrikesrepresentationens administration, om något annat inte är särskilt föreskrivet (4 §). Vidare får Regeringskansliet överlämna åt en utlandsmyndighet att avgöra ärenden eller grupper av ärenden som enligt föreskrifter i en annan förordning ska prövas av Regeringskansliet.

Regeringskansliet får, enligt förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen, meddela föreskrifter om utrikesrepresentationens organisation och verksamhet (4 kap. 3 §)

Av instruktionen för utrikesrepresentationen framgår vidare att utrikesrepresentationen lyder under Regeringskansliet. Utlandsmyndigheterna är i administrativt hänseende direkt underställda Regeringskansliet (1 kap. 6 §).

Som framgår nedan ses de dock i vissa situationer som självständiga förvaltningsmyndigheter, bl.a. när de fattar egna beslut i förvaltningsärenden.

Varje utlandsmyndighet leds av en chef. Chef för en beskickning är ett sändebud (ambassadör) eller en chargé d'affaires (2 kap. 2 §). Chefen för en beskickning företräder Sverige i verksamhetslandet och upprätthåller Sveriges förbindelser med dess regering (2 kap. 6 §). Chefen för en utlandsmyndighet ansvarar för myndighetens verksamhet (2 kap. 7 §).

Utlandsmyndigheternas organisation och förvaltningsrättsliga status och frågan om i vilken utsträckning de utgör självständiga myndigheter har analyserats av flera utredningar, senast av Utrikesförvaltningsutredningen. I Utrikesförvaltningsutredningens delbetänkande Utrikesförvaltning i världsklass – En mer flexibel utrikesrepresentation (SOU 2010:32) anges att det inte finns något entydigt svar när det gäller frågan om utlandsmyndigheternas förvaltningsrättsliga status. Statusen för utlandsmyndigheterna har enligt utredningen inte gått att passa in i svensk förvaltningsrätt och dess förankring i myndighetsbegreppet (SOU 2010:32 s. 54).

I delbetänkandet anför Utrikesförvaltningsutredningen att en utlandsmyndighets myndighetsstatus är tydlig vid myndighetsutövning mot enskild, exempelvis när utlandsmyndigheten fattar beslut i migrationsärenden eller konsulära ärenden. Utredningen anger vidare att i den del av verksamheten som består av beredning av regeringsärenden och biträde i övrigt åt regeringen och statsråden i deras verksamhet fungerar utlandsorganisationen i stället som en del av Regeringskansliet/UD. Utredningen konstaterar att den övergripande styrningen av utlandsmyndigheternas verksamhet inte heller sköts som för reguljära myndigheter genom instruktion och regleringsbrev, utan inom ramen för Regeringskansliets och UD:s verksamhetsplanering. Finansiering sker via UD:s andel av Regeringskansliets förvaltningsanslag (SOU 2010:32 s. 54).

I delbetänkandet föreslås bl.a. att utlandsmyndigheternas myndighetsstatus ska avskaffas och att utrikesrepresentationen ska inordnas i Regeringskansliet. Enligt utredningen skulle en konsekvens av förslaget bli att myndighetsgränserna skulle försvinna och att all verksamhet skulle bedrivas inom en och samma myndighet, Regeringskansliet. Utredningens förslag har inte lett till några lagstiftningsåtgärder.

Tidigare granskning

Frågan om utlandsmyndigheternas självständighet har behandlats av konstitutionsutskottet i samband med granskningen av regeringens agerande efter flodvågskatastrofen (bet. 2005/06:KU8). Utskottet uttalade bl.a. följande (s. 80):

[...] utlandsmyndigheter som ägnar sig åt myndighetsutövning mot enskild etc. är självständiga på samma sätt som myndigheter inom Sverige är det i motsvarande situation. Någon annan myndighet, t.ex. regeringen eller Regeringskansliet, får därvid således inte lägga sig i utlandsmyndighetens verksamhet därvidlag.

När det sedan gäller övriga delar av utlandsmyndigheternas verksamhet bör först noteras att utlandsmyndigheterna inte lyder under regeringen utan under Regeringskansliet. Det fordras med andra ord inga regeringsbeslut för att ingripa i utlandsmyndigheternas verksamhet utan ett regeringskanslibeslut. Genom gällande föreskrifter har sådana beslut delegerats till UD. Det är alltså departementschefen eller, efter ytterligare delegation, någon annan vid UD som har denna möjlighet. I en situation när det anses finnas behov att styra utlandsmyndigheterna, och det inte inkräktar på dessas självständighet i samband med myndighetsutövning mot enskild etc., är det alltså i första hand departementschefen vid UD som fattar erforderliga beslut. Några konstitutionella hinder mot långtgående och detaljerad styrning härvidlag finns inte.

Våren 2010 granskade utskottet dåvarande utrikesminister Carl Bildts ansvar för ett uttalande som den svenska ambassadören i Israel hade låtit publicera på webbplatsen för den svenska ambassaden i Israel (bet. 2009/10:KU20 s. 326 f.). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet att utrikesministern i sin egenskap av chef för utlandsmyndigheterna alltid bär ett ansvar för utlandsmyndigheternas agerande. Utskottet framhöll vidare i sitt ställningstagande att den omständigheten att något samråd inte hade hållits med utrikesministern inför publiceringen, inte innebar att utrikesministern skulle sakna ansvar för pressmeddelandet.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser till Regeringskansliet begärde utskottet svar på vissa frågor. Utskottet fick den 26 januari och den 23 februari 2021 två svarspromemorior jämte bilagor som är upprättade inom Utrikesdepartementet (bilaga A3.3.2–3). Av promemoriorna framgår i huvudsak följande.

Som Sveriges sändebud till och ambassadör i Kina ansvarade Anna Lindstedt för verksamheten vid ambassaden i Peking. I det ansvaret ingick att företräda Sverige i Kina och att upprätthålla förbindelserna med den kinesiska statens ledning. Anna Lindstedt var som ambassadör också ytterst ansvarig för ambassadens konsulära verksamhet.

I komplicerade konsulära ärenden har ambassadörer en viktig roll. Så var även fallet i ärendet Gui Minhai. Arbetet med ärendet Gui Minhai leddes från Stockholm av UD:s konsulära enhet. Att arbetet leds av den konsulära enheten är praxis i ärenden som är särskilt komplicerade. Det var också den konsulära enheten som hade det huvudsakliga ansvaret för att sköta kontakterna med Angela Gui.

UD för en löpande dialog med alla sina chefer om verksamheten och chefskapet. Under våren 2018 gjordes bedömningen att Anna Lindstedts uppdrag skulle avslutas i förtid. Till grund för bedömningen låg att förutsättningarna för henne att verka i Peking blivit väsentligen försämrade. Det var framför allt Anna Lindstedts agerande i fallet Gui Minhai som låg till grund för detta. Bland annat bedömdes de kontakter som förevarit mellan Anna Lindstedt och Angela Gui menligt påverka Anna Lindstedts förutsättningar att agera bl.a. i ärendet Gui Minhai.

Efter diskussioner med kabinetssekreteraren och expediteschefen inledde UD:s personalchef samtal med Anna Lindstedt om att hennes förordnande skulle avslutas i förtid. Utrikesministern var informerad om att samtalen ägde rum. När UD:s personalchef förde samtal med Anna Lindstedt om att hennes förordnande skulle avslutas i förtid informerades Anna Lindstedt om att det framför allt var hennes agerande i ärendet Gui Minhái som låg till grund för detta.

Anna Lindstedts roll i arbetet med ärendet Gui Minhái förändrades inte i formell mening i samband med att dialogen om att avsluta hennes uppdrag i förtid hade inletts. Anna Lindstedt var alltjämt Sveriges ambassadör i Peking och därmed regeringens företrädare gentemot kinesiska myndigheter. Anna Lindstedt informerades om att ett större fokus lades på arbetet med ärendet i Stockholm genom den konsulära enheten. Hon förväntades agera till stöd för det arbetet. Att huvudansvaret för anhörigkontakterna låg på den konsulära enheten underströks vid flera tillfällen från departementets sida och framgick bl.a. av ett e-postmeddelande som skickades under sommaren 2018.

Det fanns flera skäl till att Anna Lindstedts uppdrag som Sveriges ambassadör i Kina inte avslutades tidigare än vad som blev fallet. Så länge Anna Lindstedt var Sveriges ambassadör i Kina var det viktigt att inte sända en signal till Kina att ett byte var nära förestående. Det var således viktigt att bytet av sändebud inte gjordes på ett sådant sätt och vid en sådan tidpunkt att det påverkade Sveriges relation till Kina negativt, vilket bl.a. skulle kunna få en negativ påverkan på ärendet Gui Minhái. Det var också viktigt att hitta en godtagbar placering för Anna Lindstedt.

Det e-postmeddelande som Anna Lindstedt skickade den 18 januari 2019 innehöll varken någon uppgift om att Anna Lindstedt såg positivt på möjligheten att facilitera ett möte mellan Angela Gui och Kevin Liu eller någon uppgift om att hon planerade för ett sådant möte. E-postmeddelandet föranledde därför inga särskilda åtgärder inom UD under den vecka som förflöt mellan e-postmeddelandet och händelserna på hotell Sheraton.

Utrikesministern informerades den 28 januari 2019 om att mötet på hotell Sheraton hade ägt rum.

Utfrågning med f.d. utrikesminister Margot Wallström

Utskottet höll den 22 april en offentlig och en slutna utfrågning med f.d. utrikesminister Margot Wallström (bilaga B11).

Inledningsvis anförde Margot Wallström i huvudsak följande.

Från det att UD fick kännedom om att Gui Minhái i oktober 2015 hade förts bort från Thailand behandlades hans fall med stort allvar. UD arbetade intensivt med ärendet såväl politiskt som konsulärt. En viktig del av det konsulära arbetet var att hålla kontakt med Gui Minháis dotter Angela Gui. Gui Minhái släpptes i oktober 2017 ur häkte till ett slags kommunarrest men greps dessvärre på nytt av kinesiska myndigheter i januari 2018. Under en tid

kunde svenska diplomater ha direktkontakt med Gui Minhai, men det är inte längre möjligt.

Mitt i det intensiva arbete som bedrevs med att få Gui Minhai frisläppt kontaktades UD i slutet av januari 2019 av Gui Minhais dotter Angela Gui. Hon berättade om ett möte som hade hållits på ett hotell i Stockholm med bl.a. dåvarande ambassadören i Kina, Anna Lindstedt, och vissa affärsmän. Angela Gui framförde klagomål mot Anna Lindstedts agerande.

Informationen om händelserna på hotellet kom som en total överraskning. UD hade inte haft någon kännedom om mötet. Det hade arrangerats av Anna Lindstedt utan instruktion från eller förankring hos UD och utan att Lindstedt rapporterat om det efteråt. Den högre tjänsteman som skulle ansvara för Anna Lindstedts nya uppdrag som Agenda 2030-ambassadör kände till att hon skulle komma till Stockholm, men varken han eller någon annan visste något om hennes planer på att ordna mötena på hotellet.

Den 12 januari 2019 tog Anna Lindstedt kontakt med Angela Gui om ett möte den 24 januari i Stockholm. Den 18 januari skriver Anna Lindstedt ett e-postmeddelande i allmänna termer om att det fanns intresse från en kinesisk kontakt att hon skulle facilitera kontakter med Angela Gui. Den 24 januari kommer Anna Lindstedt till Stockholm och håller mötena på hotellet. Den 27 januari kontaktar Angela Gui UD och berättar om vad som har hänt.

Händelseförloppet visar att Anna Lindstedt hade förberett mötena på hotellet under längre tid utan att informera UD, trots att hon var medveten om att UD:s arbete då hade en annan inriktning och att hon ombetts att inte ha kontakter med Angela Gui.

Ett exempel på denna anvisning är ett e-postmeddelande till Anna Lindstedt från UD den 5 juli 2018. Där anges att UD:s konsulära enhet har en väletablerad kontakt med dottern Angela och att eventuella informationsbehov i endera riktningen fortsätter i den kanalen. Det är det sirliga diplomatspråket, men budskapet kan inte missförstås.

Så snart Angela Gui hade informerat UD om händelserna kallades Anna Lindstedt hem från Peking och det inleddes en intern utredning. UD:s inspektör sändes också till ambassaden i Peking för att få en bild av förhållandena där. Anna Lindstedt skildes från uppdraget som ambassadör.

Den interna utredningen fick pausas när förundersökningen mot Anna Lindstedt inleddes, men den kunde återupptas sedan Anna Lindstedt frikänkts. Utredningen, som avslutades i augusti 2020, kom fram till att Anna Lindstedt inte hade informerat departementet om mötet och att hon därmed gjort avsteg från det nära samspel mellan UD och ambassaden som hade etablerats i ärendet. Den riskanalys hon gjort inför mötet var inte heller tillräckligt grundlig. Sammanfattningsvis ansåg UD att Anna Lindstedt inte hade samverkat med departementet i det aktuella konsulära ärendet på det sätt som kunde ha förväntats av henne.

Anna Lindstedt ordnade mötet och bjöd in Angela Gui utan samråd, vid sidan av det samarbete som UD och ambassaden hade och utanför den taktik

och strategi som hon var väl medveten om, där varje mått och steg instruerades i detalj och normalt föredrogs för utrikesministern eller kabinettssekreteraren.

Det finns i de flesta fall inga konstitutionella hinder för en långtgående och detaljerad styrning av utlandsmyndigheterna. Det här fallet är ett exempel på detta. Så gott som alla aspekter av ärendet var föremål för övervägande vid UD i Stockholm och instruktionsgivning till ambassaden.

Det var viktigt för UD att bytet av sändebud gjordes på ett sådant sätt och vid en sådan tidpunkt att det inte påverkade Sveriges relation till Kina negativt, för det kunde också inverka menligt på ärendet Gui Minhai. Det var främst med hänsyn till detta, och till arbetet med att hitta en godtagbar placering för Anna Lindstedt, som hennes uppdrag som Sveriges ambassadör i Kina inte avslutades tidigare.

På frågor om var ansvaret för anhörigkontakter normalt ligger och om det lämnats några instruktioner om detta i fallet Gui Minhai anförde Margot Wallström följande.

I normalfallet är det den konsulära enheten i Stockholm som sköter anhörigkontakter. Det beror på att i normalfallet finns de flesta anhöriga som är oroliga och behöver få information, kvar i Sverige. I det aktuella fallet var också instruktionen tydlig – anhörigkontakterna skulle skötas från Stockholm. Vid tidpunkten för mötet i Stockholm hade i vart fall tio eller tolv samtal hållits med Anna Lindstedt där hon fick direkta instruktioner om vem som skulle hålla kontakten med Angela Gui. Det kunde inte ha varit tydligare. Mötet gick rakt emot de instruktioner som hade lämnats.

På fråga om hur det kommer sig att det tog närmare ett år att skilja Anna Lindstedt från hennes uppdrag som ambassadör i Kina, från det att UD inlett en dialog med henne i frågan, anförde Margot Wallström följande.

Det finns ingen mall för den här typen av situationer. Omständigheterna var väldigt speciella, men ärendet hanterades i enlighet med den plan som fanns. Ibland kan ett byte av sändebud ske snabbt och ibland tar det längre tid. Tidsaspekten var inte anmärkningsvärd på det sättet.

Till grund för bedömningen att Anna Lindstedts uppdrag skulle avslutas i förtid låg att förutsättningarna för henne att verka i Peking hade blivit försämrade. Det var framför allt hennes agerande i fallet Gui Minhai som låg till grund för bedömningen.

Även för en erfaren ambassadör kan en postering vara så svår och utmanande att det till slut blir en övermäktig uppgift. Då förekommer det att uppdraget måste avslutas i förtid. Det är inte väldigt vanligt, men det förekommer.

Anna Lindstedt var emellertid alltjämt Sveriges ambassadör i Kina. Det var viktigt att inte genomföra bytet av sändebud på ett sätt som ytterligare försämrade relationen till Kina eller möjligheten att få Gui Minhai fri. Därför gjordes ansträngningar att hitta en uppgift som var godtagbar för Anna Lindstedt och att genomföra processen på ett korrekt sätt. UD skötte ärendet på det sätt som normalt gäller för en omplacering. Ingen hade kunnat ana att det skulle sluta med ett så omdömeslöst agerande.

Under den slutna utfrågningen redogjorde Margot Wallström ytterligare för de kontakter som har förekommit mellan UD och Anna Lindstedt under den aktuella perioden.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar inledningsvis att UD och utrikesministern kan utöva en förhållandevis långtgående och detaljerad styrning av utlandsmyndigheterna, även i konsulära ärenden, när så bedöms vara påkallat.

Utskottets granskning visar att det i ärendet Gui Minhai har förekommit täta kontakter mellan den svenska ambassaden i Kina och UD i Stockholm. Styrningen har varit ingående och involverat såväl utrikesministern som kabinettssekreteraren. Genom att arrangera det i granskningen aktuella mötet i Stockholm mellan Gui Minhais dotter och kinesiska affärsmän har den dåvarande svenska ambassadören i Kina ansetts agera på ett sätt som gick utanför de instruktioner som getts till henne. Utskottet kan mot bakgrund av vad som framkommit i utredningen konstatera att så tycks vara fallet, men kan samtidigt notera att den dåvarande ambassadören gör en annan bedömning. Det får enligt utskottet därför anses att kommunikationen mellan UD och ambassadören i fråga om anhörigkontakter i ärendet Gui Minhai inte räckte till i tydlighet.

Utskottet noterar även den långa tid som förflöt från det att UD gjorde bedömningen att den dåvarande ambassadörens uppdrag skulle avslutas i förtid till dess att hennes uppdrag faktiskt avslutades. I granskningen har framkommit uppgifter som talar för att det har funnits välgrundad anledning att hantera ambassadörens situation på ett visst sätt med hänsyn till arbetet i ärendet Gui Minhai. Tidsutdräkten innebar dock att det händelseförlopp som ledde fram till mötet i Stockholm kunde fullföljas.

Sammantaget vill utskottet i granskningen framhålla vikten av en tydlig och vid behov situationsanpassad dialog för att säkerställa att instruktioner som utgår från UD uppfattas på rätt sätt. Med hänsyn till de omständigheter som rådde i det aktuella fallet hade det funnits skäl att vara mer utförlig samt i vissa avseenden mer uppmärksam och skyndsam i kontakterna med den dåvarande ambassadören. Vad som framkommit i övrigt ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

4. Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning

4.1 Justitie- och migrationsministerns uttalande rörande statistik om elevresultat

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2203-2019/20), *bilaga A4.1.1*, begärs att konstitutionsutskottet granskar justitie- och migrationsminister Morgan Johanssons uttalande i sociala medier om sekretessklassificering av vissa tidigare offentliga skoluppgifter.

Anmälaren menar att justitie- och migrationsminister Morgan Johansson i ett uttalande den 26 juni 2020 på den sociala medieplattformen Twitter agerat på ett vilseledande sätt genom att påstå att Friskolornas riksförbund var positiva till sekretessbeläggning av bl.a. uppgifter om betyg, elevsammansättning och genomströmning av elever. Enligt anmälaren var uppgiften som justitie- och migrationsminister Morgan Johansson lämnade inte korrekt. Tvärt emot ministerns påstående menar anmälaren att Friskolornas riksförbund protesterade mot det beslut som ledde till att de tidigare offentliga uppgifterna kom att sekretessbeläggas.

Enligt anmälaren bör konstitutionsutskottet granska om justitie- och migrationsminister Morgan Johansson har levt upp till kravet att statsrådsuttalanden ska vara korrekta.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Justitiedepartementet, *bilaga A4.1.2*.

Utredning i ärendet

Uppgifter på Twitter

Den 26 juni 2020 publicerades följande Twitterinlägg i justitie- och migrationsminister Morgan Johanssons namn:

Friskolorna vill alltså inte att allmänheten ska få veta hur bra eller dåliga de är, och de vill dölja eventuell betygsinflation.

Det får till följd att inga skolresultat i fortsättningen publiceras. Hur ska föräldrar och elever då kunna välja skola? Det här är totalt galet.

Twitterinlägget var en s.k. citerad retweet, dvs. när en användare vidarebefordrar ett inlägg från en annan användare med en tillhörande personlig kommentar. I detta fall vidarebefordrade justitie- och migrationsminister Morgan Johansson ett Twitterinlägg från ”SR Ekot” (Sveriges Radio Ekot). I ursprungsinlägget från SR Ekot stod det följande:

JUST NU: Skolverket kommer från och med september att endast publicera statistik på riksnivå. Statistik om enskilda skolor kommer inte att publiceras. Detta efter en dom som menar att uppgifter om friskolors elevsammansättning och betyg är affärshemligheter.

Svar på skriftlig fråga

Med anledning av inlägget på Twitter ställdes en skriftlig fråga (fr. 2019/20:1720) till justitie- och migrationsminister Morgan Johansson om vad han menade med sitt uttalande att det är friskolorna som drivit frågan om att statistik inte ska få publiceras. Frågeställaren anförde att det var regeringens myndighet Statistiska centralbyrån (SCB) som på eget initiativ ändrat policy om sekretessuppgifter och att exempelvis Friskolornas riksförbund varit negativa till SCB:s beslut.

I ett skriftligt svar den 16 juli 2020 anförde justitie- och migrationsminister Morgan Johansson följande:

Bakgrunden till Lars Püss fråga till mig är att Kammarrätten i Göteborg i ett avgörande i december 2019 bedömt att uppgifter hos Statistiska centralbyrån (SCB) om fristående skolors genomströmning, betygs-sättning och sammansättning av elever omfattas av sekretess enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) till skydd för den enskilde huvudmannens ekonomiska förhållanden. Statens skolverk har på sin webbplats gått ut med information om att myndigheten från den 1 september 2020 enbart kommer att publicera statistik på riksnivå. Detta som en följd av att Skolverket inte längre kan publicera statistik om fristående skolor.

Regeringen ser allvarligt på denna situation då möjligheten att samla in och använda viss information om enskilda huvudmäns verksamhet där enskilda huvudmän kan identifieras är nödvändig för de statliga skolmyndigheternas utförande av sina instruktionsenliga uppdrag, bl.a. fördelning av statsbidrag, skolutveckling och inspektionsverksamhet. Tillgång till korrekt information om olika skolor skapar vidare förutsättning för att elever och föräldrar ska kunna ha lika förutsättningar att göra välinformerade önskemål av skola. Även kommuner använder uppgifter om förskolor och skolor, såväl kommunala som fristående, som underlag för sin tillsyn, sin resursfördelning och information till sina medborgare.

När det slutligen gäller mitt uttalande om att de fristående skolorna inte vill att allmänheten ska få veta hur bra eller dåliga de är, gjordes det mot bakgrund av att företrädare för fristående skolor tidigare motsatt sig en ordning som innebär att offentlighetsprincipen ska gälla i deras verksamhet. En sådan ordning skulle ge allmänheten en bredare insyn i de enskilda huvudmännens verksamhet.

Gällande ordning

I 1 kap. 9 § regeringsformen anges att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktlighet och opartiskhet. Denna s.k. objektivitetsprincip innebär att ett förvaltningsorgan i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än de som det är

satt att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende (Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt, 13 september 2018, Juno, avsnitt 5.3.3). Som framgår gäller bestämmelsen inte bara för domstolar och förvaltningsmyndigheter utan även för andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen. Utformningen av bestämmelsen i denna del innebär att den även gäller för regeringen när den uppträder som högsta myndighet inom förvaltningsorganisationen (prop. 1975/76:209 s. 138). Regeringens normgivning omfattas inte av bestämmelsen.

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har i flera ärenden granskat statsråds uttalanden i olika sammanhang. Ofta har det rört sig om uppgifter som har lämnats vid kontakter mellan regeringen och dess myndigheter. Ibland har granskningen kommit in på frågor som rör instruktionsförbudet gentemot domstolar, förvaltningsmyndigheter och Riksbanken eller avsett uppgifter som statsråd har lämnat i anslutning till regeringsbeslut (se t.ex. bet. 1999/2000:KU20 s. 119 f., bet. 2003/04:KU20 s. 189 f., bet. 2004/05:KU20 s. 196 f., bet. 2005/06:KU20 s. 156 f. och bet. 2007/08:KU20 s. 163 f.).

Utskottet har även vid flera tillfällen granskat om uttalanden av statsråd har varit korrekta.

Under våren 2015 granskade utskottet finansminister Magdalena Anderssons uttalanden i en intervju i Dagens Nyheter om de offentliga finanserna (bet. 2014/15:KU20 s. 250 f.). I artikeln uppgav finansministern bl.a. att statens finanser var i så dåligt skick att överskottsmålet skulle komma att nå tidigast under nästa mandatperiod och att regeringen inte skulle genomföra några förslag som inte var fullt finansierade. När det gällde tillståndet för den svenska ekonomin uppgav finansministern följande: ”Det har blivit väldigt tydligt att ladan är helt tom. Det är inget dukat bord vi kommer till – det är helt avskrapat. Frågan är om ens bordet står kvar.” I sitt ställningstagande konstaterade utskottet inledningsvis att statsråd i likhet med andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang men att vissa särskilda hänsyn kan behöva tas. Utskottet anförde vidare att det är av stor vikt att statsråd deltar i samhällsdebatten och att det också är rimligt att statsråd använder de möjligheter som står till buds för att nå ut till allmänheten. När det gällde den aktuella granskningen noterade utskottet att statsrådet i sin roll som finansminister vid och i anslutning till en pressträff hade redovisat sin syn på läget i den svenska ekonomin. Utskottet, som hade valt att inte närmare analysera tillståndet i den svenska ekonomin vid det ovannämnda tillfället, underströk att det givetvis var viktigt att finansministern vid det aktuella tillfället hade säkerställt att hennes uttalanden grundades på uppgifter som var korrekta. I den promemoria som hade upprättats inom Finansdepartementet till svar på utskottets frågor uppgavs att den ovannämnda redovisningen av

ministern byggde på beräkningar och prognoser som tagits fram inom departementet. Granskningen gav i övrigt inte anledning till något uttalande av utskottet.

Under hösten 2020 granskade utskottet justitie- och migrationsminister Morgan Johanssons uttalande på den sociala medieplattformen Twitter om antalet beviljade uppehållstillstånd på grund av anknytning under 2019 (bet. 2020/21:KU10 s. 308 f.). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet inledningsvis att statsråd, i likhet med andra medborgare, har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men statsråd kan behöva ta särskilda hänsyn. En självklar utgångspunkt i dessa sammanhang är enligt utskottet att uttalandena ska vara korrekta. Detta utesluter naturligtvis inte att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat och polemiskt. Utskottet konstaterade att det framgick av utredningen att den statistik som statsrådet redovisade i sitt uttalande inte, mer än i möjligen begränsad utsträckning, kunde ge underlag för några slutsatser om den aktuella lagändringens effekter. Utskottet framhöll att justitie- och migrationsministern ansvarade för sina uttalanden och därmed även för att de uppgifter som han lämnade skulle vara korrekta. Att det aktuella uttalandet hade gjorts på ministerns personliga Twitterkonto saknade, som utskottet tidigare framhållit, betydelse i sammanhanget.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärde utskottet bl.a. svar på frågan om på vilket underlag Morgan Johansson baserade sitt uttalande om Friskolornas riksförbunds ståndpunkt. Utskottet fick den 16 februari 2021 en promemoria som upprättats inom Justitiedepartementet (bilaga A4.1.2). Av promemorian framgår i huvudsak följande.

I promemorian anges att justitie- och migrationsminister Morgan Johanssons uttalande gjordes mot bakgrund av debatten om tillgång till skolinformation från fristående skolor som förts under en längre tid samt att uttalandet inte avsåg Friskolornas riksförbunds ståndpunkt då organisationen inte omnämndes i uttalandet. Enligt svaret i promemorian har inom ramen för denna debatt olika företrädare för fristående skolor motsatt sig en ordning som innebär att offentlighetsprincipen ska gälla i deras verksamhet. Bland annat lämnade Friskolornas riksförbund i maj 2019 ett yttrande med sådant innehåll över promemorian Offentlighetsprincipen hos börsnoterade skolföretag.

Vidare framhålls det i promemorian att med offentlighetsprincipen införd i fristående skolor hade den mycket allvarliga situationen beträffande tillgången till skolinformation inte uppkommit.

Utskottets ställningstagande

Som utskottet har uttalat i tidigare granskningar har statsråd, i likhet med alla andra medborgare, rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men statsråd kan behöva ta särskilda hänsyn. En självklar utgångspunkt i dessa

sammanhang är att uttalandena ska vara korrekta. Detta utesluter naturligtvis inte att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat och polemiskt. Att ett uttalande görs på ett statsråds personliga Twitterkonto saknar, som utskottet tidigare har framhållit, betydelse i sammanhanget.

Utskottet kan konstatera att det i granskningen inte har redovisats några uppgifter som kan tjäna som grund för att tillskriva friskolorna den uppfattning som Morgan Johansson gjorde i sitt inlägg på Twitter.

4.2 Justitie- och migrationsministerns uttalanden om antalet frihetsberövade

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1171-2020/21), *bilaga A4.2.1*, begärs att konstitutionsutskottet granskar justitie- och migrationsminister Morgan Johanssons uttalande i SVT-programmet Agenda om att antalet misstänkta frihetsberövade brottslingar är högre än någonsin tidigare.

Anmälaren menar att Morgan Johansson genom sitt uttalande har försökt framställa det som att regeringen framgångsrikt lyckats lagfara och inkapacitera fler brottslingar än någonsin tidigare, vilket enligt anmälaren är en felaktig beskrivning. Anmälaren menar vidare att Morgan Johanssons uttalande i Agenda inte var en engångsföreteelse utan en upprepning av vad han har sagt vid minst ett ytterligare tillfälle, då i en debatt med Ulf Kristersson i juni 2019. Inga åtgärder har enligt anmälaren heller vidtagits för att korrigera de uppgifter som anmälaren anser är felaktiga.

Anmälaren uppmärksammar även en artikel i nättidskriften Kvartal.

Enligt anmälaren bör konstitutionsutskottet granska justitie- och migrationsminister Morgan Johanssons uttalande om att ”vi ... burar in fler än någonsin”.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior som upprättats inom Justitiedepartementet, *bilaga A4.2.2–3*.

Utredning i ärendet

Uttalanden om antalet frihetsberövade

Enligt en artikel från SVT Nyheter den 12 juni 2019 möttes justitie- och migrationsminister Morgan Johansson och Moderaternas partiledare Ulf Kristersson i en debatt om gängkriminalitet i Malmö juni 2019. I artikeln anges att Morgan Johansson i en kommentar bl.a. uttryckte följande:

Det utbildas dubbelt så många poliser nu som för några år sedan. Vi har skärpt straffen på så gott som alla vålds- och vapenbrott och vi burar in fler än vad vi någonsin gjort tidigare. Det måste göras för att de förebyggande insatserna ska fungera.

Enligt en artikel i nättidskriften Kvartal från den 1 september 2020 uppgav Morgan Johansson den 23 augusti 2020 i SVT-programmet Agenda att ”vi faktiskt burar in fler personer än någonsin”. I artikeln redogörs vidare för vilket underlag som statsrådets uttalande byggde på. Enligt artikeln har Justitiedepartementet räknat på medelbeläggning i anstalt och medelbeläggning i häkte 2004 samt 2019 och första halvåret av 2020.

Särskild debatt om kriminalvårdens stabsläge och kapacitet

Under en särskild debatt i riksdagen den 10 november 2020 om kriminalvårdens stabsläge och kapacitet ställde Andreas Carlson (KD) en fråga till Morgan Johansson med anledning av hans uttalande att fler än någonsin buras in (prot. 2020/21:32 anf. 23). Carlson anförde bl.a. att flest dömdes mellan 1987 och 1990 samt att medelbeläggningen på anstalterna sjunkit med ca 500 personer jämfört med 2005 och 2006. Med anledning av detta frågade Carlson hur statsrådet med gott samvete kunde hävda att vi burar in fler personer än någonsin då verkligheten påvisade något annat.

Som svar anförde Morgan Johansson bl.a. följande (prot. 2020/21:32 anf. 24):

Fru talman! Det är åtminstone fler än på 15 år. Det är kanske den tid vi diskuterar här, den vi kan överblicka och den vi har ett ansvar för. Det är det som har hänt de senaste åren – 1 000 fler har frihetsberövats på bara ett par års tid. Det är en mycket kraftig ökning.

Är det då bra eller dåligt? Den frågan kan man naturligtvis ställa. Jag tycker att det är bra att vi med straffskärpningar, häktningmöjligheter, kameraövervakning, ökade hemliga tvångsmedel till polisen och allt annat som vi gjort på området – inte minst utbyggnaden av polisen – faktiskt börjar ge effektivitet i brottsbekämpningen så att folk som tidigare sprang runt på stan med vapen inte längre kan göra det. Det är i grunden bra. Där tror jag inte att vi skiljer oss åt.

I en replik frågade Carlson återigen hur ministern med gott samvete kunde hävda att hans uttalande i Agenda var korrekt när siffrorna enligt Carlson visade motsatsen (prot. 2020/21:32 anf. 25).

Som svar anförde Morgan Johansson bl.a. följande (prot. 2020/21:32 anf. 26):

Fru talman! Jag har svarat på den frågan. Vad jag inte förstår är vad Andreas Carlson egentligen är ute efter. Är han emot de straffskärpningar som vi har gjort? Är han emot att polisen har fått mer resurser och ökade möjligheter att komma åt gängkriminella, till exempel? Ifrågasätter han själva utvecklingen, alltså att vi nu har ett mycket större behov i kriminalvården än vad vi hade för bara några år sedan? Det kan han ju rimligen inte göra.

Det som har hänt är just att vi har förstärkt polisen, höjt straffen och sett till att man har fått ökade möjligheter att komma åt de kriminella. Det

innebär att vi fyller upp häkten och anstalter, och därför måste vi se till att bygga ut detta i den takt vi nu har.

Under samma debatt tog Johan Forssell (M) upp frågan om antalet platser i svensk kriminalvård (prot. 2020/21:32 anf. 11). Han anförde att det 2010 fanns 4 895 platser i svensk kriminalvård och att den senaste årsstatistiken från 2019 visade att det fanns 4 331 platser, vilket är drygt 500 färre.

Som svar anförde Morgan Johansson bl.a. följande (prot. 2020/21:32 anf. 12):

Fru talman! Johan Forssell får nog gå tillbaka till sin räknesticka.

Så här är det: Åren 2013 till 2018 minskade antalet platser med 455. Åren 2014 till 2020 ökade antalet platser med 448. Så är det. Det är den officiella statistik som finns, och det är tack vare den utbyggnad vi gjorde.

Gällande ordning

Av 1 kap. 9 § regeringsformen följer att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet. Denna s.k. objektivitetsprincip innebär att ett förvaltningsorgan i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än de som det är satt att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende (Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt, 13 september 2018, Juno, avsnitt 5.3.3). Som framgår gäller bestämmelsen inte bara för domstolar och förvaltningsmyndigheter utan även för andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen. Utformningen av bestämmelsen i denna del innebär att den även gäller för regeringen när den uppträder som högsta myndighet inom förvaltningsorganisationen (prop. 1975/76:209 s. 138). Regeringens normgivning omfattas inte av bestämmelsen.

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har i flera ärenden granskat statsråds uttalanden i olika sammanhang. Ofta har det rört sig om uppgifter som har lämnats vid kontakter mellan regeringen och dess myndigheter. Ibland har granskningen kommit in på frågor som rör instruktionsförbudet gentemot domstolar, förvaltningsmyndigheter och Riksbanken eller avsett uppgifter som statsråd har lämnat i anslutning till regeringsbeslut (se t.ex. bet. 1999/2000:KU20 s. 119 f., bet. 2003/04:KU20 s. 189 f., bet. 2004/05:KU20 s. 196 f., bet. 2005/06:KU20 s. 156 f. och bet. 2007/08:KU20 s. 163 f.).

Utskottet har även vid flera tillfällen granskat om uttalanden av statsråd har varit korrekta.

Under våren 2015 granskade utskottet finansminister Magdalena Anderssons uttalanden i en intervju i Dagens Nyheter om de offentliga finanserna (bet. 2014/15:KU20 s. 250 f.). I artikeln uppgav finansministern

bl.a. att statens finanser var i så dåligt skick att överskottsmålet skulle komma att nås tidigast under nästa mandatperiod och att regeringen inte skulle genomföra några förslag som inte var fullt finansierade. När det gällde tillståndet för den svenska ekonomin uppgav finansministern följande: ”Det har blivit väldigt tydligt att ladan är helt tom. Det är inget dukat bord vi kommer till – det är helt avskrapat. Frågan är om ens bordet står kvar.” I sitt ställningstagande konstaterade utskottet inledningsvis att statsråd i likhet med andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang men att vissa särskilda hänsyn kan behöva tas (s. 256). Utskottet anförde vidare att det är av stor vikt att statsråd deltar i samhällsdebatten och att det också är rimligt att statsråd använder de möjligheter som står till buds för att nå ut till allmänheten. När det gällde den aktuella granskningen noterade utskottet att statsrådet i sin roll som finansminister vid och i anslutning till en pressträff hade redovisat sin syn på läget i den svenska ekonomin. Utskottet, som hade valt att inte närmare analysera tillståndet i den svenska ekonomin vid det ovannämnda tillfället, underströk att det givetvis var viktigt att finansministern vid det aktuella tillfället hade säkerställt att hennes uttalanden grundades på uppgifter som var korrekta. I den promemoria som hade upprättats inom Finansdepartementet till svar på utskottets frågor uppgavs att den ovannämnda redovisningen av ministern byggde på beräkningar och prognoser som tagits fram inom departementet. Granskningen gav i övrigt inte anledning till något uttalande av utskottet.

Utskottet granskade under hösten 2020 finansminister Magdalena Anderssons uttalande och inrikesminister Mikael Dambergs svar på en skriftlig fråga om ökningen av antalet poliser (bet. 2020/21:KU10 s. 286 f.). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet inledningsvis att statsråd, i likhet med andra medborgare, har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men statsråd kan behöva ta särskilda hänsyn. I fråga om Mikael Dambergs uttalande den 21 januari 2020 framgick det av uppgifterna från Regeringskansliet att det statistiska underlag som låg till grund för hans uttalande visade att det under 2019 nyanställdes 1 109 poliser som under det året examinerats från polisutbildningen. Dock var nettoökningen under året med hänsyn till Polismyndighetens personalomsättning klart mindre, varför det enligt utskottet fick sägas vara missvisande att, som Mikael Damberg gjorde, hänvisa till att polisen stärkts med många fler poliser. Granskningen gav inte anledning till något ytterligare uttalande av utskottet.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 2 mars 2021 respektive den 18 mars 2021 promemorior som upprättats inom Justitiedepartementet (bilaga A4.2.2–3). Av promemoriorna framgår i huvudsak följande.

I promemorian från den 2 mars 2021 anges att Morgan Johansson hade gjort de uttalanden som återges ovan och att uttalandena avsåg antalet

frihetsberövade i anstalt och häkte. Det underlag som låg till grund för de olika uttalandena var statistik om medelbeläggning i anstalt och häkte, vilket Kriminalvården redovisar löpande till Justitiedepartementet. I samma promemoria anges att medelbeläggningen i häkte och anstalt under perioden januari–juni 2020 uppgick till sammanlagt 6 803 personer, vilket enligt svaret i promemorian är den högsta noteringen sedan 1989 då statistiken började föras. Vidare framhålls att beläggningen ökat ytterligare sedan augusti 2020 samt att medelbeläggningen i häkte och anstalt i december 2020 var 7 214 personer.

I promemorian från den 18 mars 2021 framhålls att Morgan Johansson vid tiden för det första uttalandet i juni 2019 hade tillgång till statistik över medelbeläggningen i häkte och anstalt 1998–2018 samt medelbeläggning per månad i häkte och anstalt från 2013 t.o.m. maj 2019.

Utskottets ställningstagande

Som utskottet har uttalat i tidigare granskningar har statsråd, i likhet med alla andra medborgare, rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men statsråd kan behöva ta särskilda hänsyn. Vidare är det viktigt att ett statsråd har säkerställt att hans eller hennes uttalanden grundas på uppgifter som är korrekta.

När det gäller de i granskningen aktuella uttalandena av Morgan Johansson och debatten i samband med dessa synes det finnas en skillnad i frågan om vad som inkluderas i statistiken och vilket jämförelseår som ligger till grund för de slutsatser som dras. Det är för det politiska samtalet självfallet en fördel om det för alla inblandade står klart vilka uppgifter som ligger till grund för bedömningarna som görs av utvecklingen på olika områden.

4.3 Socialförsäkringsministerns uttalande om grund för tillfälliga spelregleringar

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2022-2019/20), *bilaga A4.3.1*, begärs det att utskottet ska granska socialförsäkringsminister Ardalan Shekarabis uttalanden om ökning av s.k. problemspelande och spel på nätkasinet, vilket anfördes som skäl för att införa tillfälliga regleringar av spelmarknaden.

I anmälan anfördes det att Ardalan Shekarabi vid en presskonferens den 23 april 2020 presenterade tillfälliga regleringar på den svenska spelmarknaden, bl.a. i form av insättningsgränser, speltidsgränser och begränsningar av bonusar. Som skäl för dessa åtgärder angavs, enligt anmälaren, att konsumenterna skulle skyddas från ökat spelande och spelmissbruk. Statsrådet uttalade bl.a. följande på pressträffen.

Det vi ser nu är en farlig cocktail av flera omständigheter som riskerar att öka riskerna för problemspelande och spelmissbruk. Isolerade människor med stor oro för sina jobb och sin ekonomi är en farlig grogrund för ökat problemspelande.

— — —

Bilden av den här problematiska situationen styrks ytterligare när vi ser den statistik över spelande som finns tillgänglig. Här finns indikationer på ökat spelande på de farligaste spelen.

Enligt anmälaren finns det skäl att tro att såväl statsrådets uttalanden som åtgärderna saknar saklig grund. Anmälaren anför att Svenska Spel redan den 9 april 2020 uttalade att den statistik som statsrådet hänförde sig till var missvisande och att det inte fanns några belägg för vare sig ökat problemspelande eller ökat spelande på nätkasino. Vidare anför anmälaren att en rapport som Spelinspektionen publicerade den 18 maj 2020 visar att omsättningen för vadhallning och nätkasino minskade med 6 procent under mars månad 2020 jämfört med samma månad föregående år, och att preliminära siffror visade på en liknande minskning i april. Trots att rapporten inte presenterades förrän i maj anför anmälaren att Expressen har avslöjat att Regeringskansliet fick denna information redan den 17 april, alltså fem dagar före statsrådets presskonferens.

Av en mejlväxling mellan en tjänsteman på Regeringskansliet och en analytiker på Spelinspektionen framgår vidare, enligt anmälaren, att Spelinspektionen hade framfört att det inte gick att veta om spelet på nätkasino hade ökat. En ökad omsättning i vissa bolag kunde istället bero på att stora bolag hade vunnit marknadsandelar av små bolag, vilket inte behövde vara kopplat till coronapandemin.

Vidare anför anmälaren att trots att regeringens egen myndighet Spelinspektionen inte kunde påvisa vare sig ett ökat spelande eller ett ökat problemspelande påstod ministern detta, och att det var grunden för ytterligare regleringar av spelmarknaden. Anmälaren vill därför att konstitutionsutskottet ska granska socialförsäkringsminister Ardalans Shekarabis uttalanden om ökningen av spel på nätkasino och problemspelande som grund för de tillfälliga regleringarna av spelmarknaden.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Finansdepartementet, *bilaga A4.3.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Bestämmelser om spelansvar

Den 1 januari 2019 trädde spellagen (2018:1138) i kraft. Lagen, som ersatte de tidigare lotterilagen (1994:1000) och kasinolagen (1999:355), innebär en omfattande reglering i förhållande till vad som tidigare gällde för den svenska

spelmarknaden. Med spellagen infördes ett licenssystem som innebär att vissa spelformer, av vilka vissa tidigare var otillåtna, såsom kasinospel online, öppnades för kommersiell konkurrens. Andra spel, såsom landbaserade kasinon, värdeautomater, lotterier och landbaserade bingospel, är fortfarande förbehållna staten eller sådana ideella föreningar eller registrerade trossamfund vars överskott går till allmännyttiga ändamål.

I 14 kap. spellagen finns regler om spelansvar. Av grundläggande betydelse är den omsorgsplikt som åvilar licenshavare. I omsorgsplikten ingår bl.a. att motverka överdrivet spelande genom fortlöpande kontroll av spelbeteende (1 §). Av regleringen följer vidare att spelare vid onlinespel ska ange en övre gräns för sina insättningar, och vid spel på värdeautomater enligt 5 kap. 7 och 8 §§ spellagen ska i stället en förlustgräns anges (7 §). Vidare framgår att en licenshavare endast vid det första tillfället när en spelare spelar på något av licenshavarens spel får erbjuda eller lämna bonus (9 §).

Enligt 21 kap. 2 § 5 spellagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om spelansvarsåtgärder och andra krav för spelets bedrivande. Vidare ger 21 kap. 13 § 3 och 4 spellagen regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att meddela föreskrifter om ytterligare gränser vid onlinespel och spel på värdeautomater samt vad som ska gälla vid ändring av satta gränser, respektive förutsättningar för en licenshavares erbjudande av bonus enligt 14 kap. 9 § spellagen.

Regeringen har med stöd av dessa bemyndiganden utfärdat spel-förordningen (2018:1475). I 11 kap. spelförordningen finns det bestämmelser om spelansvar. Av regleringen följer bl.a. att gränserna för insättningar och förluster enligt 14 kap. 7 § spellagen ska anges per dag, vecka och månad. Om spelaren vill sänka en gräns ska ändringen gälla omedelbart. Om ändringen avser en höjning ska ändringen gälla tidigast efter 72 timmar (3 §). Vid onlinespel enligt 5–8 kap. spellagen och vid spel på värdeautomater på andra platser än på ett kasino enligt 5 kap. 1 § samma lag ska spelaren ange om inloggningstiden ska begränsas. Om spelaren väljer att begränsa sin inloggningstid ska spelaren även ange hur lång denna tid ska vara (4 §). Licenshavaren ska säkerställa att angivna gränser enligt 3 och 4 §§ inte kan överskridas. Om en spelare höjer en gräns eller anger en högre gräns för insättningar än 10 000 kronor per månad ska licenshavaren kontakta spelaren i syfte att fullgöra sin omsorgsplikt enligt 14 kap. 1 § spellagen.

Stärkt spelarskydd med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19

I april 2020 lade Finansdepartementet fram promemorian Ett stärkt spelarskydd till följd av spridningen av sjukdomen covid-19. I promemorian föreslogs skärpta regler för insättnings- och förlustgränser samt inloggningstider. Vid onlinespel föreslogs att insättningar på spelkontot skulle få uppgå till högst 5 000 kronor per vecka. Vid spel på statliga värdeautomater på andra platser än på ett kasino föreslogs en motsvarande förlustgräns. Det skulle även bli obligatoriskt för spelarna att begränsa sin inloggningstid vid kommersiellt

onlinespel och vid spel på statliga värdeautomater på andra platser än på ett kasino. Vidare föreslogs att licenshavarnas erbjudanden av bonus skulle begränsas till högst 100 kronor.

Behovet av att stärka spelarskyddet motiverades på i huvudsak följande sätt i promemorian (s. 6):

Spridningen av det nya coronaviruset som orsakar sjukdomen covid-19 har påverkat spelmarknaden i Sverige. Det finns en risk att det minskade utbudet av landbaserade spel (spel som inte tillhandahålls online) och vadhållningsobjekt, i kombination med ökad social isolering och ekonomisk utsatthet i samhället, innebär att konsumenter i högre utsträckning än tidigare söker sig till särskilt riskfyllda spelformer som t.ex. onlinekasinon. De allvarliga ekonomiska konsekvenser som följer i spåren av coronapandemin med ökad risk för arbetslöshet, sjukskrivningar och ekonomisk osäkerhet ökar risken för psykisk ohälsa, men också spelproblem. Statistik från Skatteverket och Spelinspektionen visar också att de större utlandsbaserade spelbolagen som har en stor andel av sina inkomster från onlinekasino, har haft en stark tillväxt i mars 2020 jämfört med föregående månad.

— — —

Sammantaget kan konstateras att det uppkomna läget innebär stora risker för konsumenterna på spelområdet. De åtgärder som branschen vidtagit bedöms inte vara tillräckliga för att hantera dessa. Ytterligare insatser är därför nödvändiga. Vid införandet av spellagen (2018:1138) konstaterade regeringen att en utgångspunkt för den nya spelregleringen är att den ska kunna användas under, eller relativt enkelt anpassas till, nya omständigheter på spelmarknaden (prop. 2017/18:220 s. 82). Sådana nya omständigheter bedöms nu finnas. Det finns därför behov av att genom en tillfällig reglering stärka spelarskyddet för de mest riskfyllda spelformerna.

Promemorian remitterades till bl.a. myndigheter samt berörda företag och intresseorganisationer. I sitt remissyttrande anförde Spelinspektionen bl.a. följande angående behovet av stärkta åtgärder om spelarskydd:

Spelinspektionen kan konstatera att det av naturliga skäl i dagsläget saknas ett mer omfattande underlag som kan påvisa coronapandemins effekter på onlinespelet i Sverige. Det är också svårt att ta fram siffror som endast avser spelformen onlinespel eftersom många bolag har licens för både kommersiellt onlinespel och vadhållning och spelskatten redovisas per licenshavare och inte per licenstyp. Spelinspektionen har tillgång till underlag som visar att 13 bolag med licens för enbart kommersiellt onlinespel har ökat sin omsättning från februari till mars med sammanlagt 21 procent. Omsättningssiffror för ett fåtal men tongivande/större bolag som är profilerade mot onlinekasino visar på en ökad omsättning från februari till mars. Det är inte möjligt att dra några säkra slutsatser utifrån detta underlag. Samtidigt finns det skäl att skyndsamt vidta åtgärder med anledning av det akuta läget.

Efter att promemorian hade remissbehandlats presenterade Finansdepartementet i maj 2020 promemorian Reviderade förslag för ett stärkt spelarskydd till följd av spridningen av sjukdomen covid-19. I promemorian, som även den remitterades till ett antal myndigheter, företag och intresseorganisationer, reviderades de ursprungliga förslagen på så vis att den högsta tillåtna insättningsgränsen endast skulle gälla vid kommersiellt

onlinespel samt att begränsningen av erbjudanden om bonus endast skulle gälla licenshavare som tillhandahåller kommersiellt onlinespel och spel på statliga värdeautomater på andra platser än på ett kasino. Förordningen (2020:495) om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19 trädde i kraft den 2 juli 2020. Förordningens giltighetstid, som ursprungligen var begränsad till utgången av 2020, har därefter förlängts till utgången av juni 2021. Även den promemoria som låg till grund för förordningens förlängda giltighetstid var föremål för remissbehandling.

Regeringsuppdrag till Spelinspektionen

Den 23 april 2020 gav regeringen i uppdrag till Spelinspektionen att följa utvecklingen och vidta åtgärder på spelområdet med anledning av det nya coronaviruset (Fi2020/01922OU). I uppdraget ingick bl.a. att Spelinspektionen skulle följa utvecklingen på spelmarknaden. I enlighet med uppdraget lämnade Spelinspektionen tre delrapporter till regeringen (Finansdepartementet) den 18 maj, den 18 juni och den 17 juli 2020. Uppdraget slutredovisades till regeringen den 17 augusti 2020 (dnr 20Si1184). Av Spelinspektionens delrapporter och slutredovisning framgår bl.a. följande.

I stort sett all vadhållningsverksamhet bortsett från trav upphörde i mitten av mars 2020, då de flesta större sportevenemang ställdes in till följd av coronapandemin. För två större spelbolag med tyngdpunkt på vadhållning minskade omsättningen kraftigt, med 40 respektive 51 procent, i mars 2020 jämfört med mars 2019. Flera av de större bolag som är profilerade mot kasinospel online klarade sig betydligt bättre. Som helhet minskade licenskategorin onlinespel och vadhållning omsättningen med 6 respektive 3 procent i mars och april 2020 jämfört med samma månader 2019. AB Trav och Galopp (ATG), vars intäkter främst kommer från spel på hästar, hade en stark utveckling i april 2020. Om man bortser från ATG i beräkningen, minskade kategorin onlinespel och vadhållning med 20 procent under april 2020 jämfört med samma period föregående år.

För licenskategorin onlinespel och vadhållning ökade omsättningen med 6 respektive 5 procent under månaderna maj och juni 2020 jämfört med samma månader 2019. Även under maj 2020 hade ATG en stark utveckling och om man bortser från ATG i beräkningen minskade istället omsättningen för onlinespel och vadhållning med 14 procent under maj 2020 jämfört med maj 2019. Flera sportevenemang, bl.a. seriespelet i de större europeiska fotbollsligorna, startade åter i juni 2020.

Uppgifter från AB Svenska Spel

AB Svenska Spel (Svenska Spel) är ett aktiebolag som ägs av staten. Förvaltningen av Svenska Spel sköts av avdelningen för bolag med statligt ägande inom Näringsdepartementet.

Den 9 april 2020 publicerade Svenska Spels hållbarhetschef ett inlägg på bolagets webbplats med rubriken Har riskspelandet ökat under coronapandemin? I inlägget anförs bl.a. följande.

Vi ser ett marginellt ökat intresse för spelformerna Poker, Bingo och Casino. För Casino är ökningen så låg att vi i nuläget inte kan urskilja om det är coroneffekt eller naturlig tillväxt. Vad viktigare är: Även om spelen lockar nya spelare, så ser vi inte en högre snittkonsumtion av dessa spel för närvarande. Snittutgiften per kund för Poker, Bingo och Casino ligger på samma nivåer som före coronabrottet.

— — —

Många är oroliga för att spelproblemen skulle kunna öka när människor tvingas sitta hemma mycket. Vi delar den oron, men konstaterar att riskspelandet än så länge inte tycks ha ökat hos Svenska Spel.

Den 28 april 2020 presenterade Svenska Spel sin delårsrapport för januari–mars 2020. I rapporten lämnas bl.a. följande information om intäktsutvecklingen för affärsområde Sport & Casino, vilket innefattar sportspel och kasinospel online:

Nettospelintäkterna för affärsområdet Sport & Casino uppgick till 538 MSEK (542), en minskning med 4 MSEK eller 1 procent. Stora förändringar har skett i slutet av kvartalet med inställda matcher och sportevenemang som en konsekvens av coronaviruset, vilket haft en betydande effekt på affärsområdets nettospelintäkter och särskilt för poolspelen. För första gången någonsin har Svenska Spel Sport & Casino ställt in Stryktipset på grund av att det helt enkelt inte finns några spelobjekt att erbjuda. Nettospelintäkterna totalt för mars minskade med 61 MSEK jämfört med samma månad 2019. Betting och casinospel har bidragit positivt under kvartalet och redovisade en ökning av nettospelintäkterna med 19 MSEK jämfört med första kvartalet 2019.

Svenska Spel publicerade den 14 oktober 2020 ett inlägg på sin webbplats med rubriken Inga tecken på ökat spelande under pandemin – nya studier presenterade på Forskningsdagen. I inlägget redogörs för ett antal studier som presenterades på Svenska Spels årliga forskningsdag. Ingressen till inlägget har följande lydelse.

Spelandet ökade inte under Covid-19-pandemins första månader, men det finns tecken på att de som redan tidigare uppvisade ett problematiskt spelande också spelade mer. Det visar flera studier som presenterades när Svenska Spels oberoende forskningsråd förra måndagen genomförde den årliga Forskningsdagen.

Svar på skriftlig fråga

Socialförsäkringsminister Ardalan Shekarabi lämnade den 21 april 2020 följande svar på en skriftlig fråga (2019/20:1169).

John Weinerhall har frågat mig vilka ”extraordinära åtgärder” jag avser med mitt uttalande om att jag inte utesluter extra ordinära åtgärder, och om spelbranschen och svenska spelare kan förvänta sig ett förbud mot onlinespel.

Statistik från Spelinspektionen indikerar att spelandet på kommersiellt onlinespel, där onlinecasino ingår, kan ha ökat i Sverige under Coronapandemin. Utbudet av landbaserade spel och vadhållningsobjekt

har minskat och i vissa fall försvunnit helt. Detta i kombination med ökad social isolering och ekonomisk utsatthet i samhället ökar risken för att konsumenter i högre utsträckning än tidigare söker sig till särskilt riskfyllda spelformer som t.ex. onlinecasinon.

Det finns en stor risk att allvarliga ekonomiska konsekvenser med ökad arbetslöshet, sjukskrivningar och ekonomisk osäkerhet kommer att finnas kvar även efter att risken för smitta minskat. Den uppkomna situationen måste därför tas på allvar och alla åtgärder som kan vidtas för att säkerställa ett starkt konsumentskydd och minska problemspelet behöver analyseras. Jag har haft ett möte med branschföreträdare för att få en bättre bild av läget på den svenska spelmarknaden och för att diskutera hur konsumentskyddet på spelmarknaden kan säkerställas under rådande situation. Frågan om att upprätthålla en hög kanalisering är fortsatt av stor betydelse. Jag följer utvecklingen noga för att kunna vidta nödvändiga åtgärder.

Tidningsartikel

Den 24 maj 2020 publicerade Expressen en artikel med rubriken Experterna slår larm – efter regeringens drag. Artikeln innehåller bl.a. en kritisk granskning av socialförsäkringsminister Ardalan Shekarabis uttalanden om att coronapandemins effekter innebar risker för ökat problemspelande och att det fanns indikationer på ökat spelande på de farligaste spelen. Dessa uttalanden gjordes den 23 april 2020 på en presskonferens där statsrådet presenterade regeringens förslag om åtgärder på spelmarknaden.

Av Expressens artikel framgår att Ardalan Shekarabi vid pressträffen angav följande som svar på frågan om vilken statistik som låg till grund för slutsatsen att spelet hade ökat:

Dels så ser vi en ökning av inlogningar på vissa nätcasinoprofilerade bolag, sen ser vi också att omsättningen på nätcasinoprofilerade bolag har ökat. Vi ser också utvecklingen i andra europeiska länder, och där ser vi att coronakrisen får effekten att människor spelar. Så det är en helhetsbedömning som vi har gjort med hjälp av flera indikatorer. Vi har också fört samtal med ledande forskare i det här området, och fört samtal med Spelberoendes riksförbund och organisationer som jobbar med de grupperna.

Vidare framgår det av artikeln att en tjänsteman hos Spelinspektionen i en intervju med Expressen har uppgett att den delrapport som myndigheten lämnade till Finansdepartementet den 18 maj 2020 inte ger underlag för någon säker slutsats om huruvida det vid den tidpunkten hade skett någon ökning av spel inom nätkasino. Det framgår även av artikeln att Finansdepartementet ska ha informerats om den bedömningen redan den 17 april 2020, dvs. innan den aktuella presskonferensen hölls.

I Expressens artikel anges vidare att uppgifter från stödlinjer och hjälporganisationer inte ger någon enhetlig bild av om antalet personer som har sökt hjälp för sina spelproblem har ökat under coronapandemin. Ordföranden för Spelberoendes riksförbund har till Expressen uppgett att det kommit in betydligt fler samtal än vanligt till förbundets hjälplinjer under coronakrisen. Däremot ska Stödlinjen, en annan organisation som hjälper människor ur spelmissbruk, ha publicerat statistik den 13 maj 2020 som visade

att antalet samtal dit minskat under coronakrisen jämfört med samma period föregående år.

Tidigare granskning

Utskottet har vid ett flertal tillfällen granskat uttalanden av statsråd i olika sammanhang. Utskottet har i dessa granskningar framhållit att ett statsråd i likhet med alla andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men statsråd kan med hänsyn till sin speciella ställning behöva ta särskilda hänsyn. Ett antal granskningar har gällt frågan om huruvida innehållet i uttalanden av statsråd har varit korrekt (se t.ex. bet. 2014/15:KU20 s. 250 f., bet. 2016/17:KU20 s. 324 f. bet. 2017/18:KU20 s. 300 f. samt 2018/19:KU20 s. 201 och s. 214 f.). Utskottet har uttalat att en självklar utgångspunkt är att statsråds uttalanden ska vara korrekta. Detta utesluter enligt utskottet inte att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat och polemiskt.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 9 februari 2021 en svarspromemoria framtagen inom Finansdepartementet (bilaga A4.3.2). Av promemorian framgår i huvudsak följande.

Vid tiden för de aktuella uttalandena fanns det flera indikationer på att spridningen av sjukdomen covid-19 och dess konsekvenser innebar risker för konsumenterna på spelområdet.

Folkhälsomyndigheten publicerade den 7 april 2020 en nyhet på sin webbplats där myndigheten framhöll att de minskade möjligheterna till spel på sport och spel hos ombud och på banor, i kombination med att allt fler tillbringar mycket tid i hemmet, kan innebära en ökad risk för onlinespel, t.ex. kasinospel. Myndigheten konstaterade vidare att onlinespelandet i många fall har en hög riskpotential för spelproblem samt att permitteringar, med risk för arbetslöshet, sjukskrivningar och ekonomisk osäkerhet, ökar risken för psykisk ohälsa, men också spelproblem. Folkhälsomyndighetens befolkningsundersökning visade även att omkring 70 procent av insatserna på kasinospel och automatspel kommer från personer som har ett problemspelande, jämfört med bara 18 procent vid vadhållning.

Därutöver hade den europeiska branschorganisationen European Gaming and Betting Association (EGBA), där bl.a. den svenska Branschföreningen för Onlinespel ingår, den 30 mars 2020 presenterat riktlinjer för spelbranschen om återhållsamhet vid marknadsföring och om att informera om möjligheten att stänga av sig från spel. Spelbranschens riksorganisation publicerade vid samma tidpunkt en uppmaning till den svenska spelbranschen att ta ansvar i den rådande situationen och att inte ägna sig åt hårdför nyrekrytering av kunder eller locka till mer spel än kundens ekonomi tillåter.

När det gäller uttalandena om indikationer på ökat spelande visade statistik från Skatteverket, som Spelinspektionen sammanställde i ett e-post-meddelande till Regeringskansliet den 17 april 2020, bl.a. att några av de större spelföretagen som haft tillväxt i omsättningen mellan februari och mars 2020 hade en stor del av sina intäkter från onlinekasino. De 13 bolagen med svensk spellicens för enbart onlinespel ökade vidare sin omsättning med totalt 21 procent mellan februari och mars 2020.

Det ovan beskrivna faktaunderlaget gav stöd för statsrådet Shekarabis uttalanden. Det kan i sammanhanget noteras att Spelinspektionen den 7 maj 2020 i sitt remissvar över promemorian Ett stärkt spelarskydd till följd av spridningen av sjukdomen covid-19, med hänvisning till den ovan angivna statistiken från Skatteverket, gjorde bedömningen att det trots osäkerhet i underlaget fanns skäl att skyndsamt vidta åtgärder med anledning av det akuta läget.

Utskottets ställningstagande

Som utskottet har uttalat i tidigare granskningar har statsråd, i likhet med alla andra medborgare, rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men statsråd kan behöva ta särskilda hänsyn. Vidare har utskottet framhållit att det är en självklarhet att statsråds uttalanden ska vara korrekta.

När det gäller Ardalan Shekarabis uttalanden vid pressträffen den 23 april 2020 om ökat spelande på nätkasino framgår det av granskningen att statsrådet har grundat sitt uttalande på uppgifter som inte ger utrymme för någon säker slutsats om huruvida spelet hade ökat eller inte. Socialförsäkringsministern ansvarar för sina yttranden och därmed även för att de uppgifter han lämnar är korrekta.

4.4 Utbildningsministerns uttalande om ett partis inställning i en fråga i riksdagen

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 860-2020/21), *bilaga A4.4.1*, begärs det att utskottet ska granska utbildningsminister Anna Ekströms uttalanden på sociala medier angående finansutskottets betänkande 2017/18:FiU43.

Enligt anmälan publicerade Anna Ekström den 10 november 2020 följande inlägg på Facebook och Twitter.

Att islamister inte ska driva skolor håller nästan alla med om – även SD:s väljare. Men när regeringens förslag med förbud för olämpliga och kriminella personer att driva skolor kom till riksdagen så röstade varenda sverigedemokrat nej. Undrar om partiets väljare vet om det?

Anmälaren anför vidare att Sverigedemokraterna var positiva till delar av det förslag som behandlades i betänkande 2017/18:FiU43 men ville göra vissa justeringar av regeringens förslag, vilket framgår av den reservation som partiet lämnade in. När Sverigedemokraternas reservation föll ställde sig partiet, enligt anmälaren, bakom en reservation från M, L och KD i huvudvoteringen.

Enligt anmälaren har Sverigedemokraterna i den första voteringen inte röstat för avslag av propositionen av det skälet att partiet skulle vara emot ett förbud för kriminella och olämpliga personer att driva skolor. Som framgår av reservationen var partiet positivt till såväl ökade som tydligare tillståndskrav.

Vidare anför anmälaren att regeringens proposition 2017/18:158 Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden berör fler aspekter än att endast förhindra att olämpliga och kriminella personer tillåts driva skolor.

Sammantaget menar anmälaren att Anna Ekström har förtigit så mycket information om de aktuella voteringarna att budskapet har blivit kraftigt missvisande. Den bild som statsrådet har bifogat till sitt inlägg på Twitter och Facebook är så kraftigt beskuren att det inte går att läsa sig till vilket betänkande som behandlats och hur många voteringar som skett eller vad partierna materiellt har voterat om. Statsrådet bibringar därmed, enligt anmälaren, läsaren den felaktiga uppfattningen att Sverigedemokraterna röstat på ett visst sätt för att partiet skulle vara emot att olämpliga och kriminella personer får driva skolor. Inlägget har därmed inte gett en korrekt bild av verkligheten.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Utbildningsdepartementet, *bilaga A4.4.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Regler om omröstning i kammaren

Av 4 kap. 7 § regeringsformen framgår att vid omröstning i kammaren gäller, om inte annat är särskilt föreskrivet, som riksdagens beslut den mening som mer än hälften av de röstande enas om. Bestämmelsen i regeringsformen kompletteras av föreskrifter i riksdagsordningen.

Av 11 kap. 10 § riksdagsordningen framgår att när ett ärende ska avgöras genom omröstning ska de yrkanden som har lagts fram under överläggningen ställas mot varandra. Det yrkande som enligt talmannens uppfattning har bifallits med acklamation, eller det yrkande som talmannen bestämmer, utgör huvudförslag vid omröstningen. Mot huvudförslaget ställs ett annat yrkande som motförslag. Om det finns fler än ett yrkande som kan ställas mot

huvudförslaget, ska kammaren först i ett eller flera förberedande beslut avgöra vilket yrkande som ska vara motförslag i huvudomröstningen.

Riksdagens behandling av proposition 2017/18:158

I proposition 2017/18:158 Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden lämnade regeringen lagförslag om att införa tillståndsplikt för verksamhet som avser hemtjänst enligt socialtjänstlagen (2001:453, SoL) samt för verksamhet som avser ledsagarservice, biträde av kontaktperson eller avlösarservice i hemmet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). I propositionen föreslogs även nya krav på insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar för att beviljas tillstånd att bedriva verksamhet enligt SoL och LSS samt godkännande för enskilda att som huvudmän bedriva verksamhet inom skolväsendet enligt skollagen (2010:800). I propositionen föreslogs vidare ändringar i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling avseende vissa sociala tjänster och andra särskilda tjänster, benämnda välfärdstjänster, vars värde beräknas understiga tillämpligt EU-tröskelvärdet på 750 000 euro.

Regeringens lagförslag behandlades i finansutskottets betänkande 2017/18:FiU43. I betänkandet föreslog utskottet att riksdagen skulle anta regeringens lagförslag om ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling i välfärden (förslagspunkt 1). Vidare föreslog utskottet att riksdagen skulle rikta två tillkännagivanden till regeringen med anledning av motionsyrkanden angående likvärdiga tillståndskrav och likvärdig ledningsprövning och små aktörers möjligheter att etablera sig inom välfärden (förslagspunkt 2 och 4). Slutligen föreslog utskottet att motionsyrkanden om ändrade regler för upphandling inom välfärden skulle avslås (förslagspunkt 3).

I betänkandet finns 6 reservationer, varav 3 är hänförliga till förslagspunkt 1. I reservation 1 (M, L, KD) tillstyrkte reservanterna delvis regeringens förslag med vissa ändringar. I reservation 2 (SD) föreslog reservanterna att riksdagen skulle avslå regeringens lagförslag och anförde följande.

Vi är mycket positiva till såväl ökade som tydligare tillståndskrav. Däremot anser vi att regeringens förslag om tillståndsprövning är felaktigt utformat och att det riskerar att leda till mindre tydliga krav. Propositionen bör därför avslås. Regeringen bör återkomma till riksdagen med kraftigt reviderade lagförslag. I stället för att respektive kommun ska ansvara för prövningen av tillstånd bör en statlig myndighet ansvara för prövningen. Sanktionsmöjligheter måste finnas på plats, men de måste vara förutsebara; t.ex. ska ett återtagande av ett tillstånd ske på ett rättssäkert sätt och med föregående varningar. Vidare bör det inte vara möjligt för myndigheterna att besluta om helt nya föreskrifter. Om regelverk behöver ändras ska detta föregås av en diskussion i riksdagen med efterföljande beslut av riksdagens ledamöter och inte av myndighetstjänstemän.

Vi tillstyrker Sverigedemokraternas motion 2017/18:4086 av Oscar Sjöstedt m.fl. yrkandena 1, 3–5 och 6 i denna del och Centerpartiets motion 2017/18:4119 av Emil Källström m.fl. yrkande 1. Regeringens proposition avstyrks liksom övriga här aktuella motionsyrkanden.

Även i reservation 3 (C) yrkades avslag på regeringens lagförslag.

Riksdagen biföll den 7 juni 2018 utskottets förslag till riksdagsbeslut (rskr. 2017/18:356). Av riksdagens protokoll framgår att kammaren genomförde två förberedande voteringar vid behandlingen av förslagspunkt 1 (prot. 2017/18:127 s. 54 f.). I den första förberedande voteringen ställdes reservation 2 (SD) mot reservation 3 (C), varvid kammaren biträdde reservation 2. I den andra förberedande voteringen ställdes reservation 1 (M, L, KD) mot reservation 2 (SD), varvid kammaren biträdde reservation 1. I huvudvoteringen ställdes därmed utskottets förslag mot reservation 1. Kammaren biföll utskottets förslag. I huvudvoteringen röstade S, MP och V för utskottets förslag. Reservation 1 stöddes av M, SD, L och KD medan C avstod från att rösta.

Inlägg på Twitter och Facebook

Den 10 november 2020 publicerade utbildningsminister Anna Ekström följande inlägg på Twitter och Facebook.

Att islamister inte ska driva skolor håller nästan alla med om – även SD:s väljare. Men när regeringens förslag med förbud för olämpliga och kriminella personer att driva skolor kom till riksdagen så röstade varenda sverigedemokrat nej. Undrar om partiets väljare vet om det.

Till inlägget hade bifogats en bild från riksdagens hemsida som utvisar hur partierna röstade i huvudvoteringen där utskottets förslag ställdes mot reservation 1 (M, L, KD). Av bilden framgår inte vilket ärende som omröstningen avsåg. I ett tillkommande inlägg på Facebook publicerade Anna Ekström en länk till riksdagens protokoll 2017/18:127.

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har flera gånger granskat statsråds uttalanden i olika sammanhang. Ofta har det rört sig om uppgifter som har lämnats vid kontakter mellan regeringen och dess myndigheter. Ibland har granskningen kommit in på frågor som rör instruktionsförbudet gentemot domstolar, förvaltningsmyndigheter och Riksbanken eller avsett uppgifter som statsråd har lämnat i anslutning till regeringsbeslut (se t.ex. bet. 1999/2000:KU20 s. 119 f., bet. 2003/04:KU20 s. 189 f., bet. 2004/05:KU20 s. 196 f., bet. 2005/06:KU20 s. 156 f. och bet. 2007/08:KU20 s. 163 f.).

Våren 2017 granskade utskottet Statsministerns uttalanden under en partiledardebatt (2016/17:KU20 s. 324 f.). Statsministern hade bl.a. uttalat att ett parti inte ens hade röstat på sin egen budget. Utskottet konstaterade att statsministerns påstående om hur ett partis ledamöter hade lagt sina röster i kammaren på sin budgetmotion var felaktigt. Vidare anförde utskottet att som utgångspunkt gäller att uttalanden av statsråd ska vara korrekta. I det aktuella fallet skulle emellertid även beaktas att uttalandet gjordes under en pågående debatt.

Under våren 2018 granskade utskottet ett uttalande av justitie- och migrationsministern om arbetslösheten bland utrikes födda (bet. 2017/18:KU20 s. 300 f.). Utskottet anförde att det genom åren granskat en rad

olika uttalanden av statsråd. Som utskottet tidigare framhållit ska konstitutionsutskottets granskning avse statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Vidare anförde utskottet att statsråd, i likhet med alla andra medborgare, har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men statsråd kan behöva ta särskild hänsyn. En självklar utgångspunkt i dessa sammanhang är att uttalandena ska vara korrekta. Detta uteslöt enligt utskottet naturligtvis inte att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat och polemiskt. Det uttalande av justitie- och migrationsministern som var aktuellt i granskningsärendet gjordes i ett Twittermeddelande. Utskottet konstaterade att det framgick av utredningen i ärendet att statsrådet i sitt uttalande om arbetslösheten bland utrikes födda redovisade statistik som inte mer än i möjligen begränsad utsträckning inkluderade den grupp uttalandet avsåg. Uttalandet gav därmed en missvisande bild. Justitie- och migrationsministern ansvarar för sina uttalanden och därmed även för att de uppgifter som han lämnar är korrekta. Att det aktuella uttalandet gjordes på hans personliga Twitterkonto saknade betydelse i sammanhanget. Granskningen gav i övrigt inte anledning till något uttalande av utskottet.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på skriftliga frågor. Utskottet fick den 4 mars 2021 en svarspromemoria utarbetad inom Utbildningsdepartementet (bilaga A4.4.2). Av promemorian framgår i huvudsak följande.

Regeringens förslag i proposition 2017/18:158 Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden syftade bl.a. till att införa ägar- och ledningsprövning för enskilda som i egenskap av huvudmän vill bedriva verksamhet inom skolväsendet. På längre sikt förväntades förslagen kunna medverka till att förhindra att oseriösa och kriminella personer bedriver verksamhet i välfärdssektorn.

I förberedande voteringar i riksdagen röstade de sverigedemokratiska ledamöterna, i enlighet med reservation 2 (SD), för avslag på regeringens proposition. Först vid huvudvoteringen i kammaren röstade de sverigedemokratiska ledamöterna för att stödja reservation 1 (M, L, KD). Detta efter att reservation 2 (SD) inte biträtts av kammaren i de förberedande voteringarna.

Om reservation 2 vunnit bifall i kammaren hade bestämmelserna om ägar- och ledningsprövning inom skolväsendet inte kunnat träda i kraft den 1 januari 2019. Anna Ekströms uttalanden avsåg att visa konsekvenserna av ett sådant utfall i kammaren.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att statsråd i likhet med andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang men att vissa särskilda hänsyn kan behöva

tas. En självklar utgångspunkt i dessa sammanhang är enligt utskottet att uttalandena ska vara korrekta, vilket dock inte utesluter att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat eller polemiskt.

När det gäller den aktuella granskningen noterar utskottet att Anna Ekström i ett inlägg på sociala medier valde att endast lyfta fram hur ledamöterna tillhörande ett av riksdagens partier hade röstat i den förberedande voteringen, när riksdagen tog ställning till regeringens lagförslag i den aktuella propositionen, inte de skäl som hade anförts i reservationen. Det inlägg som Anna Ekström gjorde gav därmed inte en fullt ut rättvisande bild av den inställning som fanns i frågan.

Granskningen ger i övrigt inte anledning till något uttalande från utskottets sida.

4.5 Statsråds uttalanden om Arlanda

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2109-2019/20), *bilaga A.4.5.1*, begärs det att utskottet granskar uttalanden av dåvarande finansmarknads- och bostadsminister Per Bolund och näringsminister Ibrahim Baylan. I anmälan görs gällande att statsråden har gjort motstridiga uttalanden om huruvida regeringen stod bakom Swedavias beslut om att inte gå vidare med en utbyggnad av Arlanda.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat promemorior från Näringsdepartementet, *bilaga A4.5.2–3*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Vid en pressträff den 15 juni 2020 gjorde dåvarande finansmarknads- och bostadsminister Per Bolund bl.a. följande uttalande:

När vi har tagit oss igenom den här pandemin kommer verkligheten för flygbranschen att se väldigt annorlunda ut. Det är en verklighet som också Swedavia verkar i. Därför gör de själva nu bedömningen att investeringarna i deras flygplatser kommer att ske i väsentligt lägre takt, i annan ordning, och i vissa fall helt ställas in. Nu kl. 09 kommer Swedavia med ett pressmeddelande där man också säger att man inte kommer att gå vidare med en utbyggnad av Arlanda, och det är något som regeringen också ställer sig bakom.

I en artikel i Expressen från samma dag gjorde näringsminister Ibrahim Baylan följande uttalande:

Det finns inget sådant beslut. Det råder ett väldigt osäkert läge som gör att Swedavia nu ser över alla sina investeringar och under rådande läge, det tror jag alla begriper, finns det inget behov att gå vidare med planerna. Men därutöver finns inget beslut.

I ett pressmeddelande från den 15 juni 2020 gjorde Swedavia och dess vd och koncernchef Jonas Abrahamsson bl.a. följande uttalande:

Mot bakgrund av de nya marknadsförutsättningarna aviserade Swedavia i slutet av mars i år en översyn av alla investeringar för att prioritera projekt och åtgärder som ökar effektivitet, flexibilitet och service framför kapacitet. Två projekt på Stockholm Arlanda Airport som avsåg att tillföra ny kapacitet genom en ny pir och förbättrad bagagehantering pausades därför tills vidare.

– När det gäller flygmarknadens utveckling på lite längre sikt är osäkerheterna stora och vi analyserar nu hur ett nytt normalläge på marknaden kan komma att se ut. Även om vi de närmaste åren inte ser något behov av varken ny terminal- eller bankapacitet, så är det viktigt att bibehålla både flexibilitet och beredskap för att kunna fortsätta utveckla våra flygplatser på längre sikt, säger Jonas Abrahamsson.

Gällande ordning

Enligt 1 kap. 6 § regeringsformen (RF) styr regeringen riket. Med undantag av vissa ärenden som gäller verkställighet inom Försvarsmakten avgörs regeringsärenden, enligt 7 kap. 3 § RF, av regeringen vid regerings-sammanträde. Innebörden av detta är att beslutsfattandet i regeringen sker genom kollektivt fattade beslut. Regeringsformen tar därmed i princip avstånd från ministerstyre, dvs. rätten för ett statsråd att även statsrättsligt sett avgöra regeringsärenden. Det är enligt 7 kap. 4 § statsministern som kallar övriga statsråd till regeringssammanträde och är ordförande vid sammanträdet. Minst fem statsråd ska delta i regeringssammanträdet. Av 7 kap. 5 § följer att det är departementschefen som är föredragande vid ett regeringssammanträde i de ärenden som hör till hans eller hennes departement. Statsministern kan dock förordna att ett ärende eller en grupp av ärenden, som hör till ett visst departement, ska föredras av ett annat statsråd än departementschefen. Protokoll ska enligt 7 kap. 6 § föras vid regeringssammanträden. Skiljaktiga meningar ska antecknas i protokollet.

Enligt Grundlagberedningen har det ansetts bäst förenligt med det svenska systemet med självständiga ämbetsverk att rätten att ge direktiv för förvaltningsmyndigheterna ligger hos regeringen kollektivt (SOU 1972:15 s. 79 f.). Därutöver menar Grundlagberedningen att det kollektiva beslutsfattandet har stora företräden såsom underlag för det samarbete som ständigt pågår i ärenden av varierande art. Särskilt under tider med koalitions- eller samlingsregering ligger det ett värde i ett gemensamt ansvar för ministrarna, ett ansvar som kan åberopas som motiv för insyn och medverkan över departementsgränserna (s. 79–80).

Enligt bilagan till förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet hör frågor om statligt ägda bolag till Näringsdepartementets område.

Tidigare granskning

Motstridiga uttalanden

I samband med två tidigare granskningsärenden som gällde statsråds uttalanden vars överensstämmelse med regeringens uppfattning ifrågasatts anförde utskottet följande (bet. 1993/94:KU30 s. 63).

I förarbetena till regeringsformen är det förutsatt att regeringen som huvudregel ska uppträda som en enhet. Detta kommer till uttryck genom uttalandet i grundlagspropositionen (prop. 1973:90 s. 179) att ”regeringen är ett kollektiv, uppbyggt kring statsministerns person, vilket får förutsättas hållas samman av gemensamma politiska värderingar och målsättningar”. Några formella regler som föreskriver att regeringen ska vara enig om sina beslut eller sitt uppträdande finns däremot inte. Än mindre krävs enighet då de enskilda statsråden uttalar sig i frågor av politisk karaktär, även sådana som har varit eller kan komma att bli föremål för regeringens avgörande. Utskottet vill emellertid framhålla att uttalanden som uppfattas stå i strid med regeringens officiella hållning kan skapa oklarhet och risk för komplikationer, särskilt om de berör förhållanden till utländsk stat. Särskilda krav måste därvid ställas på uttalanden som görs av det statsråd som ansvarar för frågan inom regeringen. Dennes uttalanden måste anses ha särskild auktoritet när det gäller regeringens hållning.

Under våren 2019 granskade utskottet dåvarande miljöministerns uttalande om Svenskt flyg (bet. 2018/19:KU20 s. 220 f.). I sitt ställningstagande framhöll utskottet bl.a. följande:

Statsråd har i likhet med övriga medborgare rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, inte minst när de uttalar sig i partipolitiska frågor. En viss diskrepans mellan uttalanden av olika statsråd kan därför förekomma, särskilt inom koalitionsregeringar. Utskottet vill dock framhålla att statsråd bör iakttäta viss försiktighet med uttalanden som kan uppfattas ge uttryck för regeringens politik när så inte är fallet.

Inkorrekta uttalanden

Konstitutionsutskottet har flera gånger granskat statsråds uttalanden i olika sammanhang. Ofta har det rört sig om uppgifter som har lämnats vid kontakter mellan regeringen och dess myndigheter. Ibland har granskningen kommit in på frågor som rör instruktionsförbudet gentemot domstolar, förvaltningsmyndigheter och Riksbanken eller avsett uppgifter som statsråd har lämnat i anslutning till regeringsbeslut (se t.ex. bet. 1999/2000:KU20 s. 119 f., bet. 2003/04:KU20 s. 189 f., bet. 2004/05:KU20 s. 196 f., bet. 2005/06:KU20 s. 156 f. och bet. 2007/08:KU20 s. 163 f.).

Utskottet har också i flera granskningsärenden konstaterat att uttalanden av statsråd bör vara korrekta. Under våren 2018 granskade utskottet t.ex. ett uttalande av justitie- och migrationsministern om arbetslösheten bland utrikes födda (bet. 2017/18:KU20 s. 300 f.). Utskottet anförde bl.a. att statsråd, i likhet med alla andra medborgare, har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men statsråd kan behöva ta särskild hänsyn. En självklar utgångspunkt i dessa sammanhang är att uttalandena ska vara korrekta. Detta utelöst enligt utskottet

naturligtvis inte att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat och polemiskt.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 25 februari 2021 respektive den 30 mars 2021 två svarspromemorior som upprättats inom Näringsdepartementet (bilaga A4.5.2–3).

På utskottets fråga om huruvida näringsminister Ibrahim Baylans uttalande stämmer om att det inte funnits något beslut av regeringen i den aktuella frågan anges i svaret att regeringen inte har fattat något beslut om eller på annat sätt tagit ställning till frågan om en utbyggnad av Arlanda. Investeringsbeslut, liksom andra frågor av operativ karaktär, är ett ansvar för Swedavias styrelse och ledning att hantera inom ramen för bolagets uppdrag.

Vidare anges att dåvarande finansmarknads- och bostadsminister Per Bolund enbart har haft för avsikt att återge den bedömning som lämnats av Swedavia och att ge uttryck för att regeringen vid den aktuella tidpunkten inte gjorde någon annan bedömning.

I svaret ges en kommentar till hur Per Bolunds uttalande överensstämmer med pressmeddelandet från Swedavia. I svaret framhålls att uttalandet att pandemin medför en ny verklighet för flygbranschen är ett uttryck för det som i pressmeddelandet sägs om att osäkerheterna är stora när det gäller flygmarknadens utveckling. När det gäller uttalandet om Swedavia AB:s bedömning i frågan om investeringar är det ett uttryck för det som i pressmeddelandet sägs om en översyn av alla investeringar. Uttalandet att Swedavia säger att man inte kommer att gå vidare med en utbyggnad av Arlanda är ett uttryck för det som i pressmeddelandet sägs om att Swedavia de närmaste åren inte ser något behov av ny terminal- eller bankapacitet.

Utskottets ställningstagande

Statsråd har i likhet med övriga medborgare rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Detta gäller självklart även när de uttalar sig i partipolitiska frågor. En viss försiktighet bör dock iakttas från statsrådets sida med uttalanden som kan uppfattas ge uttryck för regeringens politik när så inte är fallet. Vad som framkommit i granskningen ger i detta avseende inte skäl till något uttalande av utskottet.

När det gäller huruvida Per Bolunds uttalande är korrekt om att Swedavia inte kommer att gå vidare med en utbyggnad av Arlanda ska uttalandet ses i relation till uppgiften i Swedavias pressmeddelande att även om bolaget inte under de närmaste åren ser något behov av ny terminal eller bankapacitet är det viktigt att bibehålla både flexibilitet och beredskap för att kunna fortsätta utveckla Swedavias flygplatser på längre sikt. Utskottet noterar att Per Bolund i sitt uttalande hänvisar till Swedavias bedömning i pressmeddelandet. Sett till

pressmeddelandet i sin helhet vill utskottet framhålla vikten av att uttalanden är korrekta.

5. Regeringens hantering av coronapandemin

5.1 Introduktion till granskningen

Inledning

Initiativ och anmälningar

Konstitutionsutskottet beslutade i september 2020 att närmare granska regeringens hantering av ett antal frågor med koppling till coronapandemin (särskilt prot. 2020/21:3 § 5), *bilaga A5.1.1*. De områden som valdes ut för granskning har sedermera preciserats enligt följande.

- Utökad testning och smittspårning, avsnitt 5.2
- Tillgången till skyddsutrustning och annan sjukvårdsmateriel, avsnitt 5.3
- Tillgången till intensivvårdsplatser, avsnitt 5.4
- Deltagargräns för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, avsnitt 5.5
- Besöksförbud inom äldreomsorgen, avsnitt 5.6
- Distansundervisning inom skolväsendet, avsnitt 5.7
- Beredningen av snabbpropositioner samt pandemilagen, avsnitt 5.8
- Samråd med EU-nämnden under våren och sommaren 2020, avsnitt 5.10.

Det har vidare kommit in ett antal anmälningar till konstitutionsutskottet som berör regeringens hantering av pandemin. Vissa av anmälningarna behandlas helt eller delvis i samband med de granskningar som utskottet har initierat. Anmälningarna har dessutom föranlett separata granskningar i enlighet med vad som anges nedan.

- Regeringens agerande avseende sin coronastrategi, avsnitt 5.9
- Hanteringen av omställningsstödet till företag, avsnitt 5.11
- Socialministerns agerande i förhållande till Coronakommissionen, avsnitt 5.12.

Det här introducerande avsnittet till utskottets granskning av regeringens hantering av coronapandemin innehåller, utöver denna inledning, en kortfattad redogörelse för pandemins utveckling i Sverige, en beskrivning av den rättsliga grunden för regeringens ansvar och roll vid kriser samt olika centrala aspekter i utskottets bedömningar av hur regeringen har hanterat pandemin. Utskottets bedömningar inom de områden som listats ovan redovisas i anslutning till respektive granskningsärende.

Utgångspunkter för utskottets granskning

När konstitutionsutskottet lämnar detta betänkande befinner sig Sverige fortfarande i den omfattande kris som coronapandemin har orsakat. Över hela världen har virusets följder varit påtagliga och tragiska. I Sverige har coronaviruset orsakat stort personligt lidande. Många har blivit svårt sjuka

eller avlidit. Samtidigt har pandemin även andra långtgående följder – för såväl individ som samhälle – som ännu inte låter sig överblickas.

Många av de åtgärder som har vidtagits finns det inte i nuläget underlag för att utvärdera. En mer fullständig analys och bedömning av regeringens hantering av pandemin måste därför anstå. Utskottet har anledning att återkomma till dessa frågor i senare betänkanden. Detta hindrar emellertid inte att vissa åtgärder kan värderas redan i dag, i ljuset av vad som var känt – eller borde ha varit känt – när de vidtogs.

De åtgärder som har vidtagits med anledning av coronapandemin och vilka vägval som gjorts för att bekämpa smittspridningen skiljer sig åt mellan olika länder, däribland Sverige. Även de konstitutionella ramarna skiljer sig åt. Konstitutionsutskottets granskning utgår ifrån de konstitutionella förhållanden som gäller i Sverige och är ett led i utskottets grundlagsreglerade uppdrag att utföra konstitutionell kontroll av hur regeringsmakten utövas, se 13 kap. regeringsformen. Granskningen går ut på att bedöma om det handlingssätt eller den underlåtenhet som regeringen eller enskilda statsråd har visat är förenlig med vad tjänsten kräver och som rättsligt sett gäller för uppgiften.

Detta innebär att utskottets granskning i första hand tar sikte på procedur- och kompetensregler i regeringsformen och riksdagsordningen, t.ex. reglerna om lagrådsremiss, normgivningskompetens och propositionsavlämnande. Av särskild betydelse är bestämmelsen om att regeringen styr riket. Granskningen kan utmynna i att utskottet uttalar sig vägledande och därmed bidrar till utvecklingen av praxis, t.ex. vid beredningen av regeringsärenden, och ser efter att denna praxis följs.

Utskottets och Coronakommissionens olika uppdrag

Regeringen beslutade, efter överläggningar med riksdagens partier, den 30 juni 2020 att tillsätta en kommission med uppdrag att utvärdera regeringens, förvaltningsmyndigheternas, regionernas och kommunernas åtgärder för att begränsa spridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19 och spridningens effekter (dir. 2020:9). Samma dag förordnades det tidigare justitierådet och ordföranden i Högsta förvaltningsdomstolen Mats Melin som ordförande i kommissionen. Kommissionen, som antog namnet Coronakommissionen, överlämnade den 7 december 2020 delbetänkandet Äldreomsorgen under pandemin (SOU 2020:80). Kommissionen ska lämna ett andra delbetänkande senast den 31 oktober 2021 och ska slutredovisa sitt uppdrag senast den 28 februari 2022.

Coronakommissionen ska enligt uppdraget bl.a.

- utvärdera regeringens, berörda förvaltningsmyndigheters, regionernas och kommunernas åtgärder för att hantera virusutbrottet och utbrottets effekter
- utvärdera hur krisorganisationen inom Regeringskansliet, berörda förvaltningsmyndigheter, regioner och kommuner har fungerat under pandemin

- utvärdera hur ansvarsprincipen och det geografiska områdesansvaret har fungerat under krisen
- lämna de förslag på åtgärder som kommissionens iakttagelser ger anledning till.

Konstitutionsutskottets och Coronakommissionens granskningsuppdrag skiljer sig åt i ett antal avseenden. En skillnad gäller föremålet för granskningen. Medan kommissionen har i uppdrag att granska hur olika delar av samhällsapparaten har hanterat pandemins utbrott och dess effekter, begränsar sig utskottets granskning till regeringen och enskilda statsråd. Hur andra aktörer har hanterat coronapandemin ligger således utanför det granskningsområde som grundlagen anvisar utskottet.

En annan skillnad är att det i Coronakommissionens uppdrag ingår att blicka framåt och lämna förslag på sådana förändringar som kommissionens iakttagelser ger anledning till. Konstitutionsutskottets granskning är däremot tillbakablickande och har huvudsakligen ett kontrollerande syfte, även om utskottet, som framgått, utöver att påtala eventuella brister också bidrar till utvecklingen av praxis på det konstitutionella området genom de uttolkningar och bedömningar som görs i granskningen.

En tredje skillnad mellan kommissionens och utskottets granskning är att kommissionens granskning i betydande omfattning inriktas på att utvärdera om de åtgärder som vidtagits har varit ändamålsenliga och effektiva. Coronakommissionens granskning tar alltså i betydande omfattning sikte på att bedöma om de åtgärder som vidtagits har gett godtagbara resultat. Utskottets granskning däremot inriktas i första hand på om regeringens åtgärder och beredningen av regeringsärendena har levt upp till de konstitutionella krav som ställs på regeringsmaktens utövande. Detta kan uttryckas som att utskottets granskning främst tar sikte på den formella sidan av de åtgärder som vidtagits, medan kommissionens granskning även omfattar åtgärdernas substans.

Pandemins utveckling i Sverige

I detta avsnitt finns en kortfattad kronologisk beskrivning av coronapandemins utveckling i Sverige. Uppgifterna är huvudsakligen hämtade från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Folkhälso-myndigheten och internationella organisationer som Världshälso-organisationen (WHO).

Det första fallet av den sjukdom som kom att benämnas covid-19 uppdagades i Wuhan, Kina, i slutet av 2019.³ Kinesiska myndigheter rapporterade till WHO att ett flertal personer insjuknat med luftvägssyndrom och lunginflammationer. Utbrottet av det nya coronaviruset spårades till en matmarknad på vilken viruset spridits från djur till människa. Till en början

³ Viruset som orsakar covid-19 (corona virus disease 2019) fick sedermera namnet sars-coronavirus-2.

stod det inte klart huruvida viruset kunde spridas mellan människor, vilket var en bidragande faktor till att bl.a. EU:s smittskyddsmyndighet (European Centre for Disease Prevention and Control, ECDC) den 9 januari 2020 bedömde risken för spridning till Europa som låg. Även Folkhälsomyndigheten i Sverige underströk i början av januari att det ännu inte bekräftats att viruset kunde överföras mellan människor och att risken för att viruset skulle få stor spridning i Sverige var mycket låg.

I mitten av januari meddelade kinesiska myndigheter att covid-19 kunde spridas mellan människor och att viruset nu spreds i hög fart. I slutet av januari hade över 2000 personer bekräftats smittade i Kina, varav 56 personer hade avlidit t.o.m. den 26 januari 2020. Den omfattande smittspridningen ledde bl.a. till att ECDC ändrade sin tidigare bedömning till att risken för smittspridning var hög både i Kina och globalt.

Under hela januari och de nästkommande månaderna ökade smittspridningen succesivt i Kina och i övriga världen. Den 11 mars 2020 deklarerade WHO att covid-19-utbrottet var en pandemi, dvs. att smittspridningen nu skedde globalt.

Pandemin bryter ut i Sverige

På begäran av Folkhälsomyndigheten beslutade regeringen den 1 februari 2020 att bestämmelserna i smittskyddslagen om allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom ska tillämpas på covid-19. Beslutet fattades dagen efter att det första fallet av covid-19 hade registrerats i Sverige den 31 januari 2020.

I mitten av februari hade antalet bekräftade fall av covid-19 ökat till drygt 71 000 i totalt 26 länder och antalet avlidna till drygt 1 700. En person hade vid denna tidpunkt också avlidit i Frankrike och därmed blivit den första personen utanför Asien som avled med covid-19.

Mot bakgrund av ytterligare smittspridning i framförallt Europa och Iran uppdaterade Folkhälsomyndigheten sin bedömning den 2 mars 2020 till att risken för att ytterligare fall av covid-19-smittade skulle upptäckas som mycket hög och risken för allmän spridning som måttlig.

Under mars månad ökade antalet bekräftade fall av covid-19 kraftigt i Sverige. Den 10 mars 2020 höjde Folkhälsomyndigheten risknivån för smittspridning av covid-19 i Sverige från måttlig till mycket hög. Till följd av den kraftigt ökande smittspridningen kom belastningen på hälso- och sjukvården att bli betydande under våren 2020, inte minst påverkades slutenvården och intensivvården. I slutet av april rapporterade fyra län om en allvarlig påverkan på hälso- och sjukvården och ett län uppgav att påverkan var kritisk. I slutet av mars hade ca 180 personer med covid-19 avlidit, en siffra som i mitten av april hade stigit till över 1 800 personer och i slutet av maj till över 4 000 personer.⁴

⁴ De siffror över avlidna med covid-19 som anges i det följande har hämtats från Folkhälsomyndighetens veckorapporter och avser personer med laboratoriebekräftad covid-

Från och med mars månad fattades flera beslut för att möta den pågående smittspridningen av covid-19, bl.a. om restriktioner för antalet tillåtna deltagare vid offentliga tillställningar och allmänna sammankomster, restriktioner för resor till och från Sverige, rekommendationer om att arbeta hemifrån samt distansundervisning för gymnasium och högskola. Vidare vidtogs åtgärder med anledning av covid-19-spridningens samhälls-ekonomiska konsekvenser. Exempelvis lade regeringen under perioden fram t.o.m. vårändringsbudgeten totalt fem stycken extra ändringsbudgetar som röstades igenom i riksdagen. I april månad infördes bl.a. tillfälliga bestämmelser i smittskyddslagen som bemyndigade regeringen att meddela föreskrifter för att minska smittspridningen av covid-19. Regleringen upphörde att gälla vid utgången av juni 2020.

Pandemin planar ut – covid-19 i Sverige under sommarmånaderna

I slutet av maj började smittspridningen avta på nationell nivå i Sverige. Enligt lägesbilder från MSB hade bl.a. antalet nya fall på särskilda boenden för äldre mer än halverats sedan det högsta antalet uppmättes under mitten av april. Även belastningen på intensivvården och antalet avlidna med covid-19 hade minskat.

Under juni fortsatte antalet avlidna och smittade att minska i både Sverige och de flesta europeiska länder. Läget var dock fortsatt kritiskt globalt med omfattande smittspridning i USA, Sydamerika och södra Asien. I mitten av juni lättades vissa restriktioner, bl.a. lyftes avrådan från icke nödvändiga resor inom Sverige.

Smittspridningen fortsatte att sjunka successivt under sommarmånaderna och planade ut på en relativt låg nivå från mitten av juli till mitten av september. Belastningen på sjukvården sjönk också. I mitten av augusti rapporterade drygt hälften av regionerna att de befann sig i normalläge och övriga att de befann sig i stabsläge. Under sommarmånaderna sjönk antalet inlagda covid-19-patienter, och regionerna rapporterade en god intensivvårdskapacitet.

En andra våg – pandemin i Sverige senare delen av 2020 och början av 2021

Redan under våren 2020 fanns det farhågor om att smittspridningen av covid-19 skulle återkomma i en andra våg. Efter att ha planat ut under sensommarmånaderna ökade också smittspridningen i Sverige under slutet av september och oktober. Smittspridningen stegrade därefter ytterligare under november och december.

19 som avlidit, oavsett dödsorsak. Även Socialstyrelsen för statistik över avlidna. Den statistiken baseras på det dödsorsaksintyg som sammanställs i dödsorsaksregistret. Se vidare bl.a. Socialstyrelsens rapport Jämförelse av Socialstyrelsens och Folkhälsomyndighetens statistik över avlidna i covid-19 under april och december (dnr 6.7-7387/2021).

Under slutet av oktober fortsatte enligt lägesbilder från MSB smittspridningen att öka i stora delar av Europa, som nu stod för nästan hälften av de nya fall som rapporterades i världen. Ökad smittspridning noterades även i vissa delar av Sverige.

Under november ökade smittspridningen i stora delar av landet. I mitten av november hade ca 166 000 personer bekräftats smittade, och ca 6 000 personer med covid-19 hade avlidit i Sverige. Även antalet patienter med covid-19 som vårdades på antingen intensivvårdsavdelningar eller övriga sjukhusavdelningar hade ökat i mitten av november.

I november fattades flera beslut för att möta den ökade smittspridningen, bl.a. beslutade regeringen om extra ändringsbudgetar till riksdagen och Utrikesdepartementet förlängde reseavrådan till alla länder utanför EU, EES, Schengen samt Storbritannien.

Under december fortsatte den omfattande spridningen av covid-19 i Sverige och nya restriktioner infördes. Den 14 december infördes skärpta nationella råd och den 18 december presenterade regeringen ytterligare nationella restriktioner för att hejda smittspridningen, bl.a. genom förbud mot alkoholserving efter kl. 20.00. Regeringen beslutade vidare att all icke nödvändig verksamhet inom staten, regioner och kommuner skulle stängas för att förhindra ytterligare smittspridning. Under december fattade regeringen även beslut om inreseförbud från Storbritannien och Danmark på grund av den nya varianten av coronaviruset som spreds i bl.a. dessa länder. Det kan tilläggas att regeringen i början av januari 2021 överlämnade en proposition med förslag om en ny och tillfällig covid-19-lag, vilken bifölls av riksdagen den 8 januari 2021.

I slutet av december godkändes covid-19-vaccinet från Pfizer/Biontech som första vaccin av EU:s läkemedelsmyndighet, vilket innebar att Sverige kunde påbörja vaccineringen av befolkningen.

Under inledningen av 2021 hade omkring 10 000 personer med covid-19 avlidit i Sverige, och smittspridningen låg på en fortsatt hög nivå. Smittspridningen har under årets inledning varierat i omfattning mellan regioner vid olika tidpunkter. Majoriteten av restriktionerna från slutet av 2020 har legat kvar under vintern och våren 2021.

Av Folkhälsomyndighetens veckorapport den 7 maj 2021 framgår att spridningen av covid-19 är fortsatt hög och att situationen i sjukvården är ansträngd, men samtidigt konstateras att antalet nyinlagda patienter inom intensivvården och beläggningen inom sjukvården har fortsatt att avta. Detta kan enligt Folkhälsomyndigheten vara ett tecken på att andelen svårt sjuka personer minskat som en effekt av den ökande vaccinationstäckningen. Fram till den 9 maj 2021 hade över 13 000 personer med covid-19 avlidit i Sverige.

Regeringens ansvar och roll vid kriser

Civila kriser och grundlagen

Kriser som innebär allvarliga störningar eller en överhängande risk för störningar i viktiga samhällsfunktioner kan kräva snabba beslut. Det kan vidare uppstå behov av en samordning mellan olika beslutsnivåer. Krig och krigsfara kan sägas vara den yttersta krisen. En pandemi är ett exempel på vad som brukar kallas en civil kris.

Av regeringsformens portalparagraf framgår att den offentliga makten utövas under lagarna (1 kap. 1 § tredje stycket). Bestämmelsen ger uttryck för att Sverige är en rättsstat. Alla samhällsorgan är bundna av rättsordningens regler. All offentlig maktutövning ska vara grundad på lag eller annan föreskrift.

När krig eller fara för krig råder gäller enligt regeringsformen särskilda regler för statsmakternas handlande (15 kap.). De innebär t.ex. att regeringen kan fatta beslut som under normala förhållanden ska fattas av riksdagen genom lag.

För civila kriser finns det inte några sådana undantagsregler. Samma grundlagsregler gäller alltså i en fredstida kris som under lugnare tider. Även under en kris måste till exempel föreskrifter som innebär skyldigheter för enskilda eller ingrepp mot enskilda i princip beslutas av riksdagen. Vidare får begränsningar av ett flertal grundläggande fri- och rättigheter endast införas genom lag och på vissa i grundlagen särskilt angivna grunder. Det innebär även att lagförslag ska beredas enligt samma bestämmelser i regeringsformen och riksdagsordningen som vanligtvis gäller för regeringen och riksdagen samt att regeringen fattar beslut kollektivt och att det finns vissa begränsningar i regeringens makt att styra sina förvaltningsmyndigheter.

Vissa av de krav som grundlagen ställer kan i ett krisläge tillgodoses snabbare än annars. Såväl beredningen av regeringsärenden som riksdagens beredning av ett lagförslag – med bordläggning, hänvisning till utskott, bordläggning av utskottsbetänkande och motionstid – kan förkortas avsevärt i en krissituation.

Även om lagstiftningsprocessen alltså inrymmer ett mått av flexibilitet när skyndsamhet anses nödvändigt medför grundlagens krav på hur processen ska gå till att riksdag och regering helst i förväg bör överväga vilka åtgärder som kan vara nödvändiga att vidta i olika krissituationer. Det kan ske genom att det redan i en lag anges vilka åtgärder regeringen eller en myndighet får besluta om. Ett exempel på det är att smittskyddslagen ger möjlighet till sådana ingripande åtgärder som karantän, isolering och avspärrning.

Om det inte anses möjligt att på förhand bestämma vilka åtgärder som kan behövas kan riksdagen i lag bemyndiga regeringen att fatta nödvändiga beslut. Det innebär att riksdagen delegerar till regeringen att fatta vissa beslut som det annars vore riksdagens sak att besluta om. Riksdagen kan också medge att regeringen i sin tur delegerar rätten att fatta beslut till en förvaltningsmyndighet.

En betydelsefull begränsning av vad riksdagen får överlåta till regeringen att besluta om är att begränsningar av flera grundläggande fri- och rättigheter måste införas genom lag. Ett viktigt undantag från detta lagkrav vid rättighetsbegränsningar är att riksdagen får bemyndiga regeringen att begränsa mötes- och demonstrationsfriheten av hänsyn till rikets säkerhet eller för att ”motverka farsot” (2 kap. 24 § regeringsformen).

I detta sammanhang kan det även nämnas att Grundlagsutredningen vid den senaste översynen av regeringsformen gjorde bedömningen att det finns ett behov av att utvidga regeringens normgivningskompetens vid civila kriser (SOU 2000:125 s. 521 f.). Grundlagsutredningen föreslog att det skulle införas en särskild reglering i regeringsformen som innebär att regeringen i sådana situationer under vissa förutsättningar får meddela föreskrifter som enligt grundlag ska meddelas av riksdagen. Med hänvisning till den kritik som vissa remissinstanser framförde mot Grundlagsutredningens förslag ansåg regeringen att detta inte borde genomföras utan ytterligare utredning (prop. 2009/10:80 s. 207). Regeringen lade alltså inte fram något förslag till grundlagsändring i denna del.

I samband med att det i april 2020 infördes tillfälliga bestämmelser i smittskyddslagen (2004:168), som bemyndigade regeringen att meddela föreskrifter för att minska smittspridningen av covid-19, anförde konstitutionsutskottet i ett yttrande till socialutskottet att det finns skäl att överväga en översyn av förutsättningarna för legalt handlande vid fredstida kriser (yttr. 2019/20:KU8y). Denna ståndpunkt har utskottet vidhållit i senare uttalanden (se yttr. 2020/21:KU6y och bet. 2020/21:KU24 s. 77). Regeringen aviserade den 22 december 2020 att en parlamentariskt sammansatt kommitté ska tillsättas med uppdrag att se över hur framtida regeringar ska få större handlingsutrymme vid krissituationer i fredstid.

Det svenska krishanteringsystemet

Övergripande principer

Det brukar sägas att den svenska krisberedskapen bygger på tre principer – ansvarsprincipen, likhetsprincipen och närhetsprincipen (se bl.a. prop. 2001/02:10 s. 76 f., prop. 2005/06:133 s. 51 f. och prop. 2007/08:92 s. 37 f.).

Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvaret för en verksamhet under normala förhållanden ska ha det även under kris eller krig. Ansvaret inkluderar därmed att i förebyggande syfte vidta de åtgärder som krävs för att både skapa robusthet och krishanteringsförmåga. Ansvaret innebär också att under en kris kunna bedriva verksamhet och hantera situationer så långt det är möjligt. Det finns ofta ett behov av att den som är ansvarig för en verksamhet samverkar, såväl inom sin sektor som utanför för att kunna lösa uppgiften. Därför innebär ansvarsprincipen också ett ansvar för varje aktör att samverka med andra. *Likhetsprincipen* innebär att en verksamhetsorganisation så långt det är möjligt ska överensstamma under fred,

kris och krig. *Närhetsprincipen* innebär att en kris ska hanteras på lägsta möjliga organisatoriska nivå.

Till de övergripande principerna för krisberedskapen hör även det geografiska områdesansvaret (se bl.a. prop. 2001/02:10 s. 77 f., prop. 2007/08:92 s. 13 f.). Med *områdesansvaret* menas att det inom ett geografiskt område ska finnas ett organ med ansvar för inriktning, prioritering och samordning av tvärsektoriella krishanteringsåtgärder. Samordningen innebär att de geografiskt områdesansvariga organen ska initiera och underlätta den samverkan som krävs vid en kris. Ansvaret för hela nationen vilar på regeringen, för länen på länsstyrelserna och för kommunerna på kommunstyrelserna. Även regionerna har inom sina verksamhetsområden ansvar för att förbereda för och verka vid extraordinära händelser i fredstid, se lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid.

Det geografiska områdesansvaret på nationell, regional och lokal nivå har olika villkor. Ansvaret på nationell och kommunal nivå har en politisk dimension, medan länsstyrelsernas geografiska områdesansvar för lednings- och samordningsuppgifter i grunden är en statlig administrativ fördelning av regeringens ansvar. Det politiska ansvaret för länsstyrelsernas åtgärder kommer därmed att ytterst bäras av regeringen.

Regeringens ansvar

För regeringens del har krisansvaret sin utgångspunkt i regeringsformens bestämmelser. De statliga förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen, och regeringen kan, då samhällets säkerhet hotas, fatta beslut i olika avdömningsfrågor eller för att åstadkomma nationell samordning. Regeringens uppgift när det gäller det nationella områdesansvaret är bl.a. att ansvara för den övergripande samordningen, prioriteringen och inriktningen av samhällets krisberedskap. En av regeringens uppgifter är också att på övergripande nivå säkerställa en effektiv krishantering och att effektivt och trovärdigt kommunicera med allmänhet och medier. Regeringen ansvarar även för kontakten med andra länder, EU och andra internationella aktörer, som i olika avseenden kan beröras av en allvarlig händelse i Sverige. Regeringen har delegerat delar av den operativa verksamheten till myndigheterna, vilket bl.a. framgår av förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap och respektive myndighets instruktion. Det nationella områdesansvaret under en kris innefattar därmed de samlade krishanteringsåtgärder som regeringen, med stöd av Regeringskansliet eller genom förvaltningsmyndigheterna, utövar. (Se prop. 2007/08:92 s. 14.)

I sin granskning av flodvågskatastrofen uttalade konstitutionsutskottet följande om regeringens ansvar vid kriser (bet. 2005/06:KU8 s. 38–39).

Regeringens styrfunktion är konstitutionellt stadfäst. Den framgår av 1 kap. 6 § RF som säger att regeringen styr riket och att den gör det under ansvar inför riksdagen. Vad som avses med bestämmelsen att regeringen styr riket är dock inte särskilt tydliggjort, vare sig i RF eller dess förarbeten, utan den måste uttolkas i sammanhanget. Utgångspunkten vid

en sådan bedömning är att den styrande funktionen utgör en restfunktion i förhållande till de funktioner som tillkommer först och främst riksdagen, kommunerna och domstolarna men även förvaltningsmyndigheterna inom det område dessa är självständiga enligt RF. I vid mening måste således regeringens styrfunktion förstås på det sättet att i den ingår alla uppgifter som är nödvändiga för styrandet av riket och som inte enligt grundlag eller lag skall utföras av något annat organ. Förvaltningsmyndigheterna är regeringens redskap och står till dess förfogande att styra riket.

Av det anförda följer att regeringen är ansvarig för genomförandet av det allmännas åtagande försåvitt inte detta uttryckligen tillkommer riksdagen, kommunerna, domstolarna eller någon annan myndighet.

I regeringens styrfunktion måste anses ingå uppgiften att hantera konsekvenserna av en stor katastrof som drabbar riket och dess befolkning, då detta knappast kan vara en uppgift för riksdagen, enskilda kommuner eller domstolarna. Stöd för en sådan bedömning kan även hämtas i vad som anförts avseende underlåtenhet att handla, även om RF:s bestämmelse om att regeringen styr riket faller utanför straffrättens område.

Till sin hjälp har regeringen de myndigheter som lyder under regeringen, och den har att fatta de beslut som erfordras, t.ex. i form av direktiv till myndigheter om att vidta olika åtgärder. Som framgått av det anförda torde regeringens befogenheter härvidlag vara långtgående i en krissituation. Regeringen kan också på förhand ha beslutat att myndigheter som lyder under regeringen skall ha vissa uppgifter i en sådan situation. Inledningsvis när en katastrof inträffar faller det då på dessa myndigheter att hantera situationen på det sätt de ålagts av regeringen, men även i detta fall agerar myndigheterna i egenskap av regeringens redskap för att hantera situationen, och regeringens uppgift blir att tillse att myndigheterna klarar av det som föreskrivits dem. Till syvende och sist är det regeringen – inte förvaltningsmyndigheterna – som i enlighet med RF inför riksdagen ansvarar för hur krisen hanteras.

Utskottet anförde i samma betänkande (s. 36) att regeringen – om den inte nöjer sig med att ge direktiv – även torde kunna överta en verkställande uppgift som normalt tillkommer en myndighet. Har regeringen rätt att ge direktiv till en myndighet att utföra en uppgift har den också rätt att själv utföra den uppgiften, vilket torde följa av allmänna grundsatser om orderrätt och delegation.

Regeringens och Regeringskansliets organisation för krishantering

I 11 a § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet anges att chefen för varje departement ansvarar för krishanteringsförmågan i departementet. Departementschefen ska ge en cheftjänsteman i departementet i uppdrag att närmast under departementschefen ansvara för att departementet har en krishanteringsplan och en krishanteringsorganisation. I Statsrådsberedningen och Regeringskansliets förvaltningsavdelning kan uppdraget i stället ges till en annan tjänsteman än en cheftjänsteman.

I Justitiedepartementet finns enligt 11 b § nämnda förordning en särskild cheftjänsteman för krishantering. Under cheftjänstemannen finns ett kansli för krishantering. Den särskilda cheftjänstemannen för krishantering som finns i Justitiedepartementet ansvarar för utveckling, samordning och uppföljning av krishanteringen i Regeringskansliet samt nödvändiga

förberedelser för detta. Chefstjänstemannen får i det syftet ge ut riktlinjer och annat material.

För krishantering finns det en grupp för strategisk samordning. Gruppen består av statssekreterare i de departement vars verksamhetsområden berörs av en allvarlig händelse eller en uppkommen situation. Gruppen leds av en statssekreterare i Justitiedepartementet, som vid förhinder får utse en annan statssekreterare att leda gruppen. Med statssekreterare avses även kabinettssekreteraren. Vidare finns det ett krishanteringsråd. På regeringens webbplats redovisas följande.

Vid krishanteringsrådets möten träffas Regeringskansliet och rådets ledamöter för att utbyta information. Under normala förhållanden sammanträder rådet två gånger per år för allmän orientering om arbetet inom krisberedskapsområdet. Rådet kan också sammankallas för informationsutbyte mellan Regeringskansliet och myndigheter under allvarliga händelser och kriser.

Krishanteringsrådet inrättades av regeringen i december 2008 och leds av inrikesministerns statssekreterare. I rådet ingår normalt rikspolischefen, säkerhetspolischefen, överbefälhavaren samt generaldirektörerna för Affärsverket svenska kraftnät, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Socialstyrelsen och Strålsäkerhetsmyndigheten.

I rådet ingår även en landshövding som företräder länsstyrelserna. Dessutom kan företrädare för de berörda, myndighetsansvariga departementen medverka. Inrikesministerns statssekreterare kan även adjungera andra ledamöter om behov finns.

Konstitutionsutskottet har tidigare uttalat att regeringen har ett ansvar för att kriser kan hanteras och att statsministern har ett ansvar för att Regeringskansliets krisorganisation är funktionsduglig (2007/08:KU20 s. 187 och 2015/16:KU20 s. 452). När det gäller mer akuta krislägen är det viktigt att regeringen får fullgod information från sina myndigheter om händelseutvecklingen och vid behov vidtar de åtgärder som behövs för att myndigheter och andra ska kunna hantera situationen.

Beredningen av regeringsärenden

Allmänt om beredningskravet

I 7 kap. 2 § regeringsformen uttrycks ett allmänt beredningskrav för regeringsärenden. Enligt bestämmelsen ska de upplysningar och yttranden som behövs hämtas in från de berörda myndigheterna vid beredningen av regeringsärenden. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommunerna. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig.

Enligt förarbetsuttalanden till bestämmelsen är inhämtandet av yttranden från myndigheter, organisationer och andra enskilda sammanslutningar ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i den svenska politiska beslutsprocessen (prop. 1973:90 s. 287). Varken av bestämmelsen i regeringsformen eller av dess förarbeten framgår dock närmare hur ett remissförfarande bör gå till. Oftast är ett remissförfarande skriftligt, men det förekommer att

regeringen hämtar in synpunkter muntligen. Det faller i slutänden på regeringen att under vanligt konstitutionellt ansvar avgöra vilka myndigheter som är berörda av ett regeringsärende och i vilken omfattning det är nödvändigt att kommuner, organisationer (sammanslutningar) och enskilda får tillfälle att yttra sig (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 326 f.).

Konstitutionsutskottet har återkommande framhållit vikten av en god beredning av regeringsärendena och att det är till gagn för kvaliteten på regeringsbesluten samt för demokratin, rättssäkerheten och effektiviteten att beredningsunderlag begärs in (se bl.a. bet. 2008/09:KU10 s. 46 f. och bet. 2013/14:KU10 s. 74). Utskottet har även understrukit vikten av en omsorgsfull dokumentation av beredningsåtgärder och underlag som en förutsättning för en efterföljande kontroll och för att uppnå öppenhet och spårbarhet (se bl.a. bet. 2007/08:KU10 s. 44 f. och bet. 2009/10:KU10 s. 43 f.).

Beredning av brådskande ärenden

Konstitutionsutskottet har tidigare granskat hur regeringens beredning av propositioner under kristid och lagförslag om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen uppfyllt regeringsformens krav (bet. 2009/10:KU10 s. 45 f. och bet. 2015/16:KU20 s. 454 f.). Utskottet har då framhållit att regeringsformens beredningskrav är av väsentlig betydelse även i krissituationer då regeringen är tvungen att bereda ärenden av brådskande karaktär. Samtidigt är beredningskravet inte lika för alla fall. Beredningsrutinerna är endast i liten utsträckning reglerade i regeringsformen, och det finns därför ett utrymme för flexibilitet och en möjlighet att anpassa rutinerna för allvarliga och brådskande fall. Det gäller t.ex. möjligheten till förkortad delningstid och förkortad tidsfrist för att lämna synpunkter på förslagen.

Det är emellertid särskilt viktigt att även under kriser, i möjligaste mån, bibehålla krav på såväl välavvägda tidsfrister som lämpligt antal remissinstanser, inte minst i beredningen av ärenden som rör grundläggande frågor om mänskliga rättigheter eller kan innebära ett stort ekonomiskt risktagande för staten. Utskottet har vidare påpekat att behovet av brådskande beredningar åtminstone i viss utsträckning kan undvikas genom kontinuerlig omvärldsbevakning och god framförhållning och beredskap.

Den svenska konstitutionen innehåller, som framgått, inga möjligheter för regeringen att på egen hand vid undantagsliknande tillstånd, genom dekret, stifta lagar. Riksdagen är folkets främsta företrädare och har exklusiv lagstiftningsrätt (1 kap. 4 § regeringsformen). Det innebär att brådskande lagstiftning kräver samma hantering som annan lagstiftning. Det är viktigt att regeringen vid beredningen av brådskande ärenden ger riksdagen och dess ledamöter så goda förutsättningar som möjligt att fullgöra sin roll som lagstiftare. Detta innebär bl.a. att frågan om förkortad motionstid i god tid ska anmälas under hand till riksdagens kammarskansli och till det berörda utskottets kansli. Departementen ska förankra det planerade förslaget hos partigrupperna. Informationen ska lämnas i så god tid att alla, talmannen,

utskottskanslierna och partigrupperna, får skälig tid innan propositionen trycklovas.

Centrala aspekter för utskottets granskning

Utskottet kan inledningsvis konstatera att coronapandemin har inneburit stora utmaningar för det svenska samhället i dess helhet. Hälso- och sjukvården har belastats intill bristningsgränsen. Den svenska civila krisberedskapen har testats på ett konkret och allvarligt sätt. Men framförallt har pandemin medfört ett stort personligt lidande. Många har avlidit eller drabbats av allvarlig sjukdom.

Coronapandemin och dess verkningar är inte över. Det kommer att framkomma nya uppgifter om hanteringen av pandemin och dess påverkan på det svenska samhället. Vidare pågår alltjämt Coronakommissionens viktiga arbete med att utvärdera samhällsapparaten samlade åtgärder för att hantera virusutbrottet och dess effekter. Vad som framkommer i det arbetet kan också ligga till grund för ytterligare granskning av utskottet.

De granskningsärenden som redovisas i detta betänkande avser regeringens agerande inom vissa områden under 2020. Vissa aspekter är centrala och återkommer i flera av ärendena. En sådan central aspekt gäller de *fri- och rättighetsinskränkningar* som flera av de vidtagna åtgärderna har inneburit. Utskottet konstaterar att långtgående begränsningar av fri- och rättigheter kräver noggranna överväganden, vilket regeringsformens bestämmelser syftar till att säkerställa bl.a. genom krav på beredningen av regeringsärenden, lagrådsgranskning och riksdagens medverkan vid bestämmelser som begränsar ett flertal fri- och rättigheter.

En annan central aspekt avser just de avsteg som har skett från normala *berednings- och beslutsprocesser* under pandemin. Utskottet noterar t.ex. att nästan ett år efter det att pandemin bröt ut, den 4 januari 2021, överlämnades regeringens förslag till tillfällig covid-19-lag m.m. till riksdagen, varvid riksdagen kallades in särskilt för att redan den 8 januari anta regeringens förslag (se avsnitt 5.8). Enligt utskottet är det en utgångspunkt att normala rutiner inte åsidosätts under längre tid och i större omfattning än nödvändigt.

En tredje central och återkommande aspekt gäller regeringens uppgift att *styra riket i en kris* och då särskilt i situationer som bedöms kräva åtgärder på nationell nivå. Under en kris kan förhållandena vara sådana att tidigare beslutad delegering av ansvar eller direktiv som getts till myndigheter avseende nationella samordnings eller prioriteringsåtgärder inte får – eller inte kan antas få – avsedd effekt. Under sådana förhållanden ankommer det på regeringen att vidta nödvändiga åtgärder för att åstadkomma nationell samordning.

Härutöver finns det enligt utskottet anledning att beröra de konstitutionella förutsättningarna för legalt handlande vid fredstida kriser. Som redovisats ovan innehåller regeringsformen inte någon särreglering för sådana situationer. I stället är reglerna i regeringsformen och riksdagsordningen

tänkta att kunna tillämpas även i krissituationer, t.ex. genom möjligheten till skyndsam behandling av riksdagsärenden och delegering av normgivningskompetens enligt 8 kap. regeringsformen. Genom att upprätta en god s.k. författningsberedskap kan behovet av skyndsam lagstiftning i en krissituation åtminstone i viss utsträckning undvikas. Vidare krävs framförhållning och kontinuerlig omvärldsbevakning för att även i krissituationer skapa förutsättningar för att ärenden ska bli väl genomtänkta och hålla en hög kvalitet. Utskottets granskning av regeringens hantering av coronapandemin aktualiserar grundläggande frågor kring hur den nuvarande ordningen har svarat mot de behov som funnits. Som redan tidigare har uttalats av utskottet finns det skäl att överväga en översyn av förutsättningarna för legalt handlande i fredstida kriser (yttr. 2019/20:KU8y). Utskottet ser därför positivt på att en parlamentariskt sammansatt kommitté gör en översyn av regleringen. Erfarenheterna från hanteringen av coronapandemin och vad som framkommer i utskottets granskning bör kunna utgöra ett viktigt underlag vid denna översyn.

5.2 Utökad testning och smittspårning

Ärendet

Initiativ

Konstitutionsutskottet beslutade i september 2020 att förbereda granskning av regeringens hantering av vissa frågor m.m. under coronapandemin (särskilt prot. 2020/21:3 § 5). Ett av de områden som skulle förberedas för granskning avsåg regeringens åtgärder för utökad testning och smittspårning (dnr 861-2020/21).

Anmälningar

I granskningen ingår även två anmälningar till konstitutionsutskottet. En av dessa rör ett uttalande från statsministern (dnr 2027-2019/20), *bilaga A5.2.1*. I anmälan begärs det att utskottet granskar statsminister Stefan Löfvens uttalande om ansvaret för testning av prioriteringsgrupp fyra. Det görs gällande att statsministerns uttalande inte varit korrekt. Enligt anmälaren har statsministern uttryckt att regionerna skulle testa alla fyra prioriteringsgrupperna vid en tidpunkt när regionerna endast hade ansvar för att testa grupp ett till tre.

I en andra anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2126-2019/20 delvis), *bilaga A5.2.2*, begärs det att utskottet granskar utrikesminister Ann Lindes uttalande i tysk tv om att samtliga medborgare i Sverige erbjuds testning för covid-19 vare sig de uppvisar symtom eller inte. I anmälan görs gällande att utrikesministerns uttalande inte var korrekt.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. tre promemorior som utarbetats inom Statsrådsberedningen, Utrikesdepartementet och Socialdepartementet, *bilaga A5.2.3–5*. Vidare har till grund för granskningen legat skrivelser från Sveriges Kommuner och Regioner och Vårdföretagarna/Famna, *bilaga A5.2.6–7*.

I ärendet har utskottet genomfört ett antal offentliga utfrågningar. Den 25 mars 2021 genomförde utskottet en utfrågning med företrädare från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), *bilaga B2*, och Harriet Wallberg, tidigare generaldirektör vid Regeringskansliet och testkoordinator vid Folkhälsomyndigheten, *bilaga B3*. Vidare höll utskottet en utfrågning den 26 mars 2021 med Johan Carlson, generaldirektör för Folkhälsomyndigheten, *bilaga B5*, och med Dan Eliasson, tidigare generaldirektör för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), *bilaga B6*. Utskottet höll en utfrågning den 9 april 2021 med socialminister Lena Hallengren, *bilaga B7*, och den 26 april 2021 med statsminister Stefan Löfven, *bilaga B13*. Efter utfrågningen med SKR inkom organisationen med en skrivelse med vissa kompletterande uppgifter, *bilaga A5.2.8*.

Utredning i ärendet

Händelseförlopp

Folkhälsomyndighetens riskbedömningar

Bedömningarna från Folkhälsomyndigheten (FHM) utgår från myndighetens femgradiga skala med risknivåerna mycket låg, låg, måttlig, hög och mycket hög.

- 31 januari 2020 hemställde FHM till regeringen om att klassa covid-19 som allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom. Regeringen fattade beslut den 1 februari 2020. Beslutet gjorde smittskyddslagen tillämplig.
- 4 februari 2020 bedömde FHM risken för importfall som måttlig och risken för spridning i Sverige som mycket låg.
- 25 februari 2020 bedömde FHM att risken för att upptäcka fall av covid-19 i Sverige som hög, men risken för allmän spridning i landet som låg.
- 2 mars 2020 bedömde FHM risken för att upptäcka nya fall i Sverige som mycket hög, och risken för allmän spridning i landet bedömdes som måttlig.
- 10 mars 2020 höjde FHM risknivån till mycket hög risk för samhällspridning i Sverige.

Strategi för testning och smittspårning

- 3 mars 2020 rekommenderade FHM provtagning av personer med symtom som vistats i någon av nio regioner i Italien.

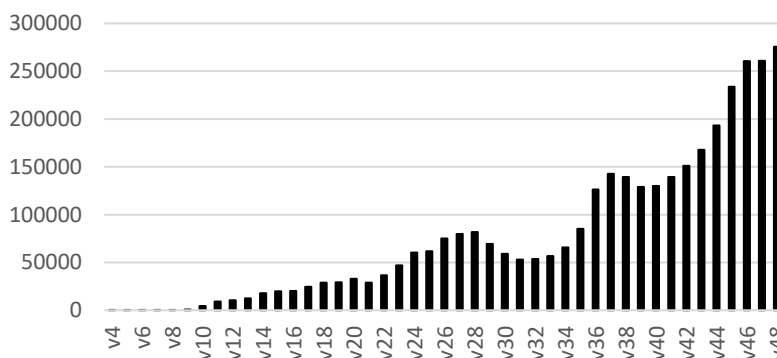
- 9 mars 2020 rekommenderade FHM provtagning av personer med symtom som vistats i den österrikiska delstaten Tyrolen inklusive Innsbruck.
- 12 mars 2020 meddelade Stockholmsregionen att bara de som ligger på sjukhus och de som tillhör en riskgrupp ska kunna få bli testade för covid-19 på grund av ökad smittspridning. I andra regioner var antalet bekräftade fall betydligt lägre.
- 13 mars 2020 ändrade FHM sin rekommendation från att testa personer med symtom som rest i vissa geografiska områden utomlands till provtagning av personer med behov av inläggande sjukhusvård som haft ett akut insjuknande i feber eller luftvägssymtom utan annan känd orsak. Personer med förkylning och influensaliknande symtom skulle inte testas utan rekommenderades istället självisolering. Dessutom rekommenderade FHM provtagning av personal som arbetar med sjukvård och omsorg av äldre och som insjuknar med feber eller luftvägssymtom där diagnostik för covid-19 kan vara av relevans.
- 17 april 2020 presenterade FHM en nationell strategi för utökad testning som bl.a. bygger på fyra prioritetsgrupper. Tester för grupp 1 och 2 ska utföras av sjukvården medan ett nytt spår ska tas fram för grupp 3 och 4 där andra aktörer utanför sjukvården ska utföra provtagning och analys.
- 30 april 2020 meddelade FHM en uppdaterad nationell strategi som även inkluderar serologiska tester (antikroppstest) som visar på genomgången infektion.
- 29 maj 2020 meddelade FHM rekommendationer för hanteringen av provtagning inom särskilda boenden. Bland annat uttrycktes att en generös provtagning var önskvärd. FHM publicerade även ett stöd för hur provtagningen inom särskilda boenden kunde organiseras.
- 4 juni 2020 meddelades på en presskonferens med socialminister Lena Hallengren, finansmarknads- och bostadsminister Per Bolund och FHM:s generaldirektör Johan Carlson att strategin med prioritetsgrupper inte längre var styrande när smittspridningen går in i en pandemisk fas. Den 10 juni 2020 uppdaterade FHM strategin.
- 18 november 2020 meddelade FHM att kapaciteten för att testa för covid-19 hade ökat markant, men att efterfrågan på testning i flera regioner just nu var större än tillgången. Vid tillfällig kapacitetsbrist i en region kunde regionala och lokala skärpningar av riktlinjer göras för när testning skulle genomföras utifrån både ett medicinskt perspektiv och ett smittskyddsperspektiv.
- 26 november 2020 meddelade FHM att man ska börja använda sig av snabbtester (antigenester), bl.a. vid sjukvårdsbesök och i äldreboenden, och som komplement vid smittspårning.

Antalet utförda tester för covid-19

I veckobreven som publiceras av FHM på myndighetens webbplats finns statistik om antalet utförda tester för covid-19. I diagrammet nedan anges antal utförda tester för aktiv infektion, s.k. PCR-tester. Av statistiken från FHM

framgår att testningen började öka från vecka 10 och framåt, dvs. från i början av mars 2020. Vid en presskonferens den 31 mars 2020 uttalade socialminister Lena Hallengren ett mål om 20–30 000 tester per vecka som skulle nås inom några veckor. Mot slutet av april 2020 låg testningen runt 30 000 tester per vecka. Testningen började mer kraftigt öka från vecka 23, dvs. från i början av juni 2020. Regeringens mål om 100 000 tester per vecka som socialminister Lena Hallengren gav uttryck för i mitten av april 2020 uppnåddes i vecka 36, dvs. i början av september 2020. Testningen har sedan dess fortsatt att öka med en nedgång under sommaren då spridningen var låg och antalet som sökte för symtom därför också troligen var lägre.

Diagram 5.2.1 Totalt antal utförda PCR-tester per vecka i Sverige



Källa: Folkhälsomyndighetens veckorapporter.

Rapportering till Regeringskansliet avseende testning m.m.

Regeringskansliet

Inom Regeringskansliet tar kansliet för krishantering regelbundet fram grafiska lägesbilder. Av lägesbilden den 19 mars 2020 framgår att region Skåne hade rapporterat att brist på material för analys av prover gjorde att de mest sköra och utsatta invånarna måste prioriteras: personer som behöver läggas in på sjukhus eller bor på äldreboende. Därför kunde inte vårdpersonal prioriteras för provtagning.

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna rapporterar in lägesbilder samt avvikelserrapportering med anledning av coronapandemin till Regeringskansliet. Nedan redovisas vad som tagits upp i rapporterna när det gäller testning.

- April 2020: En länsstyrelse påpekade den 3 april ett behov av nationell samordning när det gäller stöd från MSB i fråga om bedömningar kring samhällsviktig verksamhet. Den 6 april rapporterade en länsstyrelse att tillgången på provtagningsmaterial var låg.
- Maj 2020: Den 6 maj rapporterades att nationell samordning behövdes när det gällde frågan om hur provtagningen för personal inom samhällsviktiga

verksamheter skulle hanteras. Det gällde både hur provtagningen skulle hanteras och hur finansieringen skulle ordnas. Frågan togs upp igen den 13 maj med tillägget att informationen från FHM och budskapen från regeringen om provtagningen av prioritetsgrupp 3 och 4 var motsägelsefull samt att detta skapade en förvirring kring ansvaret som riskerade att försena uppstarten av provtagningen (för definition av prioritetsgrupper, se nedan). Detta upprepades därefter regelbundet t.o.m. den 2 juni. Från den 20 maj rapporterades att planering pågick i vissa kommuner och regioner för att påbörja provtagning inom prioriterade yrken.

- Juni 2020: Den 12 juni rapporterades att flera län hade påbörjat provtagning av personal inom samhällsviktiga verksamheter och av allmänheten. Den 23 juni rapporterades att några län skulle påbörja serologisk provtagning för allmänheten.
- Juli 2020: Den 7 juli rapporterades att Länsstyrelsen Stockholm, efter ett regeringsuppdrag den 4 juni, var samordnande för länsstyrelserna i deras uppdrag att bistå regionerna i utbyggnaden av kapaciteten för testning. Vidare rapporterades att flera län hade god kapacitet för PCR-testning, över efterfrågan hos en del län, att flera län beräknade komma igång med serologisk testning till hösten samt att provtagningen tog resurser, vilket kunde bidra till undanträngningseffekter. Det rapporterades även om en överlag god samverkan inom länen.

Gällande ordning

Regeringens styrning

Regeringen styr enligt 1 kap. 6 § regeringsformen (RF) riket och är ansvarig inför riksdagen. Regeringen är ansvarig för genomförandet av det allmännas åtagande om inte detta uttryckligen är en uppgift för riksdagen, kommunerna, domstolarna eller någon annan myndighet. Till sin hjälp har regeringen de myndigheter som lyder under regeringen (12 kap. 1 § RF), och regeringen har att fatta de beslut som krävs för att styra riket, t.ex. i olika former av direktiv till myndigheter om att vidta olika åtgärder.

Regeringens styrning av kommuner och regioner kan ske genom normgivning, genom finansiellt gynnande bidrag samt genom andra typer av mjuka styrmedel, t.ex. överenskommelser och nationella samordnare.

Kommuners och regioners ansvar

Enligt 7 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ska kommuner inom sitt geografiska område verka för att olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet, de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en sådan händelse samordnas samt att informationen till allmänheten under sådana förhållanden samordnas.

Av 2 kap. 2 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) framgår att kommuner och regioner är huvudmän för hälso- och sjukvården i Sverige. Av kap. 8 i

samma lag följer att huvudansvaret för att bedriva hälso- och sjukvård i Sverige vilar på regionerna. Regionerna har även ett ansvar enligt 7 kap. 2 § stycke 3 för att upprätthålla en katastrofmedicinsk beredskap. Vidare ska regionerna planera för försörjning av medicinteknisk utrustning, förbrukningsmateriel och läkemedel så att den anpassas till de behov som kan uppstå vid en allvarlig händelse, 5 kap. 9–10 §§ SOSFS 2013:22.

Regionerna är ansvariga för sådan provtagning och analys som görs enligt hälso- och sjukvårdslagen och smittskyddslagen. Enligt 1 kap. 8 § smittskyddslagen (2004:168) ansvarar varje region för att behövliga smittskyddsåtgärder vidtas inom regionens område. Enligt 1 kap. 9 § ska det i varje region finnas en smittskyddsläkare. Denna har befogenhet att besluta om och genomföra smittskyddsåtgärder. Regionerna har enligt arbetsmiljölagen (1977:1160) även arbetsmiljöansvaret för den egna personalen.

Ansvariga statliga myndigheter

Folkhälsomyndigheten

Folkhälsomyndigheten (FHM) är förvaltningsmyndighet för smittskyddet och har ansvar för krisberedskap och förvaltningsuppgifter inom det området.

Av 1 kap. 7 § smittskyddslagen framgår att FHM ansvarar för samordning av smittskyddet på nationell nivå och ska ta de initiativ som krävs för att upprätthålla ett effektivt smittskydd. FHM ska följa och vidareutveckla smittskyddet. Vidare ska FHM följa och analysera det epidemiologiska läget nationellt och internationellt.

I 8 § förordning (2013:1020) med instruktion för FHM anges att myndigheten ska övervaka planläggningen av smittskyddets beredskap och inom sitt ansvarsområde ta initiativ till åtgärder som skyddar befolkningen mot smittsamma sjukdomar och andra allvarliga hälsohot i kris och under höjd beredskap. Vidare ska myndigheten samordna en beredskap mot allvarliga hälsohot enligt lagen (2006:1570) om skydd mot internationella hot mot människors hälsa.

Av 10 § punkt 1 instruktionen framgår att FHM ska bistå myndigheter, regioner, kommuner och organisationer med expertstöd vid konstaterade eller misstänkta utbrott av allvarliga smittsamma sjukdomar och vid analys av risker och behov av förebyggande åtgärder när det gäller sådana utbrott. Av 10 § instruktionen punkt 2 framgår att FHM ska upprätthålla den laboratorieberedskap som behövs och tillhandahålla mikrobiologiska laboratorieundersökningar som är av unik natur eller som av andra skäl inte utförs av andra laboratorier.

Socialstyrelsen

Socialstyrelsen har det generella ansvaret för förvaltningsuppgifter och krisberedskap inom hälso- och sjukvård och socialtjänst.

Socialstyrelsen har enligt 8 § förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen ett samlat ansvar för att expertis utvecklas och upprätthålls samt att kunskap sprids om katastrofmedicin och krisberedskap inom

myndighetens verksamhetsområde. Enligt 9 § förordningen ska myndigheten samordna och övervaka planläggningen av civil hälso- och sjukvårdsberedskap.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

MSB har enligt 1 § förordningen (2008:1002) ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. MSB ska även enligt 7 § förordningen ha förmågan att bistå med stödresurser i samband med allvarliga olyckor och kriser, stödja samordningen av berörda myndigheters åtgärder vid kris samt samordna stödet till centrala, regionala och lokala organ i fråga om information och lägesbilder.

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna är geografiskt områdesansvariga myndigheter och ska bl.a. enligt 2 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion inom sin verksamhet främja samverkan mellan kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länet.

Enligt 6 § förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap ska länsstyrelserna bl.a. verka för att regionala risk- och sårbarhetsanalyser sammanställs, att nödvändig samverkan inom länet och med närliggande län sker kontinuerligt, att under en kris samordna verksamhet mellan kommuner, regioner och myndigheter samt att samordna informationen till allmänheten och företrädare för massmedierna under sådana förhållanden.

Den kommunala ekonomin

Enligt 14 kap. 4 § regeringsformen får kommuner och regioner ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter.

Enligt balanskravet ska kommuner och regioner ha en budget i balans, vilket betyder att budgeten för nästa kalenderår ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna (11 kap. 5 § kommunallagen). Om balanskravsresultatet för ett visst räkenskapsår är negativt, ska det som huvudregel regleras under de närmast följande tre åren.

Utöver egna intäkter anslår staten generella och riktade statsbidrag till kommuner och regioner. Generella statsbidrag ryms i systemet för kommunal-ekonomisk utjämning och används i huvudsak för att finansiera inkomstutjämningssystemet och strukturbidraget. Inom det generella statsbidraget regleras också för utökat eller minskat uppdrag mellan staten och kommunsektorn enligt finansieringsprincipen. Riktade statsbidrag anslås för ett visst ändamål. De riktade statsbidragen regleras t.ex. genom förordning, regleringsbrev, regeringsbeslut eller avtal (se t.ex. Persson, ”Specialdestinerade statsbidrag till kommuner ur rättslig synvinkel”, Förvaltningsrättslig tidskrift, 2012, s. 71–99).

Reglering genom avtal tar ofta formen av en överenskommelse mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Dessa avtal är inte rättsligt bindande för enskilda kommuner och regioner. Överenskommelser

har använts under en längre tid, inte minst på hälso- och sjukvårdsområdet (Statskontoret, Tänk efter före: om viss styrning av kommuner och landsting, 2011, s. 11).

Regeringens åtgärder för utökad testning och smittspårning

Finansiellt stöd till kommuner och regioner

Budgetförslag för bl.a. testning och smittspårning under våren 2020

Utöver budgetpropositionen och de sedvanliga vår- och höständringsbudgetarna har regeringen under 2020 överlämnat flera extra ändringsbudgetar med förslag till ökade anslag till kommuner och regioner för merkostnader orsakade av pandemin. Nedan redovisas de tre extra ändringsbudgetar som beslutades under våren 2020 och som innehållit ökade anslag för bl.a. testning och smittspårning. Anslagen är av typen riktade statsbidrag.

Den 19 mars 2020 beslutade regeringen Extra ändringsbudget för 2020 – Åtgärder med anledning av coronaviruset (prop. 2019/20:132, bet. 2019/20:FiU51, rskr. 2019/20:199–202). I den extra ändringsbudgeten ökades anslaget 1:6 Bidrag till folkhälsa och sjukvård med drygt 1,511 miljarder kronor. I skälen för regeringens förslag angavs bl.a. att det pågående utbrottet av det nya coronaviruset som orsakar sjukdomen covid-19 innebar merkostnader för hälso- och sjukvården och omsorgen till följd av bl.a. högre kostnader för vård- och omsorgspersonal, informationsinsatser, utökad bemanning av 1177 Vårdguiden, laboratorieanalyser, extra skyddsutrustning för personal samt diverse smittskyddsåtgärder. För att kunna ersätta kommunerna för merkostnader inom omsorgen som uppstod i det arbetet borde anslaget ändamål utvidgas. Anslaget borde ökas med 1 miljard kronor. Därutöver ökades anslaget med 6 miljoner kronor för extraordinära smittskyddsinsatser, t.ex. karantän av smittade eller misstänkt smittade personer, med 5 miljoner kronor till Läkemedelsverket samt 500 miljoner kronor för smittbärrersättning. Därutöver ökades anslagen till MSB med 75 miljoner kronor och till FHM med 35 miljoner kronor.

Den 1 april 2020 beslutade regeringen Extra ändringsbudget för 2020 – Ytterligare åtgärder med anledning av coronaviruset (prop. 2019/20:146, bet. 2019/20:FiU56, rskr. 2019/20:207–212). I den extra ändringsbudgeten ökades anslaget 1:6 Bidrag till folkhälsa och sjukvård med 1 miljard kronor, den s.k. testmiljarden. I skälen för regeringens förslag angavs att det fanns ett behov att skyndsamt utöka antalet tester för covid-19 i syfte att bl.a. dämpa smittspridningen samt undvika ett stort bortfall av personal inom hälso- och sjukvården och annan samhällsviktig verksamhet, och i ett andra steg även inom övriga samhällssektorer.

Den 10 juni 2020 beslutade regeringen Extra ändringsbudget för 2020 – Förstärkt stöd till välfärd och företag, insatser mot smittspridning och andra åtgärder med anledning av coronaviruset (prop. 2019/20:181, bet. 2019/20:FiU61, rskr. 2019/20:351–353). I den extra ändringsbudgeten ökades

bl.a. anslaget 1:6 Bidrag till folkhälsa och sjukvård med 5,8 miljarder kronor. I skälen för regeringens förslag angavs att testning för covid-19 och smittspårning behövde ske i ökad utsträckning. För att möjliggöra detta föreslogs att 4,8 miljarder kronor avsattes för testning. Det innefattade såväl tester för påvisande av aktiv infektion, s.k. PCR-test som s.k. serologiska tester (antikroppstester). För en utökad kapacitet för smittspårning föreslogs också en smittspårningsmiljard.

Reglering av statsbidrag för testning och smittspårning

De statsbidrag som har tagits upp i extra ändringsbudgetar under våren 2020 när det gäller testning och smittspårning har hanterats på tre olika sätt: genom förordning (Socialstyrelsen), den s.k. testmiljarden (Folkhälsomyndigheten) och överenskommelsen mellan regeringen och SKR.

Statsbidraget i extra ändringsbudgeten från den 19 mars 2020 reglerades i förordning. Medlen disponeras av Socialstyrelsen och fördelas enligt bestämmelserna i förordningen (2020:193) om statsbidrag till regioner och kommuner för att ekonomiskt stödja verksamheter inom hälso- och sjukvård respektive socialtjänst till följd av sjukdomen covid-19 (regleringsbrev till Kammarkollegiet från den 3 april 2020 avseende anslag 1:6).

Statsbidraget i extra ändringsbudgeten från den 1 april 2020 fick användas av Folkhälsomyndigheten. Folkhälsomyndigheten får använda 1 miljard kronor under 2020 för att samordna arbetet med att utöka provtagningen för covid-19 samt skyndsamt starta och leda arbetet med att koordinera de regioner, företrädare för kommuner och andra aktörer som behövs för att provtagningen ska kunna utökas med bibehållen kvalitetssäkring och fortsatt prioritering av resurserna till vård och omsorg. I detta ingår bl.a. kostnader för ersättning till kommuner och regioner, ersättning till privata aktörer och leverantörer samt kostnader för myndighetens eget arbete. Det ingår även kostnader för undersökningar och valideringsstudier av covid-19 tester samt studier för att följa utvecklingen av covid-19 i samhället (regleringsbrev till Kammarkollegiet från den 16 april 2020 avseende anslag 1:6).

Statsbidraget i extra ändringsbudgeten från den 10 juni 2020 reglerades genom beslut från regeringen. Medlen får användas efter beslut från regeringen (regleringsbrev till Kammarkollegiet från den 17 juni 2020 avseende anslag 1:6). Den 11 juni 2020 tog regeringen beslut om att ingå en överenskommelse med SKR i vilken ingick att staten skulle ersätta kommuner och regioner för testning med dels ett startbidrag baserat på regionens storlek, dels ett schablonbelopp per utfört PCR-test respektive serologiskt test. Schablonersättningen skulle betalas ut månadsvis i efterskott. Medlen för smittspårning och testning skulle tilldelas regionerna utifrån befolkningsmängd. Överenskommelsen klargjorde ansvarsfördelning och finansiella förutsättningar avseende testning. Den 19 november 2020 kom regeringen och SKR överens om att förlänga och uppdatera överenskommelsen över hela 2021.

Hemställan från SKR och Vårdföretagarna/Famna

Regeringen utfärdade den 3 april 2020 förordningen (2020:193) om statsbidrag till regioner och kommuner för att ekonomiskt stödja verksamheter inom hälso- och sjukvården respektive socialtjänst till följd av sjukdomen covid-19. Av 4 § i förordningen framgår att statsbidrag får lämnas till verksamheter som bl.a. avser provtagning av hälso- och sjukvårdspersonal och personal inom socialtjänstens omsorg. Statsbidrag fick också lämnas för smittskyddsåtgärder enligt smittskyddslagen (2004:168). Utbetalning till kommuner och regioner skulle ske i efterhand och beslutas av Socialstyrelsen den 30 november 2020. Förordningen trädde i kraft den 8 april 2020.

SKR hemställde till regeringen den 8 april 2020 om ändringar i förordningen (bilaga A5.2.6). Bland annat ansåg SKR att ersättning till kommuner och regioner för skäligena merkostnader skulle garanteras av staten. I förordningen fanns en bestämmelse om att statsbidrag skulle utgå i mån av tillgång på medel. Vidare ansåg SKR att beslut om ersättning skulle tidigareläggas från det datum som angetts i förordningen (30 november 2020) och delas upp på två datum samt att ersättningen skulle utgå för perioden med början den 31 januari 2020 då covid-19 klassades som en allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom istället för från den 1 mars 2020 som angavs i förordningen.

Vårdföretagarna och Famna, idéburen välfärd, inkom med en hemställan till Regeringskansliet den 27 april 2020 (bilaga A5.2.7). Vårdföretagarna och Famna framförde i sin skrivelse behovet av förtydliganden i förordning SFS 2020:193 och instämde i delar av den hemställan om ändring i förordningen som SKR hade ställt till regeringen den 8 april 2020. SKR pekade i sin hemställan på att full kostnadstäckning för merkostnader inte skulle komma att ges och efterlyste därför en tydligare garanti om att sektorn ska få ersättning för de skäligena merkostnader de har haft till följd av covid-19, och att detta borde anges i förordningen. Vårdföretagarna och Famna instämde i detta. Vidare föreslog Vårdföretagarna och Famna bl.a. att förordningen skulle förtydligas så att det framgick att statsbidrag till kommuner och regioner för att ekonomiskt stödja verksamheter för merkostnader till följd av covid-19 också omfattade de verksamheter som drivs av privata och idéburna aktörer på uppdrag av kommuner eller regioner.

Regeringen utfärdade en ändringsförordning (2020:357) den 28 maj 2020 i vilken regeringen tillmötesgick SKR och Vårdföretagarna/Famna. Förordningen trädde i kraft den 15 juni 2020.

Myndighetsuppdrag m.m.

Folkhälsomyndigheten

Regeringen beslutade den 30 mars 2020 att ge FHM i uppdrag att skyndsamt ta fram en nationell strategi för att utöka provtagningen för covid-19. Syftet med uppdraget var bl.a. att skyndsamt utöka antalet tester för covid-19 för att säkerställa prioriterade provtagningsindikationer inom hälso- och sjukvården

samt lindra de samhällseffekter ett stort bortfall på personal hade inom hälso- och sjukvården, omsorgen, polisen, räddningstjänsten och annan personal inom verksamheter som kunde anses vara särskilt viktiga, samt i ett andra steg övriga relevanta delar av samhället. I uppdraget ingick även att säkerställa att undanträngningseffekter inte uppstod av den provtagning som behövdes i vården av patienter och den personal som fanns i vården. Uppdraget skulle i ett första skede avse provtagning som behövs för att kunna identifiera personer som är smittade med covid-19. I ett andra skede skulle även testning för immunitet införas gällande berörda grupper utefter en prioriteringsordning som fastställs i den nationella strategin. Folkhälsomyndigheten presenterade den nationella strategin den 17 april 2020, se nedan.

Regeringen beslutade den 4 juni 2020 att ge FHM i uppdrag att, i samråd med länsstyrelserna och regionerna, skyndsamt säkerställa adekvata flödeskedjor för storskalig serologisk testning och PCR-testning för covid-19 i hela landet. Myndigheten skulle på nationell nivå säkerställa att alla behövliga strukturer för testning och testningens följderna fanns på plats i närtid, i samarbete med regionerna, länsstyrelserna och andra aktörer som behövdes för genomförandet. I uppdraget ingick även att stödja regionerna i fråga om att säkerställa att undanträngningseffekter inte uppstod gentemot hälso- och sjukvård eller omsorg. I uppdraget ingick även ett ansvar att säkerställa att testningen var ändamålsenlig och resurseffektiv utifrån immunitetsnivå (serologiska tester) och möjlighet till smittspårning (PCR-tester). Syftet med uppdraget var bl.a. att skyndsamt kunna utöka testningskapaciteten för att alla med symtom skulle kunna erbjudas PCR-testning samt att se till att strukturer och flöden för storskalig serologisk testning för covid-19 fanns på plats i närtid i hela landet.

Regeringen beslutade den 19 november 2020 att förlänga uppdraget till FHM att, i samråd med länsstyrelserna och regionerna, fortsätta säkerställa adekvata flödeskedjor för serologisk testning och storskalig testning för pågående infektion i hela landet.

Testkoordinator placerad hos Folkhälsomyndigheten

Vid en presskonferens den 8 maj 2020 meddelade socialminister Lena Hallengren att regeringen gett Harriet Wallberg i uppgift att verka som testkoordinator med placering på FHM. Beslutet togs i samråd med FHM. I rollen som testkoordinator skulle Harriet Wallberg samordna dialogen med regionerna för storskalig testning.

Vid presskonferensen den 8 maj 2020 gjorde Lena Hallengren bl.a. följande uttalanden:

När det gäller testning har regionerna gjort ett jättejobb i den akuta fasen, man har prioriterat patienterna. Nu har ju successivt laboratoriekapaciteten fyllts på. Både tack vare regionernas egna laboratorier, men också andra aktörer, såväl offentliga som privata. Flera regioner har också börjat att testa personal, både i den regionala vården och i den kommunala omsorgen. Några regioner har kommit längre än andra. Men jag vill understryka att regionerna måste öka takten i testningen. För de regioner

som täcker de första prioritetsgrupperna, personal i vård och omsorg och patienter, är det dags att dra igång testning för personal i annan samhällsviktig verksamhet. För de regioner som har en bit kvar när det gäller testning av personal i vård och omsorg är det nu mycket viktigt att klara av den biten. Folkhälsomyndigheten bedömer att det nationellt finns tillräcklig laboratoriekapacitet för att komma upp i målbilden om 100 000 i veckan när det gäller test för pågående infektion i covid-19. Då behöver det också göras. [...] Regeringen har totalt avsatt en miljard kronor för ökat testande. Vi har också sagt att kommuner och regioner ska få ersättning för extraordinära kostnader på grund av covid-19. Det beskedet ligger fast. Pengar ska inte vara ett hinder. [...] Det är ju inte så att ingenting har hänt, men det går för långsamt och jag hade gärna sett att samtliga regioner hade växlat upp och byggt ut sin testkapacitet och sett till att man testade både prioritetsgrupp ett och två och tre redan nu, men ansträngningar görs, jag vet det, och nu gäller det att vi bidrar i de fall det finns problem man inte kan överbrygga själv i regionen.

Vid presskonferensen den 19 maj 2020 redogjorde Harriet Wallberg för sina iakttagelser och identifierade följande faktorer som fördröjt en utökad testning:

- Otydlighet om vilka patienter med medicinsk indikation som skulle testas. Bara de inlagda vid sjukhus eller också andra?
- Otydlighet i vem som skulle stå för kostnaderna för testning av grupp 3.
- Testning behöver öka i äldreomsorgen och hemtjänsten. Många regioner har, enligt testkoordinatören, ett utmärkt samarbete med kommunerna, men det behöver systematiseras eftersom det finns en så stor riskgrupp inom äldreboenden och inom hemtjänsten.
- Ett långsiktigt och hållbart system behöver inkludera egenprovtagning.
- Det är viktigt i regionerna att få upp två olika testspår. Ett handlar om sjukhusen och de analyser som görs där, men om grupp 3 ska testas behövs ett spår där analyskapaciteten finns utanför sjukvården för att undvika undanträngningseffekter.

Vid samma presskonferens gjorde socialminister Lena Hallengren bl.a. följande uttalanden:

Den samlade bilden är att testningen fungerar väl för patienter som är inlagda på sjukhus. I allt högre grad också för personal inom vård och omsorg, men patienter som inte är inlagda på sjukhus testas inte i lika stor utsträckning. Jag kan därför berätta att FHM har uppdaterat informationen. I prioritetsgrupp 1 ingår inte bara patienter som behöver sjukhusvård, här ingår också patienter med symtom som söker på t.ex. en vårdcentral eller annan öppen mottagning. Fler patienter med symtom ska alltså kunna testas för covid-19. Ett annat problem som identifierats är vem som ska bära kostnaden för prioritetsgruppen 3. Det har hela tiden varit tydligt att staten tar kostnader för provtagning och analys i prioritetsgrupp 1 och 2. Jag kan idag bekräfta att staten tar alla kostnader för testning också i grupp 3. Gällande äldreomsorgen har FHM i dag träffat alla medicinskt ansvariga sjuksköterskor i landets alla kommuner. Mötet anordnades av Sveriges Kommuner och Regioner och syftade till att informera kommunerna om skyddsutrustning, om testning, om kostnadsersättning, för att utöka provtagning i äldreomsorgen. På FHM pågår också ett arbete för att förstärka arbetet med testning i äldreomsorgen.

Åtgärder och beslut av myndigheter när det gäller testning

Folkhälsomyndighetens strategier för testning

Den 13 mars 2020 presenterade FHM en ny strategi för testning. Enligt strategin gjorde FHM bedömningen att risken för samhällssmitta av covid-19 var mycket hög. Detta innebar att den tidigare strategin att fånga alla fall av sjukdom, genom att provta personer som får symtom efter att ha rest i vissa områden utomlands, inte längre var den som var mest effektiv. Enligt Folkhälsomyndigheten skulle provtagningen fokuseras på personer med behov av ineliggande sjukhusvård som haft ett akut insjuknande i feber eller luftvägssymtom utan annan känd orsak. Provtagning skulle också fokuseras på personal inom sjukvård och omsorg av äldre och som insjuknar med feber eller luftvägssymtom där diagnostik för covid-19 kan vara av relevans.

Den 17 april 2020 presenterade FHM en strategi för att utöka testningen. Av strategin framgick att testningen skulle ske efter prioritetsordning för att undvika undanträngningseffekter: 1) individer vid medicinsk indikation och vid smittskyddsåtgärder, 2) personal inom hälso- och sjukvård samt omsorg, 3) personal inom övrig samhällsviktig verksamhet och 4) individer inom övriga relevanta delar av samhället. Vidare framgick att teststrategin skulle skilja sig åt beroende på vilken fas smittspridningen befann sig i. I tidig fas av pandemin när det finns ett litet antal fall gäller det att försöka stoppa smittan och hitta alla sjuka. Det sker genom att testa personer med misstänkt covid-19 och genomföra smittspårning kring bekräftade fall. Under en pandemisk fas sker en kraftig ökning av antalet fall och man kan behöva prioritera vilka som ska testas. I en sen pandemisk fas har en minskning av antalet fall skett. Då blir målsättningen med testning åter att stoppa smittan. Det sker genom att testa personer med misstänkt covid-19 och genomföra smittspårning kring bekräftade fall. Av strategin framgick vidare att separata spår med andra aktörer utanför sjukvården skulle byggas upp för provtagning och laboratorieanalys. Även egenprovtagning skulle byggas ut för att minska åtgången på personal och skyddsutrustning.

Den 30 april 2020 presenterade FHM en uppdaterad strategi för utökad testning. FHM uppdaterade den nationella strategin för diagnostik av covid-19 så att den bl.a. även skulle omfatta testning av antikroppar som visar på genomgången infektion.

Den 29 maj 2020 publicerade FHM ett stöd för verksamheterna inom äldreomsorgen. Dokumentet beskriver praktiska aspekter på hur en utökad kapacitet för provtagning för covid-19 kan organiseras och tillämpas inom särskilda boenden för äldre.

Den 4 juni 2020 förändrades strategin för utökad testning. De fyra prioritetsgrupperna skulle inte längre vara styrande när testningen utökades. Som framgått ovan meddelades förändringen vid en pressträff vid vilken socialminister Lena Hallengren, finansmarknads- och bostadsminister Per Bolund och FHM:s generaldirektör Johan Carlson medverkade.

MSB:s lista över samhällsviktig verksamhet

FHM fick den 30 mars 2020 i uppdrag att ta fram en nationell strategi för utökad testning av covid-19. I den nationella strategi som FHM presenterade den 17 april 2020 identifierades fyra olika prioritetsgrupper. En av dessa var grupp 3, personer i samhällsviktig verksamhet.

Den 19 maj 2020 publicerade MSB en lista över samhällsviktig verksamhet. Syftet med underlaget var att ge stöd för prioritering i samband med testning och för att kunna identifiera verksamheter som ingick i prioritetsgrupp 3.

I Sveriges radios dokumentärserie Coronapandemin angavs att MSB tidigt efter att FHM presenterade sin nationella strategi översände listan över samhällsviktig verksamhet, men att FHM ansåg att den inte var tydlig nog och avrådde från publikation. MSB valde att i alla fall publicera listan cirka en månad senare eftersom myndigheten ansåg att de som utförde provtagningen behövde detta stöd för att kunna utöka testningen till grupp 3.

Interpellationer och skriftliga frågor

Under våren och hösten 2020 har det ställts ett större antal skriftliga frågor om testning och smittspårning.⁵ Det har också hållits ett antal interpellationer. Nedan sammanställs ett urval av det som framkommit i svaren på de skriftliga frågorna, med fokus på vad som inte omnämns tidigare i denna redogörelse.

Den 24 juni 2020 lämnade socialminister Lena Hallengren bl.a. följande svar på skriftlig fråga (2019/20:1570) om hon haft kännedom om en brist på provtagningspinnar i regionerna:

Vad gäller provtagningspinnar bedömer Folkhälsomyndigheten att det i dagsläget inte föreligger någon brist på dessa. Detta eftersom ett flertal nationella beställningar har gjorts via Socialstyrelsen under våren. I de lägen regionerna inte själva kunnat säkra material har regionerna kunnat begära stöd från myndighetens nationella beredskapslager. Regionala bristsituationer har under våren varit under uppseglande, men har då hanterats genom fördelning från det nationella lagret.

Uttalanden i medierna om svårigheter att öka testverksamheten

Den 23 maj 2020 medverkade social minister Lena Hallengren i Ekots lördagsintervju och svarade bl.a. följande på frågan om varför man inte hade kommit upp i målet om 100 000 tester:

Dels vill jag säga att när Folkhälsomyndigheten sade 100 000 [den 5 april] så var det laboratoriekapacitet, det var ju det som många regioner tyckte var svårt, man kunde inte analysera tillräckligt många prover och då såg man till att det fann ett analysspår vid sidan om. När vi får reda på att det finns flaskhalsar, problem, någonting som är otydligt, något staten eller

⁵ Bl.a.: 2019/20:1045, 2019/20:1298, 2019/20:1308, 2019/20:1344, 2019/20:1323, 2019/20:1391, 2019/20:1360, 2019/20:1400, 2019/20:1455, 2019/20:1469, 2019/20:1582, 2019/20:1643, 2019/20:1755, 2019/20:1824, 2019/20:1870, 2019/20:1887, 2019/20:1934, 2019/20:2088, 2020/21:375, 2020/21:463, 2020/21:477, 2020/21:505, 2020/21:509, 2020/21:516, 2020/21:587, 2020/21:690, 2020/21:691.

regeringen kan göra ytterligare så gör vi det, för min övertygelse är att vi måste testa mycket mer än vi gör. Och jag hade, möjligen lite naivt, trott när de här 100 000 i analyskapacitet fanns presenterat nationellt, och när staten och regeringen dessutom sade att testningen var någonting som inte kommer kosta för regionerna, utan staten kommer stå för kostnaden, då trodde jag att det skulle vara lite huggsexa om att få sin del utav de här testerna snarar än att man tyckte det var så svårt i regionerna att bygga provtagningskapaciteten på marken.

På fråga om att det var först under veckan för intervjun som besked kom från socialministern om att regeringen betalar för alla coronatester svarade Lena Hallengren bl.a. följande:

Å andra sidan har statsministern sagt att ekonomin inte är något hinder och regioner kan söka för extraordinära kostnader som man har kopplade till covid-19 [...]

Den 29 augusti 2020 medverkade Anders Knappe (M), ordförande i SKR, i Ekots lördagsintervju och gjorde bl.a. följande uttalanden på frågan om varför det tog lång tid att få igång provtagningen i Sverige:

Jag har svårt att ge ett entydigt svar på varför det kom igång så sent. Kapacitet och beredskap fanns för att börja en ganska bred provtagning tidigare än vi gjorde. Men vi har ju haft som princip, både kommuner och regioner, att vi följer Folkhälsomyndighetens rekommendationer, vi följer regeringens rekommendationer, vi följer det som man på nationell nivå lägger fast, och därför kom inte den här breda provtagningsverksamheten igång förrän man fick grönt ljus från den nationella nivån, när man sade att vi måste ha en bredare provtagning, vi måste ha mer provtagning.

På frågan om vad det var för besked man väntade på, och från vem, gav Anders Knappe bl.a. följande svar:

Det var naturligtvis från Folkhälsomyndigheten och regeringen. Den signalen att nu ska vi testa brett och vi ska testa kraftfullt i landet, och vi ska då se till att det finns lämpliga resurser för att kunna göra det [...] det var inte så att den här masstestningen var något som regionerna var villiga att dra igång så länge man inte hade ett stöd från den nationella nivån att det skulle genomföras. Det är en fråga om acceptans hos medborgarna, det är en fråga om hur det ska gå till, det är en fråga om finansiering [...] De beskedet kom från både Folkhälsomyndighet och regering och då satte regionerna igång. Ta bara Stockholmsregionen, de gick ut långt före det här beskedet och sade att vi har kapacitet att testa oerhört mycket mer än vad vi testat i dag, men vi måste ändå veta att det ligger i linje med de riktlinjer som finns från nationell nivå.

I en artikel i Altinget från den 9 september 2020 gjorde Maria Morell (M), ordförande i SKR:s sjukvårdsdelegation, följande uttalande om testningen:

Man kan sammanfatta det som att det fanns många oklarheter och osäkerheter som gjorde att vi fick den här fördröjningen att komma igång med testningen.

I samma artikel framkommer att SKR under våren hade diskussioner med regeringen och berörda myndigheter i en rad frågor kring provtagning av pågående covid-19-infektion. Till en början handlade det om huruvida testning över huvud taget minskade smittspridningen och om att det var brist på

reagenser som används i analyser av infektionsproverna. Därefter rådde en intensiv diskussion om vilka prioriterade grupper som skulle testas och hur ersättningen skulle se ut, vem som skulle betala. Buden var olika. Maria Morell menade att det inte kom några tydliga besked och att de kände att de till slut behövde använda en beprövad ansvarsmodell, en överenskommelse mellan regeringen och SKR.

Maria Morell framhöll vidare i intervjun följande när det gäller vilken roll myndigheter och deras experter fått under pandemin:

Det jag tror att man ska fundera på, och det gäller inte bara Folkhälsomyndigheten som jag ser det utan även Socialstyrelsen, är att regeringen som jag uppfattar det ibland gett de här myndigheterna uppdrag som de vare sig haft resurser eller kompetens att genomföra. Vilket då har skapat en del förvirring kring inköp och upphandlingar och inköpsteam och allt möjligt.

I Uppdrag granskning i Sveriges television från den 11 november 2020 intervjuas bl.a. Johan Carlson, generaldirektör för FHM, och Irene Svenonius (M), finansregionråd i region Stockholm. På frågan om varför det tog så lång tid att utöka testningen svarar Johan Carlson bl.a. följande:

Det undrar jag också. Det beror på att man inte lyckades leverera. Vissa regioner levererade väldigt bra och andra var sena. Det berodde delvis på att det fanns från vissa regioners håll något slags gurgel om att det inte är vårt bord, vilket vi tyckte var en väldigt egendomlig uppfattning.

En intervju med Irene Svenonius i Studio ett i Sveriges radio från den 28 maj återges i Uppdrag granskning. I intervjun med Sveriges radio uttalar Irene Svenonius följande:

Jag menar att vi i regionerna, vi har arbetat stenhårt med att provta i enlighet med prioriteringsgrupperna 1 och 2 som Folkhälsomyndigheten har sagt var regionernas ansvar.

I programmet frågas om en kommentar till att FHM menar att det är regionernas ansvar enligt smittskyddslagen att testa alla individer med symtom. Irene Svenonius ger följande svar:

Jag undrar ju då varför Folkhälsomyndigheten inte tog upp exakt den aspekten med Sveriges 21 regioner i den omfattande övriga dialog som har varit med smittskydden och med våra laboratorieverksamheter. Det hade de kunnat tydliggöra på ett tidigt stadium [...]

Till att börja med skulle staten ha pekat ut vem det var som hade ansvaret. Nu fastnade hela testningsfrågan i att ingen hade ansvaret för allmänhetens testning.

Delbetänkande från Coronakommissionen

Den 15 december 2020 överlämnade Coronakommissionen sin första delredovisning till regeringen med fokus på smittspridning inom vård och omsorg om äldre – Äldreomsorgen under pandemin (SOU 2020:80).

Av delbetänkandet framgår bl.a. att det tidigt uppstod brist på olika typer av material som behövdes för provtagning på grund av att den globala efterfrågan var mycket stor. De största bristerna var initialt pinnar för

provtagning och extraktionskit. Det tog också tid att få nödvändig logistik på plats liksom att få tillräcklig analyskapacitet (s. 196).

Vidare framgår att FHM först den 29 maj 2020 publicerade övergripande rekommendationer för hanteringen av provtagning inom särskilda boenden. Detta dokument angav bl.a. att en generös provtagning var motiverad och önskvärd. Såvitt kommissionen har förstått var detta första gången någon myndighet lyfte fram strategin att provta alla äldre som flyttar in på särskilda boenden (s. 262).

Kommissionen gjorde i delbetänkandet bl.a. bedömningen att bristen på provtagning inom den svenska äldreomsorgen har bidragit till en ökad smittspridning bland både boende och personal. Provtagning av omsorgsmottagare och anställda i ett tidigare skede hade gett möjlighet till ökad smittspårning och därmed möjlighet att begränsa smittspridningen. Vidare framhåller kommissionen att vad den hittills erfarit tyder på att det inte har funnits något beslut om en samlad nationell strategi för provtagning förrän regeringen beslutade om uppdrag till FHM den 30 mars 2020 och att det sedan dröjde ända till den 17 april 2020 innan FHM publicerade den första versionen av denna strategi. Anledningen till dröjsmålet och vad som försiggått i frågan före den 30 mars 2020 återstår för kommissionen att pröva. Det återstår också för kommissionen att utreda och utvärdera flera andra aspekter av provtagning och smittspårning (s. 268).

Vissa uttalanden av statsråd

Testning av olika prioritetsgrupper

Som framgått ovan beslutade de 21 regionerna den 26 maj 2020 om en gemensam inriktning när det gäller provtagning i samband med covid-19. I beslutet angavs att regionerna åtog sig framdriften av breddad ändamålsenlig testning avseende covid-19 i prioritetsgrupperna 1–3. Regeringen och SKR ingick den 11 juni 2020 en överenskommelse om ökad nationell testning för covid-19. Överenskommelsen innebar bl.a. dels att en region skulle utföra bred testning om Folkhälsomyndigheten bedömde att regionen befann sig i en s.k. sen pandemisk fas av covid-19-förloppet, inklusive grupp 4, dels att staten skulle stå för kostnaden för dessa tester och genom Folkhälsomyndigheten samordna testverksamheten.

I ett utdrag från en intervju med Sveriges radio som publicerades på Sveriges radios webbplats den 28 maj 2020 kommenterade statsminister Stefan Löfven att fler inte testades vid tidpunkten för intervjun och gjorde följande uttalande:

Vi har precis gjort upp med regionerna. Regionerna säger nu att de tänker testa alla de fyra kategorier som Folkhälsomyndigheten tagit upp. Det verkar som att det beror på någon otydlighet mellan staten och regionerna. Vi gick in tidigt med en testmiljard, vi har sagt till regionerna och kommunerna att det får aldrig fallera på pengarna. Vi tar de extra kostnaderna.

I ett pressmeddelande som publicerades den 28 maj 2020 på SKR:s webbplats gjorde Emma Spak, sektionschef hälso- och sjukvård på SKR följande uttalande:

Regionerna har tydliggjort att man nu tar ansvar för testning av prioriteterna 1–3. När det gäller grupp 4 har SKR och regionerna inte fått frågan. Om den skulle ställas, är det förstås något som får diskuteras och då skulle syfte och ekonomiska förutsättningar behöva klarläggas.

Stefan Löfvens pressekreterare gav en kommentar i en artikel i Dagens nyheter den 28 maj 2020:

Regionerna har ansvaret för sjukvården och det regionala smittskyddet. Därför har regionerna en roll i all testning och smittspårning eftersom covid-19 är klassad som en allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom enligt smittskyddslagen. Därför menar vi att regionerna även har en roll i grupp 4, även om också andra aktörer kan vara involverade. Men det som nu är helt klart är att regionerna har ett helhetsansvar för prioritet 1–3.

Införandet av masstestning

När det gäller överenskommelsen från den 11 juni 2020, se ovan. Överenskommelsen innebar en utökad testning för alla med medicinsk indikation, dvs. med symtom.

I juni inleddes en utökad provtagning både för pågående covid-19-sjukdom och för antikroppar efter en genomgången sjukdom. Med start den 15 juni 2020 kunde invånarna i Stockholms län boka provtagning. Enligt information på Region Stockholms webbplats publicerad den 12 juni 2020 skulle alla med symtom som tyder på covid-19 kunna testa sig för pågående infektion. Alla som trodde att de tidigare hade haft covid-19 och var friska sedan minst två veckor skulle kunna testas för att se om de utvecklat antikroppar mot viruset som orsakar covid-19. Tillfällena för provtagning för pågående sjukdom och för antikroppar utökades därefter också i övriga regioner.

Den 16 juni 2020 gjorde utrikesministern under en intervju i tysk tv från den 16 juni 2020 bl.a. uttalanden med innebörden att det i Sverige nyligen hade införts masstestning för covid-19, vilket innebar att alla, oavsett om man har symtom eller inte, kunde testa sig för pågående infektion.

I en intervju med TV4 från den 22 juni 2020 anförde utrikesministern att hon med beskrivningen av att testning för covid-19 nu var tillgänglig för alla avsåg Stockholmsregionen, eftersom det var denna region som dessförinnan hade nämnts i den tyska intervjun, men att hon i efterhand insett att detta inte blev tydligt.

Tidigare granskning

Regeringens ansvar vid kriser

I inledningen till utskottets granskningar av regeringens hantering av coronapandemin redogörs bl.a. för regeringens ansvar och roll vid kriser; där berörs även uttalanden av utskottet i samband med tidigare granskningar. I dessa delarna hänvisas till de avsnitten.

Uttalanden

Konstitutionsutskottet har flera gånger granskat statsråds uttalanden i olika sammanhang. Ofta har det rört sig om uppgifter som har lämnats vid kontakter mellan regeringen och dess myndigheter. Ibland har granskningen kommit in på frågor som rör instruktionsförbudet gentemot domstolar, förvaltningsmyndigheter och Riksbanken eller avsett uppgifter som statsråd har lämnat i anslutning till regeringsbeslut (se t.ex. bet. 1999/2000:KU20 s. 119 f., bet. 2003/04:KU20 s. 189 f., bet. 2004/05:KU20 s. 196 f., bet. 2005/06:KU20 s. 156 f. och bet. 2007/08:KU20 s. 163 f.).

Utskottet har i flera granskningsärenden konstaterat att uttalanden av statsråd bör vara korrekta. Under våren 2018 granskade t.ex. utskottet ett uttalande av justitie- och migrationsministern om arbetslösheten bland utrikes födda (bet. 2017/18:KU20 s. 300 f.). Utskottet anförde bl.a. att statsråd, i likhet med alla andra medborgare, har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men statsråd kan behöva ta särskild hänsyn. En självklar utgångspunkt i dessa sammanhang är att uttalandena ska vara korrekta. Detta uteslöt enligt utskottet naturligtvis inte att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat och polemiskt.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har genom skrivelser som sänts till Regeringskansliet begärt svar på vissa frågor. Som svar överlämnades den 2 februari 2021, den 2 mars 2021 och den 23 mars 2021 promemorior från Statsrådsberedningen, Utrikesdepartementet och Socialdepartementet (bilaga A5.2.3–5).

Uppdrag till FHM om utökad testning

I svaren anfördes bl.a. följande om regeringens uppdrag till FHM om utökad testning från den 30 mars 2020.

Sedan början av mars och resten av våren hade Socialdepartementet dagliga muntliga avstämningar med FHM. Under dessa avstämningar informerade FHM om behovet av ökad testning för att säkerställa prioriterad provtagning, lindra samhällseffekter från personalbortfall och säkra att undanträngningseffekter inte uppstår. Det var denna information som låg till grund för regeringens beslut om uppdraget. Under arbetets gång skickades utkast till uppdrag för synpunkter till FHM som inkom med synpunkter på utkastet.

Ett utkast till uppdrag hade tagits fram redan den 1 mars 2020. På fråga om varför – och mot bakgrund av de fåtal ändringar som därefter gjordes i uppdraget till FHM – beslut om uppdrag dröjde till den 30 mars 2020 anfördes att arbetet med att ta fram ett utkast till uppdrag till FHM påbörjades den 1 mars 2020. Utkastet skickades till FHM för synpunkter den 26 mars 2020. Parallellt med detta arbete bereddes inom Regeringskansliet frågan om medelsbehov och det fördes en dialog med FHM om kostnaderna för genomförande av uppdraget.

Reglering av statsbidrag för kostnader kopplade till testning

Förordningen om statsbidrag till kommuner och regioner

I svaren anförs bl.a. följande när det gäller beredningen av förordningen (2020:193) om statsbidrag till regioner och kommuner för att ekonomiskt stödja verksamheter inom hälso- och sjukvård respektive socialtjänst till följd av sjukdomen covid-19.

Vid beredningen av den aktuella statsbidragsförordningen begränsades urvalet av instanser från vilka synpunkter skulle inhämtas på grund av ärendets brådskande natur. Socialdepartementet hade löpande kontakter med Socialstyrelsen och SKR med vilka förordningen diskuterades. Särskilt kan nämnas ett möte den 24 mars 2020 mellan Socialdepartementet och SKR. Vid mötet framförde SKR önskemål om vilka kostnadsposter som skulle omfattas av förordningen. Vidare fördes en diskussion med Socialstyrelsen kring de ekonomiska aspekterna av stödet.

Den 8 april 2020 inkom en hemställan från SKR om ändringar i förordningen. I de löpande kontakterna mellan Socialdepartementet och Socialstyrelsen diskuterades ändringar i förordningen. Regeringen beslutade den 28 maj 2020 att ändra i förordningen bl.a. mot bakgrund av hemställan från SKR. På fråga om varför ändringsförordningen först utfärdades den 28 maj 2020 anförs att ändringarna föranleddes inte enbart av hemställan från SKR. Skrivelser med begäran om ändringar i förordningen inkom också från bl.a. Vårdföretagarna. Vidare anförs att eftersom Socialstyrelsen hade påbörjat hanteringen av statsbidrag enligt förordningen var det, enligt regeringen, angeläget att diskutera de begärda ändringarna med myndigheten och efterhöra om det fanns behov av ytterligare ändringar. Det behövde säkerställas att ändringarna som vidtogs inte skulle orsaka oklarheter om statsbidraget.

På fråga om vilka överväganden regeringen gjorde i det inledande skedet av coronapandemin när det gäller valet att reglera statsbidrag till kommuner och regioner i form av förordning i stället för i form av en överenskommelse med SKR anförs att det vid tidpunkten för statsbidragets införande rådde osäkerhet om hur stora merkostnaderna skulle kunna bli. Regionerna och kommunerna antogs ha olika behov inom aktuella verksamheter och kostnaderna bedömdes därför också kunna variera stort. Av den anledningen bedömdes att en kostnadstäckning för regionerna och kommunerna bäst kunde tillgodoses genom ett ansökningsförfarande. Då det krävde en viss administration för att hantera ett sådant förfarande ansågs det lämpligast att lägga denna uppgift på Socialstyrelsen.

Överenskommelsen med Sveriges Kommuner och Regioner

I svaren anförs bl.a. följande när det gäller överenskommelsen med SKR. Sedan början av mars och resten av våren hade Socialdepartementet dagliga muntliga avstämningar med FHM. Under dessa avstämningar diskuterades bl.a. provtagningen och testkapaciteten i regionerna. Socialdepartementet

hade även på politisk nivå under våren täta kontakter med kommuner, regioner samt SKR i dessa frågor. Genom dialog med berörda aktörer undersöktes möjligheten för regionerna att skala upp testkapaciteten. Den 11 juni 2020 fattade regeringen beslut om att bemyndiga statsrådet Hallengren, eller den hon sätter i sitt ställe, att underteckna en överenskommelse mellan staten och SKR om ökad nationell testning för covid-19. Överenskommelsen innebar bl.a. att regionerna skulle utföra en bred och storskalig testning. Genom att testningen skalades upp minskade behovet av att dela in befolkningen i särskilda prioritetsgrupper.

Förhandlingarna med SKR om att ingå en överenskommelse inleddes i maj 2020. Utkast till överenskommelse skickades till SKR den 6 juni 2020 och synpunkter på förslaget lämnades samma dag. Regeringen fattade beslut den 11 juni 2020.

Kommunikationen mellan regeringen och kommuner och regioner

Diskussion och dialog under våren 2020

I svaren anförs bl.a. följande när det gäller regeringens diskussion med SKR samt enskilda kommuner och regioner under våren 2020 i frågor kring testning. Under 2020 kontaktade statsministern samtliga regionstyrelseordförande med anledning av pandemin. Avsikten var bl.a. att diskutera respektive regions situation och utmaningar. Prioritering av provtagning av personal var exempel på en sådan fråga. De flesta samtalen ägde rum från slutet av mars till mitten av maj. Någon dokumentation från dessa diskussioner finns inte.

Under april kontaktades de flesta kommunstyrelseordförande av något av statsråden. Den 9 april 2020 hade 260 kommuner kontaktats. Under samtalen diskuterades bl.a. respektive kommuns situation och utmaningar. Frågor kring testning, t.ex. behov av tester för personal, lyftes vid några av samtalen. Samtalen dokumenterades kortfattat.

Därutöver hade Socialdepartementet på politisk nivå under våren 2020 täta dialoger med kommuner, regioner och SKR. Diskussioner fördes om bl.a. testkapaciteten i regionerna samt möjligheter och eventuella hinder för regionerna att skala upp testningen. Vidare diskuterades hur tillgången till laboratorier såg ut nationellt och regionalt samt vilka de aktuella prioriteringsgrupperna var.

Socialdepartementet hade också under våren, på tjänstemannanivå, kontakt med SKR flera gånger i veckan för olika avstämningar och för informationsinhämtning. Vid dessa kontakter berördes bl.a. frågor kring testning.

Klargöranden om ansvar för provtagning och finansiering

På fråga om vilka överväganden regeringen gjorde när det gäller behovet av förtydliganden till kommuner och regioner, dels i fråga om vem som var ansvarig för att utföra provtagningen, dels i fråga om hur den skulle finansieras, under perioden fram till dess att överenskommelsen ingicks med SKR den 11 juni 2020 anförs att regeringen under våren såg ett behov av att

förtydliga vilka principer som skulle gälla för provtagningen, både vad gällde finansiering och provtagning av olika grupper. Arbetet med dessa två frågor pågick under april och maj. FHM presenterade den 17 april 2020 en prioritetsordning för provtagning inom ramen för en ny strategi för att utöka provtagningen. På en pressträff den 8 maj 2020 uttalade socialministern att regionerna måste öka takten i testningen och att de regioner som redan testat de första prioritetsgrupperna måste dra igång testning för personal i annan samhällsviktig verksamhet (prioritetsgrupp 3). Den 19 maj 2020 publicerade Myndigheten för samhällsskydd och beredskap en lista över vad som bedömdes som samhällsviktig verksamhet. Samma dag informerade socialministern på en pressträff att hon kunde bekräfta att staten skulle ta alla kostnader för testning av prioritetsgrupp 3. Den 19 maj 2020 hade alltså förtydliganden om såväl ansvaret för provtagningen som finansieringen av provtagningen av denna grupp lämnats. Genom överenskommelsen med SKR den 11 juni 2020 blev de närmare formerna för provtagningen också preciserade.

Placering av Harriet Wallberg vid FHM

I svaren anförs bl.a. följande om placeringen av Harriet Wallberg vid FHM. Harriet Wallberg var förordnad som generaldirektör med placering i Regeringskansliet fram till den 31 maj 2020 och fanns då tillgänglig för de uppgifter Regeringskansliet tilldelade henne. Vidare anförs att Harriet Wallberg har en gedigen bakgrund och bred kompetens inom sjukvårdsområdet. När hennes då pågående utredningsuppdrag hade avslutats ställdes hon därför till FHM:s disposition som testkoordinator under den period hon hade kvar av sitt förordnande. Att Harriet Wallberg ställdes till FHM:s disposition föregicks av kontakter mellan Socialdepartementet och FHM. Någon dokumentation avseende dessa kontakter finns inte. Harriet Wallberg utförde uppgiften som testkoordinator vid FHM så länge hon hade förordnande som generaldirektör. Harriet Wallbergs slutredovisning av uppgiften som testkoordinator gjordes till FHM.

På fråga om det hade framförts önskemål från FHM eller från något annat håll om att det skulle finnas en testkoordinator anförs att FHM inte hade tagit initiativ till inrättandet av en testkoordinator. Myndigheten tackade dock ja till att inrätta en sådan funktion. Bakgrunden till att Harriet Wallberg ställdes till Folkhälsomyndighetens disposition var att frågan om testning var högaktuell och effektiva strukturer behövde komma på plats.

På frågan om det fanns någon beskrivning av vad funktionen som testkoordinator skulle innebära anförs av regeringen att det vid en pressträff den 8 maj 2020 anges att Harriet Wallberg, i rollen som testkoordinator, skulle samordna en dialog med regionerna för att uppnå en storskalig testning. Vidare anges att hon skulle arbeta mer operativt i syfte att försöka utröna och avvärja de eventuella problem som fanns i regionerna.

Statsråds uttalanden om testning

Testning av olika prioritetsgrupper

I svaret anförs att statsminister Stefan Löfven har gjort det uttalande som redovisas i promemorian, om än inte ordagrant. Vidare anförs att statsministern inför intervjun i Sveriges radio, som publicerades den 28 maj 2020, hade såvitt avser prioritetsordningen tillgång till en redovisning av vilka prioritetsgrupper som finns. Vid tidpunkten för uttalandet pågick ett intensivt arbete, nationellt och i regionerna, för en ändamålsenlig storskalig testning för covid-19 och dialog fördes med berörda aktörer. Uppgiften att regionerna hade sagt att de tänker testa alla de fyra kategorier som FHM tagit upp var dock inte korrekt. SKR hade förmedlat att regionerna hade beslutat att de tog ansvar för prioritetsgrupperna 1–3. Uttalandet ska dock ses mot bakgrund av att regionerna, enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och smittskyddslagen (2004:168), är ansvariga för provtagning och analys av allmänfarliga och samhällsfarliga sjukdomar.

Införandet av masstestning

I svaret anförs att utrikesminister Ann Linde har gjort det uttalande som redovisas. Vidare anförs att utrikesministerns uttalande avsåg Stockholmsregionen och utgick från information som hade lämnats av Region Stockholm, bl.a. vid en pressträff den 12 juni 2020. Vid pressträffen meddelades att regionen skulle genomföra provtagning i enlighet med överenskommelsen den 11 juni 2020 mellan staten och SKR. Vid pressträffen uppgav representanter för regionen och Karolinska Universitetslaboratoriet att alla invånare i Region Stockholm skulle erbjudas provtagning för covid-19, både tester för pågående sjukdom och antikroppstester för att se tecken på genomgången sjukdom. Provtagningen skulle enligt uppgift påbörjas den 15 juni 2020. I en intervju i TV4 den 22 juni 2020 förtydligade utrikesministern att uttalandet avsåg Stockholmsregionen.

Utfrågningar m.m.

Sveriges Kommuner och Regioner

Utskottet genomförde den 25 mars 2021 en utfrågning med företrädare för Sveriges Kommuner och Regioner (bilaga B2). Organisationen företrädades av Anders Knape, ordförande i styrelsen, Anders Henriksson, andre vice ordförande i styrelsen, Staffan Isling, vd, Emma Spak, sektionschef och Greger Bengtsson, samordnare äldreomsorg.

Regeringens beredning

SKR anförde bl.a. följande. Kravet på att regeringen bereder ärenden med kommuner är, enligt SKR, förvisso inte lika starkt som kravet att bereda med berörda myndigheter, men lagstiftarna har ansett att det är viktigt att ärenden som rör kommuner och regioner bör beredas med dessa för att få god kvalitet och effektivitet i besluten. Men det är självfallet en bedömning som ansvarigt

statsråd eller regeringen kan göra i varje enskilt fall huruvida man vill ha den här konsultationen eller diskussionen med sektorn. SKR har gjort bedömningen att man från regeringens sida kunde ha utnyttjat den möjligheten mer, i synnerhet under pandemins inledande fas, när det gäller konsultation av sektorn. SKR anför vidare att man, om konsultationen hade varit mer omfattande, framför allt i inledningen av pandemin, hade haft ett bättre beslutsunderlag i regeringen, och det hade också ökat effektiviteten i genomförandet. Det hade också inneburit att SKR:s medlemmar hade varit bättre förberedda.

Reglering av statsbidrag

Enligt SKR var etableringen av den storskaliga testningen under våren 2020 behäftad med mycket otydlighet. Folkhälsomyndighetens teststrategi inkluderade testning som ligger utanför hälso- och sjukvårdens ordinarie uppdrag. Det innebar att det uppstod otydlighet när det gällde både ansvar och finansiering och ersättning. När väl en överenskommelse om storskalig testning tecknades mellan SKR och regeringen kunde otydligheterna redas ut och verksamheten snabbt etableras och utökas.

Vidare anförde SKR följande. Förordningen om statsbidrag som utfärdades den 3 april 2020 hade inte skickats på remiss till eller diskuterats med SKR. SKR informerades om det beslutet. SKR tog sedan snabbt fram en hemställan till regeringen eftersom de upplevde att det beslut som regeringen hade tagit den 3 april 2020 inte var tillfyllest för att kunna uppnå de målsättningar man hade med testningen. Hemställan ledde till att regeringen gjorde förtydliganden och fattade ett nytt beslut runt de här frågorna. Det är ett av de exempel, enligt SKR, då det kanske hade varit bra om regeringen och SKR hade pratat från dag ett. Istället blev det en fördröjning som konsekvens av att regeringen tog ett beslut som SKR sedan kunde konstatera inte riktigt höll för att kunna genomföras på ett bra sätt. Det är det SKR menar när det gäller vikten av samverkan och samråd i de här delarna.

Enligt SKR fanns det också en del otydlighet kring den nationella strategin som Folkhälsomyndigheten presenterade, både otydlighet och osäkerhet, när det gäller frågan om ansvar och ekonomisk ersättning. Enligt SKR ligger prioriteringsgrupp 1 inom hälso- och sjukvårdens ansvar och prioriteringsgrupp 2 inom hälso- och sjukvårdssystemets ansvar – dvs. personal och de som är i en sjukdomssituation. När det gäller samhällsviktiga funktioner och allmän testning, prioriteringsgrupp 3 och 4, var bedömningen att det har legat utanför regionernas ansvarsområde. SKR framhöll att enligt finansieringsprincipen skulle i så fall grupp 3 och 4 finansieras från den nationella nivån. Eftersom det var en fråga om att genomföra testning av samhällsekonomiska skäl, för att få tillbaka människor i arbete, ansågs det ligga utanför hälso- och sjukvårdens ordinarie uppdrag. Vidare anfördes att om man tillför medel kan det utföras av hälso- och sjukvården, för det kräver hälso- och sjukvårds-kompetens, men att det inte är en del av det grundläggande uppdraget.

Vidare anfördes att när man från regeringens sida säger att det finns pengar är det viktigt att tänka på att regionerna inte kan agera på ett meddelande på en presskonferens eller något som skrivs i medierna, utan det regionerna agerar på är information som kommer via myndighetsbeslut eller tydlig kommunikation till regionerna. I den kommunikationen fanns det fortfarande den 18 maj 2020 ett underlag från FHM där man klarlade att för grupp 1 och grupp 2 kunde regionerna erhålla ersättning. För grupp 3 kunde man möjligtvis i viss mån få ersättning via den s.k. testmiljarden – efter avtal med FHM. För delar av den kedja som behövdes runt grupp 3 och för grupp 4 angav FHM då att det inte gick att få pengar ur testmiljarden eftersom det låg utanför hälso- och sjukvårdens uppdrag.

SKR framhöll också att om man ska dra några lärdomar av resan med testningen är en lärdom att det hade varit mer fördelaktigt att i ett tidigare skede få till en överenskommelse.

Skrivelse från Sveriges Kommuner och Regioner

Efter utfrågningen inkom SKR med kompletterande uppgifter (bilaga A5.2.8).

Besluten kring testning och smittspårning präglades, enligt SKR, inledningsvis av ottydlighet och bristande förankring med regionerna. Som exempel kan nämnas den förordning som regeringen utfärdade den 3 april 2020 om statsbidrag till regioner och kommuner och som bl.a. skulle reglera den ekonomiska ersättningen för provtagning av personal inom hälso- och sjukvård och socialtjänst. SKR informerades muntligen om förordningen, men ärendet remitterades inte för inhämtande av synpunkter på det materiella innehållet. När förordningen hade beslutats av regeringen, kunde SKR konstatera att det fanns stora ottydligheter och problem med den, vilket uttrycktes i en hemställan till regeringen. Därefter ändrades förordningen i enlighet med SKR:s synpunkter.

Den nationella testningsstrategin som presenterades i april 2020, präglades också av ottydlighet och osäkerhet om vad som gällde i fråga om ansvar och ekonomisk ersättning. Prioriteringsgrupperna 1–2 ingick i hälso- och sjukvårdens ansvar, medan prioriteringsgrupperna 3–4 inte bedömdes göra det. När sedan arbetet inleddes med att utforma en överenskommelse om en gemensam inriktning för provtagning kunde frågor om målgrupper, organisering, ansvarsfördelning och ekonomisk ersättning klaras ut. Testningsvolymerna ökade därefter markant. I efterhand kan det konstateras att det hade varit en fördel att sluta en överenskommelse i ett tidigare skede.

När det gäller uppdraget till FHM att utöka testningen från den 30 mars 2020 anfördes att uppdraget inte föregicks av någon form av samråd med SKR eller regionerna.

Vidare anfördes att FHM den 8 maj 2020 kommunicerade till regionerna att FHM kunde ersätta regionerna för testning i grupp 2 genom testmiljarden, ersättningen krävde avtal med FHM.

Vidare anfördes att regionerna den 18 maj 2020 informerades om försättningarna för storskalig testning och oklarheter avseende finansieringen

av grupp 3. Ersättning för beställarfunktion ingick inte i FHM:s testmiljard. Fortsatta dialoger mellan FHM och Regeringskansliet ledde till klargörandet att hela provtagningskedjan för grupp 3 skulle kunna ingå i testmiljarden. Grupp 4 hade inte berörts i några diskussioner.

Vidare anförs att regionerna beslutade den 26 maj 2020 att ta ansvar för grupp 3 efter klargörande från regeringen genom FHM att avtal med FHM kan täcka hela provtagningskedjan.

Harriet Wallberg

Utskottet genomförde den 25 mars 2021 en utfrågning med Harriet Wallberg (bilaga B3). Harriet Wallberg anförde bl.a. följande.

När Lena Hallengren tillfrågade henne om hon kunde ta på sig rollen som testkoordinator underströk statsrådet att testningen av covid-19 måste utökas. Det gick helt enkelt för långsamt. Harriet Wallbergs uppdrag i början av maj 2020 blev att för det första föra dialog med regionerna för att se till att testkapaciteten snabbt skulle kunna utökas och för det andra att utröna vilka hinder som fanns och som gjorde att det gick så pass långsamt som det gick.

Det var enligt Harriet Wallberg helt klart och tydligt i maj att regionerna följde FHM:s rekommendationer. Och rekommendationerna från FHM då var att man skulle testa grupp 1 och 2. FHM ansåg att det inte fanns någon medicinsk indikation på att testa brett. Det som också diskuterades under denna period var att när man skulle komma ned i prioritetsgrupp 3 handlade det om personer med samhällsviktig funktion. Och då handlade det om att testa vissa av dem för att de i så fall skulle kunna komma tillbaka till arbetet. Fram till maj var rekommendationen från FHM inte att man skulle använda testningen för att trycka ned smittan utan snarare för att skydda hälso- och sjukvården och få tillbaka folk i arbete. Det betyder att det inte fanns något riktigt incitament för regionerna att väldigt snabbt bygga upp testkapaciteten och framför allt smittspårningen.

Johan Carlson

Utskottet genomförde den 26 mars 2021 en utfrågning med Johan Carlson, generaldirektör för FHM (bilaga B5).

Johan Carlson anförde bl.a. följande när det gäller utökad testning. Den testning som samhället är skyldigt att utföra på medborgare är den på personer som misstänker att de har en smittsam, samhällsfarlig sjukdom. Det är alltså inte någon utökad testning i förhållande till regionernas ansvar enligt smittskyddslagen. Det är FHM:s bestämda uppfattning. Men det är en utökad testning i förhållande till de resurser som fanns tillgängliga vid tillfället. Därför har staten gript in och stöttat regionerna i det här fallet. Johan Carlson anförde vidare när det gäller grupp 3 och 4 att det inte är så att dessa grupper ligger utanför det testuppdrag som följer av smittskyddslagen.

När det gäller Harriet Wallberg anförde Johan Carlson att Harriet Wallberg inte hade några instruktioner från regeringen utan ställdes till FHM:s

förfogande för att regeringen ville ha någon person som helt enkelt kunde hjälpa FHM att föra dialogen med regionerna för att öka takten.

Dan Eliasson

Utskottet genomförde den 26 mars 2021 en utfrågning med Dan Eliasson, tidigare generaldirektör för MSB (bilaga, B6). Dan Eliasson anförde bl.a. följande. MSB tog i samråd med många olika aktörer, bl.a. FHM, länsstyrelserna och Socialstyrelsen, fram ett underlag när det gäller vilka som ska ingå i grupp 3, samhällsviktig verksamhet. Det fanns frågor kring detta och önskemål om mer konkretion, men frågans komplexitet gjorde att MSB publicerade en vägledning till regionerna i mitten av maj 2020.

Socialminister Lena Hallengren

Utskottet genomförde den 9 april 2021 en utfrågning med socialminister Lena Hallengren (bilaga B7). Lena Hallengren anförde bl.a. följande.

Det faller på regionerna att testa och smittspåra en samhällsfarlig sjukdom och det behövdes därför inte i grunden något uppdrag för att ge någon den rollen. Däremot behövdes ekonomiska resurser.

Det ska inte vara ekonomin som sätter hinder eller bromsar möjligheterna att bekämpa pandemin. Detta behövde tydliggöras på olika sätt, t.ex. när det gäller testningen. Det var skälet till alla extra ändringsbudgetar – att detta behöver preciseras. Det räcker förstås inte med det generella löftet. Därför fanns en testmiljard, och den har följts av många fler. Lena Hallengren köper inte bilden av att det handlade om pengar. Den 2 april 2020 beslutades om en testmiljard. En miljard till regionerna för att testa räcker, enligt statsrådet, till betydligt mer än vad man testade.

En tidigare överenskommelse med SKR hade kanske kunnat bidra till snabbare kapacitetsökning, inte främst av ekonomiska skäl, men otydligheter hade då kunnat redas ut tydligare. Överenskommelsen kunde ha tillkommit tidigare, men i mars månad var det, enligt statsrådet, inte riktigt tid att sitta i långa, omständliga förhandlingar.

Vidare anfördes att SKR inte hade lyft frågan om en överenskommelse; det var inget som hade lyfts av SKR och som regeringen hade sagt nej till. En överenskommelse tecknas mellan parter och det finns en möjlighet för båda att sträcka ut en hand och säga att det behövs en överenskommelse.

När det gäller placeringen av Harriet Wallberg lånades hon ut till FHM utan särskild instruktion eller eget uppdrag, utan just för att gå in och bistå FHM, inte minst i dialog och samverkan mellan och gentemot regionerna.

Statsminister Stefan Löfven

Utskottet genomförde den 26 april 2021 en utfrågning med statsminister Stefan Löfven (bilaga B13). Stefan Löfven anförde bl.a. följande.

I fråga om WHO:s rekommendationer om testning visade sig laboratoriekapaciteten kanske vara det som snabbast gick att komma upp i volym med. Men sedan fanns allt det andra: det personella, resurserna, logistiken. Där låg

utmaningen. Men regeringen hade precis enligt WHO:s önskemål den ansatsen, naturligtvis, att öka testningen.

När det gäller ersättning till kommuner och regioner fattade regeringen beslut om den s.k. testmiljarden. Tidigare hade regeringen fattat beslut om att den skulle stå för alla extra kostnader för regionerna och kommunerna. Stefan Löfven anförde att om både statsministern och finansministern uttalar det kan man utgå från att det sker.

Vidare anförde Stefan Löfven att han redan sagt att han tycker att testningen borde ha kommit upp i högre kapacitet under våren.

Utskottets ställningstagande

Den svenska modellen för krisberedskap utgår från bl.a. ansvarsprincipen. Enligt denna princip har de som ansvarar för en viss verksamhet under normala förhållanden motsvarande ansvar även i krissituationer. Det är regionerna som enligt hälso- och sjukvårdslagen och smittskyddslagen är ansvariga för sjukvård och smittskydd. Folkhälsomyndigheten ansvarar bl.a. för samordning av smittskyddet på nationell nivå och ska enligt smittskyddslagen ta de initiativ som krävs för att upprätthålla ett effektivt smittskydd.

Även om svensk krisberedskap utgår från ansvarsprincipen är det ytterst regeringens ansvar att en kris hanteras. I regeringens uppgift att styra riket ingår att hantera konsekvenserna av en kris som drabbar landet och dess befolkning. Inledningsvis när en katastrof inträffar faller det på myndigheter att hantera situationen inom sitt ansvarsområde, men även i detta fall agerar myndigheterna i egenskap av regeringens redskap för att hantera situationen, och regeringens uppgift blir att se till att myndigheterna klarar sina respektive uppgifter. Regeringen måste i en kris på samma sätt vara beredd att vid behov agera för att kommuner och regioner ska klara av att utföra de uppgifter som ligger inom deras ansvarsområden.

Den 1 februari 2020 beslutade regeringen att klassa covid-19 som en allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom. Den 2 mars 2020 bedömde Folkhälsomyndigheten risken för att upptäcka nya fall av sjukdomen i Sverige som mycket hög, men risken för allmänspridning som måttlig. Den 10 mars 2020 höjde Folkhälsomyndigheten risknivån till mycket hög risk för samhällspridning i Sverige. Den 16 mars 2020 uppmanade WHO alla länder att utöka testningen. Under våren 2020 och framförallt från i början av mars ökade snabbt antalet smittade, och inom regionernas testverksamhet blev det tidigt brist på bl.a. personal, materiel och labbkapacitet. Testverksamheten behövde utökas i takt med den ökade smittspridningen. Regeringen uttryckte den 31 mars 2020 en målsättning om en testkapacitet på 30 000 tester på vecka, vilken den 17 april höjdes till 100 000 tester per vecka. Det var dock inte förrän en bit in i juni 2020 som testningen började öka markant. Målsättningen om 100 000 test per vecka uppnåddes först i början av september 2020.

Regeringen vidtog under våren 2020 åtgärder för att utöka testningen och smittspårningen. Åtgärderna innefattade bl.a. beslut om ersättning till

kommuner och regioner för merkostnader med anledning av coronapandemin och om uppdrag till myndigheter. Utskottet uppmärksammar i granskningen vari dessa åtgärder bestod, när de vidtogs och hur de bereddes.

När det gäller *ersättningen till kommuner och regioner för testning och smittspårning* framgår av granskningen att de val regeringen gjorde när det gäller hur statsbidrag reglerades följdes av en osäkerhet bland kommuner och regioner om huruvida ersättningen skulle täcka alla merkostnader med anledning av coronapandemin och om den skulle täcka kostnader för testning och smittspårning av alla prioritetsgrupper. Osäkerheterna fortsatte även efter det att regeringen den 11 mars 2020, och vid upprepade tillfällen därefter, kommunicerade att man skulle ta alla merkostnader för kommuner och regioner med anledning av pandemin.

De statsbidrag som tagits upp i extra ändringsbudgetar när det gäller ersättning för testning och smittspårning har reglerats av regeringen på tre olika sätt: förordningen om statsbidrag till regioner och kommuner (Socialstyrelsen), särskilt anvisade anslagsmedel i form av den s.k. testmiljarden (Folkhälsomyndigheten) och överenskommelsen mellan regeringen och kommun- och regionsektorn (SKR).

När det gäller förordningen (2020:193) om statsbidrag till regioner och kommuner hemställde SKR om ändringar några dagar efter att förordningen hade beslutats av regeringen. SKR ansåg bl.a. att förordningen inte garanterade ersättning för merkostnader. Även Vårdföretagarna/Famna inkom med en hemställan. Regeringen utfärdade sedan en ändringsförordning som gick organisationerna till mötes. Av granskningen framgår att SKR vid ett möte med regeringen hade efterfrågat utbetalning i förskott. Regeringen valde i stället en utbetalning i efterhand genom ansökningsförfarande, som reglerades i förordning, eftersom kostnaderna för kommunerna och regionerna antogs kunna variera stort. I fråga om testmiljarden var, enligt SKR, beskedet från Folkhälsomyndigheten i första halvan av maj 2020 att regionerna genom att upprätta avtal med myndigheten kunde få ersättning för testning och smittspårning av grupp 1 och 2, och i viss mån grupp 3. Den 8 maj 2020 uttryckte regeringen att regionerna skulle testa grupp 3. Den 19 maj 2020 klargjorde den att regionerna även kunde få ersättning för hela provtagningskedjan när det gäller grupp 3. Grupp 4 hade inte berörts i några diskussioner mellan regionerna och Folkhälsomyndigheten. I överenskommelsen mellan regeringen och SKR som ingicks i juni 2020 löstes frågorna om ersättning ut för alla prioritetsgrupper.

Kopplat till frågan om ersättning framgår vidare av granskningen att det funnits oklarhet om huruvida regionernas ansvar för smittskydd inkluderade grupp 3 och 4. I regeringens uppdrag till Folkhälsomyndigheten om att ta fram en nationell strategi för utökad testning angavs att syftet var att dels fortsätta att säkerställa prioriterade provtagningsindikationer inom hälso- och sjukvården, dels lindra samhällseffekter av ett stort bortfall av personal. Av Folkhälsomyndighetens strategi framgick att det under pandemisk fas med många smittade, när det gällde grupp 4, inte fanns något medicinskt behov för

en enskild att veta om den aktuella infektionen var covid-19, men att det fanns samhällsekonomiska vinster eftersom personal snabbare kunde gå tillbaka till arbetet med negativt provsvar. Mot bakgrund av Folkhälsomyndighetens strategi gjorde SKR bedömningen att grupp 3 och 4 låg utanför regionernas ansvarsområde. Av det följde också, menade SKR, att grupp 3 och 4 enligt finansieringsprincipen i så fall skulle finansieras från den nationella nivån.

Även om det också fanns andra orsaker till att takten i utökningen av testning dröjde under våren, t.ex. brist på personal och provtagningsmateriel, är det enligt utskottet tydligt att de oklarheter som rådde i både ansvarsfrågan i vidare mening och frågan om ersättning för den utökade testverksamheten bidrog till att testningen inte ökade i den takt som föresatts. Det var först mot slutet av maj som regionerna fick besked om att ersättning kunde sökas för testning av grupp 3 och inte förrän med överenskommelsen i början av juni som det gjordes klart fullt ut att ersättning skulle ges för testning av alla prioritetsgrupper. De sätt på vilka regeringen valde att hantera ersättningen för testning och smittspårning i samband med de två första extra ändringsbudgetarna följdes således av oklarheter om ansvarsfördelning och finansiering, oklarheter som tycks ha bestått fram till att regeringen i samband med den tredje extra ändringsbudgeten ingick en överenskommelse med SKR. Enligt utskottet hade regeringen, som socialministern också har uttalat, kunnat ingå en överenskommelse tidigare än vad som nu skedde, vilket sannolikt medfört att testningen utökats i snabbare takt än vad som nu blev fallet.

När det gäller *beredningen av regeringsbesluten* om dels ändringsförordningen om statsbidrag till regioner och kommuner, dels uppdraget till Folkhälsomyndigheten att skyndsamt ta fram en nationell strategi för att utöka testningen kan utskottet konstatera följande. Förordningen om statsbidrag till regioner och kommuner utfärdades den 3 april 2020 och trädde i kraft den 8 april 2020. SKR inkom med en hemställan om ändringar i förordningen den 8 april 2020 och Vårdföretagarna/Famna den 27 april 2020. Regeringen utfärdade en ändringsförordning den 28 maj 2020 i vilken regeringen tillmötesgick SKR och Vårdföretagarna/Famna. Förordningen trädde i kraft den 15 juni 2020. Som skäl för att ändringsförordningen utfärdades först i slutet av maj hänvisar regeringen till att skrivelser med begäran om ändringar i förordningen inkom också från Vårdföretagarna/Famna den 27 april 2020. Vidare framhöll regeringen att eftersom Socialstyrelsen hade påbörjat hanteringen av statsbidrag enligt förordningen var det angeläget att diskutera de begärda ändringarna med myndigheten och efterhöra om det fanns behov av ytterligare ändringar. Det behövde, enligt regeringen, säkerställas att ändringarna som vidtog inte skulle orsaka oklarheter om statsbidraget.

När det gäller uppdraget till Folkhälsomyndigheten om att skyndsamt ta fram en nationell strategi för att utöka provtagningen för covid-19 framgår av granskningen att beredningen av uppdraget påbörjades den 1 mars 2020. Beslutet om uppdraget fattades den 30 mars 2020. Som skäl för att beslutet inte fattades tidigare anges att frågan om medelsbehov bereddes inom Regeringskansliet och att det fördes en dialog med Folkhälsomyndigheten om

kostnaderna för genomförandet av uppdraget. Utkastet till uppdrag skickades till myndigheten för synpunkter den 26 mars 2020.

Mot bakgrund av det som framkommit i granskningen kan det enligt utskottet konstateras att beredningen av de två nämnda besluten inte varit tillräckligt skyndsam, givet det behov som fanns av att snabbt utöka testningen och smittspårningen.

Vidare framkommer det i granskningen att regeringen i sin beredning av förordningen om statsbidrag till regioner och kommuner har haft en muntlig kontakt med kommuner och regioner men inte skickat ärendet på remiss. I en kris är det förståeligt att regeringen för att kunna agera skyndsamt måste begränsa inhämtandet av synpunkter och upplysningar. Samtidigt hade regeringen i det aktuella fallet genom att skicka förslaget på remiss till ett begränsat urval av instanser kunnat få ett bättre beslutsunderlag och därmed också minskat risken för oklarheter när det gäller t.ex. ansvarsfördelning och finansiering. Utskottet vill understryka betydelsen av regeringsformens beredningskrav även under kris.

När det gäller de i granskningen uppmärksammade *uttalandena* av statsministern respektive utrikesministern vill utskottet framhålla följande. I fråga om statsminister Stefan Löfvens uttalande var uppgiften att regionerna hade uttalat att de skulle testa alla fyra grupper inte korrekt vid tidpunkten för uttalandet. När det gäller utrikesminister Ann Lindes uttalande var uppgiften att alla kunde testa sig inte korrekt vid tidpunkten för uttalandet. Utskottet vill med anledning av detta framhålla vikten av att uttalanden är korrekta. När det gäller uttalanden i utländska medier bör även framhållas att sådana bidrar till bilden av Sverige i andra länder och således även kan få betydelse i ett utrikespolitiskt sammanhang.

5.3 Tillgången på skyddsutrustning och annan sjukvårdsmateriel

Ärendet

Initiativ

Utskottet beslutade i september 2020 att förbereda granskning av regeringens hantering av vissa frågor under coronapandemin (särskilt prot. 2020/21:3 § 5). Ett av områdena gällde åtgärder för att säkra tillgången på skyddsutrustning och annan sjukvårdsmateriel (dnr 818-2020/21).

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat promemorior från Arbetsmarknadsdepartementet, Finansdepartementet, Justitiedepartementet och Socialdepartementet, *bilaga A5.3.1–4*. Vidare har till grund för granskningen legat skrivelser från Arbetsmiljöverket och Sveriges Kommuner och Regioner, *bilaga A5.3.5* och *A5.3.7*.

I ärendet har utskottet genomfört ett antal offentliga utfrågningar. Den 25 mars 2021 genomförde utskottet en utfrågning med företrädare för Sveriges Kommuner och Regioner, *bilaga B2*, och med Olivia Wigzell, generaldirektör för Socialstyrelsen, *bilaga B4*. Vidare höll utskottet en utfrågning den 26 mars 2021 med Dan Eliasson, tidigare generaldirektör för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *bilaga B6*. Utskottet höll en utfrågning den 9 april 2021 med socialminister Lena Hallengren, *bilaga B7*, och den 20 april 2021 med inrikesminister Mikael Damberg, *bilaga B10*. Efter utfrågningen med Socialstyrelsen inkom myndigheten med en skrivelse med vissa kompletterande uppgifter, *bilaga A5.3.6*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Sjukdomen covid-19 förklarades den 30 januari 2020 av Världshälsoorganisationen (WHO) som ett internationellt hot mot människors hälsa. Den 11 mars 2020 deklarerade WHO att utbrottet av det virus som orsakar covid-19 är en pandemi, dvs. att viruset sprids i hela världen.

Utbrottet av covid-19 och pandemin har fått stora konsekvenser för hälso- och sjukvården och föranlett åtgärder från regeringen, som har fattat beslut om flera uppdrag för att säkra tillgången till skyddsutrustning och annan sjukvårdsmateriel.

Lägesbilder

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) tog vid olika tidpunkter fram en nationell lägesbild. De riktade sig främst till berörda aktörer i den samlade hanteringen i Sverige. Respektive aktör förväntades omsätta lägesbilden i åtgärder inom ramen för sitt ansvarsområde. Analysen i varje lägesbild hade sin utgångspunkt i målen för samhällets säkerhet, dvs. värna människors liv och hälsa, värna samhällets funktionalitet och upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.

I en lägesbild den 6 februari 2020 bedömde MSB bl.a. att det nya coronaviruset på sikt skulle kunna leda till konsekvenser för målen för samhällets säkerhet utöver själva smittspridningen, som annars främst innebar en belastning för hälso- och sjukvårdsområdet. Bredare och indirekta konsekvenser var exempelvis oro hos allmänheten som kunde påverka samhällets funktionalitet samt på längre sikt tillgången på samhällsviktiga varor och tjänster i Sverige. MSB identifierade en sårbarhet som bestod i att kunskapen bland myndigheter om varuflöden mellan Kina och Sverige var begränsad, vilket försvårade identifieringen av vilka samhällsviktiga varor och tjänster som skulle kunna påverkas av utbrottet i Kina.

I en lägesbild den 20 februari 2020 bedömde MSB att covid-19 på sikt skulle kunna leda till konsekvenser för målen för samhällets säkerhet utöver själva smittspridningen. Bredare och indirekta konsekvenser skulle exempelvis kunna vara begränsningar av tillgången på samhällsviktiga varor och tjänster i Sverige. Även på kortare sikt kunde brister uppkomma när det gällde enskilda läkemedel och förbrukningsmaterial inom hälso- och sjukvård, på grund av ökad efterfrågan och Kinas roll som internationell producent och exportör. Det anfördes också att det fanns en risk för uteblivna leveranser av förbrukningsmaterial och läkemedel av olika typer, vilket kunde leda till bristsituationer. Uteblivna leveranser kunde bero dels på att viss produktion ligger i Kina, dels på att global efterfrågan av personlig skyddsutrustning kunde komma att öka. Enstaka restnoteringar med hänvisning till utebliven leverans från Kina hade rapporterats.

I lägesbilder under mars 2020 bedömde MSB att covid-19 på sikt kunde leda till konsekvenser för målen för samhällets säkerhet utöver själva smittspridningen. MSB noterade att det särskilt förelåg risk för brist på bl.a. förbrukningsmaterial inom hälso- och sjukvården, vilken riskerade att förvärras vid ett utdraget händelseförlopp. Även på kortare sikt kunde det uppkomma brist på enskilda läkemedel och förbrukningsmaterial inom hälso- och sjukvården.

Under april 2020 anfördes i lägesbilder bl.a. att bristen på materiel och skyddsutrustning i kommuner och regioner var omfattande. Bristen väntades öka ytterligare trots erhållna och planerade leveranser, bl.a. på grund av ökat behov inom äldreomsorgen.

Under maj 2020 anfördes bl.a. att regionerna uppgav att det alltjämt rådde allvarlig brist och risk för brist avseende skyddsutrustning och förbrukningsmaterial inom sjuk- och äldreomsorgen över stora delar av landet.

Under juni 2020 angavs att det rapporterats ett kortsiktigt stabilt läge gällande skyddsutrustning.

Under juli 2020 anfördes bl.a. att fortsatta ansträngningar och samverkan behövdes för att säkerställa långsiktig tillgång på skyddsmateriel, läkemedel samt förbrukningsmaterial.

Under september 2020 anfördes bl.a. att Socialstyrelsen och länsstyrelserna delade bedömningen om att skyddsutrustning och skyddsmateriel fanns i tillräcklig mängd för tillfället. Dock fanns en fortsatt osäkerhet för tillgång på skyddsutrustning hos kommuner och regioner på längre sikt vid ett utdraget förlopp.

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna rapporterade in lägesbilder samt avvikelserapportering med anledning av pandemin till Regeringskansliet.

I april 2020 framgick av rapporteringen bl.a. att det var en hög förbrukning av munskydd samt svårigheter att få leveranser av skyddshandskar. I rapporteringen under april 2020 angavs också att en myndighet bör ansvara för den aggregerade nationella bilden av kommunala resurser samt brister och

behov när det gäller skyddsutrustning på lång sikt (4–6 månader) och att det fanns behov av ett verktyg eller system för prognostisering och inventering. I rapporteringen angavs även att flera län hade tilldelats skyddsutrustning från Socialstyrelsen och att det varit brist på materiel, men att en förbättring skett från akut till måttlig brist i kommuner och regioner. Vidare förelåg ett stort behov av skyddsutrustning utifrån en ökning av konstaterad smitta inom hemtjänst och äldreomsorg.

I maj 2020 anges i rapporteringen bl.a. att det fortfarande fanns ett stort behov av skyddsmateriel och skyddsutrustning. Flera län framhöll avsaknaden av långsiktiga lösningar när det gällde leveranser av skyddsutrustning.

I rapporteringen i juni 2020 angavs bl.a. att det fanns ett stort behov av att säkerställa förbrukningsmaterial och skyddsutrustning, särskilt på längre sikt. Flera län rapporterade ett stabilt läge men att det fanns ett stort behov av att säkerställa förbrukningsmaterial och skyddsutrustning, särskilt på längre sikt.

Även i rapporteringen i juli 2020 angavs att det fortfarande fanns ett stort behov av att säkerställa förbrukningsmaterial och skyddsutrustning, särskilt på längre sikt.

Under augusti 2020 rapporterade majoriteten av länen att det var ett stabilt läge men att det fanns ett stort behov av att säkerställa förbrukningsmaterial och skyddsutrustning, särskilt på längre sikt.

I september 2020 angavs i rapporteringen att det var ett generellt stabilt läge avseende förbrukningsmaterial och skyddsutrustning men att vissa problem med leveranser av skyddshandskar rapporterats från flera län.

Under oktober 2020 angavs i rapporteringen att förbrukningen av munskydd var hög samt att det var svårigheter att få leveranser av skyddshandskar i vissa län. I rapporteringen anges även att en myndighet borde ansvara för den aggregerade nationella bilden av kommunala resurser, brister och behov avseende skyddsutrustning på lång sikt (4–6 månader).

Även i rapporteringen i november 2020 angavs att en myndighet borde ansvara för den aggregerade nationella bilden av kommunala resurser, brister och behov avseende skyddsutrustning på lång sikt (4–6 månader). Vidare angavs att det fanns ett behov av ett verktyg eller system för prognostisering och inventering. Vidare borde rapporteringsvägar klarläggas. Man efterfrågade också statusen vad gäller förlängningen av tillfälliga tillstånd för personlig skyddsutrustning som Arbetsmiljöverket utfärdar.

Uppdrag till myndigheter

Socialstyrelsen

Regionerna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län lämnade den 13 mars 2020 in en hemställan till regeringen om behovet av nationella beslut för att säkra varuförsörjningen i sjukvården. I hemställan konstaterades att Folkhälsomyndigheten den 10 mars 2020 höjde risknivån för smittspridning av coronaviruset från måttlig till mycket hög nivå samt att WHO dagen efter klassade coronaviruset som en pandemi. I hemställan efterlystes ett nationellt

ledarskap som säkerställde att regionerna fick de leveranser av skyddsutrustning som krävdes, men också såg till att den utrustningen som fanns användes på rätt ställe. De ansvariga myndigheterna Socialstyrelsen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap måste därför enligt hemställan skyndsamt få ett uppdrag av regeringen att på nationell nivå säkra tillgången på skyddsutrustning samt skyndsamt ta initiativ till att få igång en produktion av materiel inom Sverige för att långsiktigt säkra kapaciteten.

Regeringen gav den 16 mars 2020 i uppdrag till Socialstyrelsen om att på nationell nivå säkra tillgången till skyddsutrustning och fördela skyddsutrustning och annan materiel till följd av spridningen av covid-19 (S2020/01558FS, S2020/01594/FS [delvis]), *bilaga A5.3.8*.

Myndigheten ska på nationell nivå svara för fördelningen respektive, vid behov, omfördelning mellan huvudmännen samt, så långt det är möjligt, ta initiativ till att skyndsamt få igång en produktion av materiel inom Sverige.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska bistå Socialstyrelsen vid genomförandet av uppdraget. Uppdraget ska genomföras i dialog med Folkhälsomyndigheten och Arbetsmiljöverket. Genomförandet av uppdraget ska också ske i nära samarbete med berörda regioner samt med företrädare för kommunerna.

Uppdraget ska gälla så länge det krävs med tanke på spridningen av covid-19 och förutsättningarna för regionerna och kommunerna att på egen hand säkerställa försörjningen av skyddsutrustning och annan sjukvårdsmateriel.

Uppdraget ska löpande redovisas till Regeringskansliet och en rapport om arbetet ska lämnas senast den 31 december 2020.

I beslutet anges att Socialstyrelsen arbetar med att stödja hälso- och sjukvårdens huvudmän, dvs. regionerna och kommunerna, genom att samordna beredskapen inför och vid fredstida kriser. Med anledning av utbrottet av covid-19 genomförde myndigheten i samarbete med Folkhälsomyndigheten bl.a. inventeringar av regionernas och kommunernas tillgång till nödvändig utrustning, personal och infrastruktur för att identifiera hur en samordning av de nationella insatserna skulle ske. Vidare anges att Socialstyrelsens aktiviteter med anledning av det pågående utbrottet av covid-19 syftade till att säkerställa att myndigheten utgick från fakta om utvecklingen av utbrottet och om läget i sjukvården för att på så sätt vara väl förberedd om och när beredskapsplanerna behövde aktiveras i händelse av andra händelseutvecklingar än de som då ansågs troliga.

Det framgår av beslutet att en inventering som Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten hade gjort inom hälso- och sjukvård och smittskydd visade att just personlig skyddsutrustning var en potentiell bristvara.

Regeringen gav den 25 mars 2020 Socialstyrelsen i uppdrag att, vid behov, ta initiativ till att på nationell nivå säkra tillgången till medicinskt teknisk utrustning m.m. som behövs i intensivvården eller annan vård till följd av spridningen av covid-19 samt att på nationell nivå svara för fördelningen av denna utrustning mellan huvudmännen (S2020/02443/FS [delvis]), *bilaga A5.3.9*.

Uppdraget ska genomföras i dialog med Folkhälsomyndigheten, Försvarets materielverk, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Upphandlingsmyndigheten. Genomförandet av uppdraget ska ske i nära dialog med berörda regioner och företrädare för kommuner.

Uppdraget gäller så länge det krävs med tanke på spridningen av covid-19 och förutsättningarna för regionerna att på egen hand säkerställa försörjningen av medicinskt teknisk utrustning och sådana läkemedel som kan behövas i vården av patienter som insjuknat i covid-19. Uppdraget ska löpande redovisas till Regeringskansliet och en rapport om arbetet ska lämnas senast den 31 januari 2021.

Länsstyrelserna

Regeringen gav den 3 april 2020 länsstyrelserna i uppdrag att bistå Socialstyrelsen i arbetet med att samordna kommunernas lägesbilder och behov av skyddsutrustning och sjukvårdsmateriel inom ramen för det uppdrag som regeringen gav Socialstyrelsen den 16 mars 2020 (S2020/02676/SOF), *bilaga A5.3.10*.

Länsstyrelserna ska utföra uppdraget i samarbete med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges kommuner och regioner.

Av beslutet framgår att länsstyrelserna den 30 mars 2020 lämnade in en hemställan till regeringen. I hemställan anges att Socialstyrelsen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, länsstyrelserna och Sveriges kommuner och regioner tillsammans har kommit överens om en samordningsprocess för att Socialstyrelsen ska få en heltäckande bild av läget i kommuner och regioner samt en uppfattning om behovet av stöd gällande sjukvårdsmateriel och skyddsutrustning. Länsstyrelserna hemställer om ett bemyndigande för att bl.a. kräva in underlag från berörda kommuner.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Regeringen gav den 30 april 2020 i uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att vid behov stödja regioner, kommuner, företag och andra aktörer genom att hantera transport och logistik för skyddsutrustning och annan materiel till följd av covid-19 (Ju2020/01685/SSK), *bilaga A5.3.11*.

En rapport om arbetet ska lämnas senast den 31 december 2020 till Regeringskansliet.

I ett pressmeddelande den 9 juli 2020 på MSB:s webbplats anges att myndigheten lämnat en hemställan till regeringen för att säkra skyddsutrustning till samhällsviktig verksamhet.

I pressmeddelandet anges också att det i dag finns en helhetsbild över behoven av skyddsutrustning till vård och omsorg men inte till övrig samhällsviktig verksamhet. En liten aktör kan dessutom ha svårt att få tag på skyddsutrustning, när leverantörer prioriterar större kunder. MSB har nu hemställt till regeringen att en myndighet blir sammanhållande för att köpa in utrustning till samhällsviktig verksamhet.

Regeringen gav den 10 september 2020 med anledning av den pågående covid-19-pandemin MSB i uppdrag att genomföra en behovsanalys för tiden fram till den 1 september 2021 om anskaffning och fördelning av personlig skyddsutrustning till myndigheter som är verksamma inom samhällsviktig verksamhet exklusive hälso- och sjukvård samt omsorg (Ju2020/03246/SSK), *bilaga A5.3.12*.

Analysen ska utgå från de scenarier som Folkhälsomyndigheten tagit fram vad gäller den fortsatta spridningen av det virus som orsakar covid-19 i Sverige under hösten 2020 och våren 2021. MSB ska analysera vilka myndigheter som kan behöva stöd för anskaffning av personlig skyddsutrustning och i vilken utsträckning myndigheterna själva har möjlighet att tillse sin egen försörjning av personlig skyddsutrustning eller om de behöver stöd.

Vid genomförandet av uppdraget ska MSB samråda med Socialstyrelsen och Arbetsmiljöverket.

Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket beslutade den 18 mars 2020 om föreskrifter med särskilda bestämmelser om personlig skyddsutrustning med anledning av hotet från sjukdomen covid-19 (AFS 2020:2). Föreskrifterna innebär bl.a. att arbetsgivare inom hälso- och sjukvården får, utan hinder av 3 § Arbetsmiljöverkets föreskrifter om användning av personlig skyddsutrustning, använda sådan skyddsutrustning som inte är försedd med CE-märkning, under förutsättning att utrustningen har bedömts och tillhandahållits av en behörig svensk myndighet.

Regeringen beslutade den 7 april 2020 att ge Arbetsmiljöverket i uppdrag att under pågående spridning i samhället av det virus som orsakar covid-19 säkerställa att det finns ett förfarande för att tillhandahålla icke CE-märkt personlig skyddsutrustning för samhällsviktiga yrkesgrupper. Uppdraget gavs mot bakgrund av en rekommendation från EU-kommissionen den 13 mars 2020 om att marknadskontrollmyndigheter under vissa omständigheter skulle få tillåta personlig skyddsutrustning som saknar CE-märkning, men som myndigheten har konstaterat säkerställer ett tillräckligt skydd av hälsa och säkerhet.

I ett pressmeddelande från Arbetsmarknadsdepartementet den 6 augusti 2020 anges att sedan Arbetsmiljöverket fick uppdraget har myndigheten beviljat tillstånd till 211,6 miljoner produkter. Vidare anges att skyddsutrustningen används vid t.ex. äldreboenden och sjukhus.

I pressmeddelandet anges också att Arbetsmiljöverket inspekterat sammanlagt ca 600 arbetsplatser runt om i Sverige under sommaren 2020 för att granska skyddsutrustning i vård och äldreomsorg samt inspektera smittrisker.

Inspektionen är inte en del av regeringsuppdraget, men enligt pressmeddelandet säkerställer den att säker skyddsutrustning används som inte ger en falsk trygghet för arbetstagarna.

Vidare anges i pressmeddelandet att arbetsmarknadsminister Eva Nordmark uttalat följande:

De som jobbar med att bekämpa viruset och dess effekter ska ha den skyddsutrustning som krävs. Det svenska snabbspåret är en viktig del i regeringens arbete med att öka tillgången till personlig skyddsutrustning.

Hon har också uttalat:

Behovet av personlig skyddsutrustning för att skydda arbetstagare inom vård och äldreomsorg från smittrisker under pågående coronapandemin är stort. Det är viktigt att endast testad och säker skyddsutrustning används. De som jobbar ska inte invaggas i en falsk trygghet. Därför är kvalitetskontrollerna som görs så viktiga.

Nya förordningar

Regeringen beslutade den 15 mars 2020 med stöd av 9 kap. 6 § smittskyddslagen förordningen (2020:126) om fördelning av sjukvårdsmaterial till följd av spridningen av covid-19. Förordningen innebär att Socialstyrelsen, med hänsyn till behovet inom en särskild del av landet eller inom en viss verksamhetsgren inom hälso- och sjukvården, socialtjänsten eller verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, får besluta att en region eller kommun ska överlämna personlig skyddsutrustning eller provtagningsmaterial till en annan eller flera andra regioner eller kommuner. Förordningen innebär även att regioner och kommuner på begäran ska lämna information till Socialstyrelsen om den personliga skyddsutrustning och det provtagningsmaterial som respektive region eller kommun har tillgång till.

Den 7 april 2020 beslutade regeringen om en ändring av förordningen (2018:127) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om personlig skyddsutrustning. Förordningsändringen innebär att CE-märkt personlig skyddsutrustning som används vid bekämpande av coronaviruset och som saknar bruksanvisning på svenska får föras in i Sverige och användas här, under förutsättning att språket lätt kan förstås av slutanvändaren, till exempel personal inom vården. Ändringen gäller sådan skyddsutrustning där bruksanvisning krävs enligt gällande regelverk.

Åtgärder på EU-nivå: EU-gemensam upphandling

Den 28 februari 2020 fattade regeringen beslut om att Sverige skulle underteckna det EU-gemensamma avtalet Joint Procurement Agreement om upphandlingar av medicinska produkter mot gränsöverskridande hälsohot. Avtalet innebär att Sverige kan vara med i en specifik EU-upphandling gällande personlig skyddsutrustning med anledning av det pågående utbrottet av covid-19. I mars 2020 gjordes en gemensam upphandling av personlig skyddsutrustning med anledning av utbrottet av covid-19. Socialstyrelsen var Sveriges representant i styrgruppen för denna upphandling.

I ett pressmeddelande den 28 februari 2020 på regeringens webbplats anförts att det vid ett eventuellt större utbrott av covid-19 i Sverige kommer att behövas stora mängder personlig skyddsutrustning för vårdpersonal. Eftersom behovet internationellt samtidigt kommer att vara mycket stort kan det då bli problem för enskilda upphandlare i Sverige att få tillgång till relevant materiel. En nationellt koordinerad EU-gemensam upphandling ger Sverige större chanser att vid behov få tag i materiel.

I pressmeddelandet anges vidare att socialminister Lena Hallengren uttalat följande:

Även om Folkhälsomyndigheten fortsatt bedömer risken för smittspridning av det nya coronaviruset som låg ska vi vara så förberedda som det är möjligt. Det pågår inom EU planer på en gemensam upphandling av personlig skyddsutrustning och genom att Sverige nu går med i JPA kan vi delta i den upphandlingen.

Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap

Regeringen beslutade den 9 augusti 2018 kommittédirektiv för en utredning om hälso- och sjukvårdens beredskap och förmåga inför och vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap (dir. 2018:77). Enligt direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 31 december 2020.

I direktiven anges att den förändrade hotbilden när det gäller bl.a. terroristattentat samt hälsohot i form av smittsamma sjukdomar ställer ökade krav på hälso- och sjukvårdens beredskap. Vidare anges att regeringen bedömer att den svenska hälso- och sjukvårdens beredskap och förmåga vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap behöver förstärkas. I stort är detta förmågor som finns i landstingen (numera regionerna) men även staten har ett ansvar för vissa specifika frågor. Till detta kommer även försörjning av läkemedel och annan sjukvårdsmateriel som behövs för att kunna säkerställa hälso- och sjukvårdens funktionalitet.

Vidare anges i direktiven att beredskapen mot hälsohot generellt bedöms vara god. Erfarenheterna från influensaepidemin 2009–10 visade på en i huvudsak tydlig ansvarsfördelning och välfungerande samordning och samverkan. Regeringen såg ingen anledning att se över organisationen för smittskyddets beredskap. Däremot framkom i samband med ebolautbrottet i Västafrika 2014–15 att förmågan till högisoleringsvård av patienter med allvarliga högsmittsamma infektioner var en begränsad resurs.

Det anges också i direktiven att utredaren ska lämna förslag på såväl övergripande inriktning som eventuella konkreta insatser och åtgärder för en god beredskap och förmåga att hantera smittsamma sjukdomar och andra hälsohot. Utredaren ska även se över behoven av insatser för att säkerställa tillgången till läkemedel och annan hälso- och sjukvårdsmateriel som är nödvändig inför och vid allvarliga händelser i fredstid. Utgångspunkten ska vara att behoven så långt det är möjligt bör tillgodoses i den ordinarie försörjningskedjan. Vidare ska utredaren analysera behoven av och ändamålsenligheten hos den beredskapslagring som i dag sker. Utredaren ska

också pröva om det finns skäl att förtydliga statens, landstingens och privata aktörers ansvar att säkra tillgången till nödvändiga läkemedel eller annan hälso- och sjukvårdsmateriel vid allvarliga hälsohot i fredstid.

I direktiven anges också att utredaren, med utgångspunkt i ansvarsprincipen, ska se över statens ansvar för beredskapen inom hälso- och sjukvården och vid behov lämna förslag till förändringar eller förtydliganden av det statliga ansvaret.

Utredningen fick den 14 november 2019 tilläggsdirektiv (dir. 2019:83). Utredaren fick bl.a. i uppdrag att överväga och analysera vilka åtgärder som behövs för att förebygga och hantera situationer med brist på hälso- och sjukvårdsmateriel under förhållanden då inte någon allvarlig händelse i övrigt påverkar försörjningen. Uppdraget omfattar även motsvarande frågor när det gäller läkemedel. Utredaren fick också förlängd tid för uppdraget till den 30 september 2021 och ska lämna en delredovisning senast den 1 april 2020.

I april 2020 överlämnade utredningen delbetänkandet Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning (SOU 2020:23) som bl.a. innehåller bedömningar i fråga om hälso- och sjukvårdens försörjningsberedskap.

Regeringen beslutade den 20 augusti 2020 att uppdraget skulle utvidgas på så sätt att utredningen ska beakta erfarenheter av utbrottet av sjukdomen covid-19 under det fortsatta utredningsarbetet (dir. 2020:84). Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas slutligt senast den 28 februari 2022. Utredningen ska dock lämna en delredovisning senast den 1 april 2021 av de delar som avser försörjning av hälso- och sjukvårdsmateriel och läkemedel.

I tilläggsdirektiven anförs bl.a. att det vid hanteringen av utbrottet av covid-19 har framkommit ett stort behov av nationell och regional samordning och även omfördelning av resurser mellan olika aktörer. Flera regeringsuppdrag har därför lämnats till Socialstyrelsen när det gäller samordning, inköp och fördelning av resurser. Dessa frågor behöver enligt regeringen ges stor uppmärksamhet i det fortsatta utredningsarbetet. Även det ökade behovet av skyddsutrustning inom den kommunala omsorgen vid en pandemi behöver beaktas. Det bör beaktas att det uppdrag som Arbetsmiljöverket nu har för att bidra till att säkerställa tillgången till skyddsutrustning under utbrottet av covid-19 endast ska vara av tillfällig karaktär. En särskild fråga som utredaren ska analysera är vilka möjligheter som bör finnas att omfördela läkemedel och sjukvårdsmateriel från en enskild aktör, oavsett om vårdgivaren har vårdavtal med regionen eller inte.

Vidare anförs i tilläggsdirektiven att hanteringen av utbrottet av covid-19 har fört med sig en mycket ansträngd situation globalt när det gäller tillgången på skyddsmaterial, medicinsk teknik, läkemedel, komponenter och förbrukningsmaterial. I Sverige ansvarar regioner och kommuner för att säkerställa tillgången till den utrustning som behövs för att bedriva hälso- och sjukvården och den kommunala omsorgen. Det kan dock enligt direktiven konstateras att Sverige är ett av många länder som saknar omfattande lager, och såväl offentlig som privat sektor har i hög grad förlitat sig på de globala

värdekedjorna för produktion och distribution av läkemedel och hälso- och sjukvårdsmateriel. Den uppkomna situationen, med en nationell utbudsbrist som är en konsekvens av globala värdekedjor som försvarar omställning till inhemsk produktion samt en massiv global efterfrågeökning, har förstärkts av olika typer av handelshinder såsom olika länders införande av exportrestriktioner, nedstängning av produktionskapacitet och störningar i de globala fraktsystemen. Även detta är erfarenheter som behöver beaktas i utredningens fortsatta arbete.

Delbetänkande från Coronakommissionen

Regeringen beslutade den 30 juni 2020 att tillsätta en kommission med uppdrag att utvärdera regeringens, förvaltningsmyndigheternas, regionernas och kommunernas åtgärder för att begränsa spridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19 och spridningens effekter (Coronakommissionen).

Kommissionen lämnade i december 2020 delbetänkandet *Äldreomsorgen under pandemin* (SOU 2020:80).

I delbetänkandet anføres bl.a. att tillgången till skyddsutrustning var mycket bristfällig i pandemins inledande skede. Både MSB och Socialstyrelsen uppmärksamade redan den 4–6 februari att det förelåg en risk för att brist på personlig skyddsutrustning skulle uppstå. Det dröjde emellertid till slutet av april, då smittan för länge sedan tagit sig in på de särskilda boendena, innan Socialstyrelsen via länsstyrelserna började få en bild av läget i kommunerna. Kommissionen anser att det tog orimligt lång tid att klarlägga och konstatera äldreomsorgens behov av skyddsutrustning. Med det stora antalet kommuner och vårdgivare som finns i Sverige borde enligt kommissionen rapporteringsvägar redan ha existerat eller skyndsamt ha byggts upp.

Information till riksdagen

Socialminister Lena Hallengren har besvarat ett flertal skriftliga frågor om skyddsutrustning och sjukvårdsmateriel.

Hon besvarade t.ex. den 8 april 2020 en skriftlig fråga om skyddsutrustning för medarbetare inom hälso- och sjukvården (fr. 2019/20:1135). I svaret anfördes bl.a. följande:

Det är Folkhälsomyndigheten som utfärdar generella rekommendationer för skyddsåtgärder i hälso- och sjukvård och omsorg. Syftet är att personal i vård och omsorg ska skyddas mot smitta på bästa sätt utifrån vårdssituationen.

Rekommendationerna kompletterar gällande föreskrifter och lokalt utarbetade riktlinjer och ska vara ett stöd i vården. Ytterst är det den som är verksamhetsansvarig som har arbetsmiljöansvar och som ska bedöma risken i den aktuella vårdssituationen. Här är givetvis lokal utbildning och dialog av största vikt för att personalen ska känna sig trygg i sin arbetssituation.

Det åligger varje region att säkerställa försörjningen av skyddsutrustning för att behoven ska kunna täckas även vid en större påfrestning

än normalt. Vissa regioner har dock inte en tillräcklig uthållighet när det gäller materialförsörjning i detta avseende och regeringen har därför tilldelat Socialstyrelsen särskilda samordningsuppdrag när det gäller skyddsutrustning.

Den 16 mars gav regeringen Socialstyrelsen i uppdrag att vara nationell inköpscentral för sjukvårdsmaterial, skyddsutrustning och viss medicinteknisk utrustning, med anledning av covid-19. Vid sidan av att köpa in och distribuera sjukvårdsmaterial och skyddsutrustning till landets regioner och kommuner ska Socialstyrelsen på nationell nivå svara för fördelning och vid behov omfördelning av utrustning mellan huvudmännen.

Vi har haft ett konstruktivt möte med företrädare för berörda fackförbund, myndigheter och Sveriges kommuner och regioner om tillgången till och användning av personlig skyddsutrustning. Det som kom fram vid samtalet utgör en viktig grund för det arbete som nu pågår.

I ett svar samma dag på skriftliga frågor om materialstöd (fr. 2019/20:1158 och 2019/20:1162) anförde socialministern bl.a. följande:

I mitten av mars gav regeringen Socialstyrelsen i uppdrag att vara nationell inköpscentral för sjukvårdsmaterial, skyddsutrustning och viss medicinteknisk utrustning, med anledning av covid-19. Det innebär givetvis att utrustning köps in såväl nationellt som från andra länder. Den 7 april fattade regeringen beslut om att ge Arbetsmiljöverket i uppdrag att under pågående spridning i samhället av det virus som orsakar covid-19 snarast säkerställa att det finns ett förfarande för att kunna ge ekonomiska aktörer tillstånd att tillhandahålla icke CE-märkt personlig skyddsutrustning under vissa förutsättningar. Det gör att utrustning under denna period kan användas så länge den säkerställer ett tillräckligt skydd av hälsa och säkerhet för användaren. Regeringen förutser att detta beslut kommer att öka tillgången till personlig skyddsutrustning.

Vid sidan av att köpa in och distribuera sjukvårdsmaterial och skyddsutrustning till landets regioner och kommuner ska Socialstyrelsen på nationell nivå svara för fördelning och vid behov omfördelning av utrustning mellan huvudmännen. Socialstyrelsen arbetar även, på regeringens uppdrag med att se över och främja förutsättningarna att skyndsamt få igång en produktion av material inom Sverige för att på kort och lång sikt säkra en tillräcklig produktionskapacitet.

Även den 29 juli 2020 besvarade hon en skriftlig fråga om skyddsutrustning till kommunerna (fr. 2019/20:1632). I svaret anfördes följande:

Björn Söder har frågat mig vad jag tänker vidta för åtgärder så att kommunerna, som ansvarar för äldreomsorgen, kan beställa skyddsutrustning på samma villkor som regionerna.

Det är olyckligt om kommuner hindrats från att beställa skyddsutrustning. Socialstyrelsen har inte prioriterat regioner före kommuner vid inköp av skyddsutrustning.

Regeringen beslutade den 16 mars om att ge Socialstyrelsen i uppdrag att säkerställa tillgången till skyddsutrustning och annan sjukvårdsmateriel till följd av spridningen av covid-19, på nationell nivå svara för fördelningen respektive, vid behov, omfördelning mellan huvudmännen samt, så långt det är möjligt, ta initiativ till att skyndsamt få igång en produktion av material inom Sverige. Regeringen beslutade samtidigt om en förordning om fördelning av skyddsmaterial till följd av spridningen av covid-19. Det innebär att Socialstyrelsen får, med hänsyn till behovet inom en särskild del av landet eller inom en viss verksamhetsgren inom hälso-

och sjukvården, socialtjänsten eller verksamhet till stöd och service till vissa funktionshindrade, besluta att en region eller kommun ska överlämna personlig skyddsutrustning eller provtagningsmaterial till en eller flera regioner eller kommuner. Förordningen innebär också att kommuner och regioner ska överlämna information till Socialstyrelsen om vilken utrustning man har tillgång till. Länsstyrelserna fick den 3 april regeringens uppdrag att bistå Socialstyrelsen i genomförandet av det uppdrag som beslutades den 16 mars genom att samordna kommunernas lägesbilder och behov av skyddsutrustning och sjukvårdsmaterial.

Kommunerna kan enligt detta förfarande beställa skyddsutrustning på samma villkor som regionerna.

I ett svar den 26 augusti 2020 på en skriftlig fråga om kommunernas beredskap gällande skyddsutrustning (fr. 2019/20:1960) anförde Lena Hallengren bl.a. följande:

Ansvarsprincipen är en av tre bärande principer för det svenska krishanteringsystemet. Det innebär att den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer också har det vid en kris. Kommuner och regioner är skyldiga att ha en plan för hur en extraordinär händelse ska hanteras. Ansvarig nämnd i kommuner och regioner ska se till att verksamheterna har en god krisberedskap och är väl förberedda på allvarliga händelser som kan inträffa. Relevant information, stöd och vägledningar finns tillgängliga på flera statliga myndigheters hemsidor.

Regeringen tillsatte i augusti 2018 en utredning om att göra en översyn av hälso- och sjukvårdens beredskap inför och vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap. I uppdraget ingår bl.a. att analysera behoven av insatser för att stärka beredskapen mot smittsamma sjukdomar och andra hälsohot. Utredningen lämnade ett delbetänkande i april 2020 som bl.a. innehåller förslag på en sammanhållen funktion för samhällets försörjningsberedskap. Betänkandet är för närvarande under beredning. Regeringen beslutade nyligen om tilläggsdirektiv till utredningen. Redovisningen av de delar av uppdraget som gäller försörjningen av läkemedel och hälso- och sjukvårdsmaterial tidigareläggs därmed så att utredningen ska lämna sina förslag senast den 1 april 2021. Ett slutbetänkande med övriga delar av uppdraget ska lämnas senast den 28 februari 2022.

Den 17 november 2020 besvarade socialminister Lena Hallengren en interpellation om tillgången på skyddsutrustning (ip. 2020/21:96). I debatten med anledning av interpellationen anförde hon bl.a. följande (prot. 2020/21:36):

Jag vill inleda med att förklara den svenska krisberedskapen, som grundar sig i ansvarsprincipen. Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar under kris- och krigssituationer.

I Sverige är det regionerna och kommunerna som är huvudmän för hälso- och sjukvården. Detta innebär bland annat att de ska planera sin hälso- och sjukvård med utgångspunkt i behovet av vård hos dem som omfattas av regionens ansvar men också planera så att katastrofmedicinsk beredskap upprätthålls. I detta ingår att huvudmännen ska planera så att hälso- och sjukvårdens försörjning av skyddsutrustning och förbrukningsmateriel tillgodoser det behov som kan uppstå vid allvarlig händelse.

Pandemins snabba förlopp innebar samtidigt att det fanns behov av samordnade nationella insatser. För att stötta regioner och kommuner och

för att säkerställa det nationella behovet av skyddsutrustning tog regeringen därför flera snabba beslut. Regeringen beslutade i mars att ge Socialstyrelsen i uppdrag att på nationell nivå säkra tillgången till skyddsutrustning och medicinteknisk utrustning med mera. I uppdraget ingick också att på nationell nivå ansvara för fördelning respektive omfördelning mellan huvudmännen vid behov samt att myndigheten skulle ta initiativ till att det startades produktion av materiel inom Sverige.

Inom ramen för dessa uppdrag har Socialstyrelsen byggt upp ett nationellt beredskapslager innehållande skyddsutrustning och medicinteknisk utrustning med mera. Om det råder brist på skyddsutrustning i regioner och kommuner kan de således vända sig till Socialstyrelsen för att få stöd från detta lager till dess att deras ordinarie inköpskanaler åter fungerar.

Det är viktigt att förstå bakgrunden till att den svenska beredskapen ser ut som den gör. I början av 90-talet avvecklades stora delar av det civila försvaret i Sverige, vilket bland annat innebar att Sverige inte längre skulle ha nationella beredskapslager. Jag tror att vi är flera som i dag kan konstatera att det var ett misstag.

Redan innan pandemin bröt ut hade regeringen påbörjat arbetet med att stärka beredskapen. Detta är ett långsiktigt arbete – det tidigare civila försvaret växte fram under flera decennier. År 2015 fattades ett avgörande beslut om att återuppta totalförsvarsberedskapen.

En annat viktigt beslut för arbetet med att stärka Sveriges beredskap togs i augusti 2018, då regeringen tillsatte en utredning om hälso- och sjukvårdens beredskap inför och vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap. Utredningen ska bland annat se över nuvarande ordning för att säkerställa att det finns tillgång till läkemedel och annan hälso- och sjukvårdsmateriel vid allvarliga händelser i fredstid respektive under höjd beredskap. Detta ska göras med utgångspunkt i ansvarsprincipen, men utredningen ska pröva om det finns skäl att förtydliga regionernas, kommunernas, statens eller privata aktörers ansvar. Utredningen har under sommaren 2020 även fått ett tilläggsuppdrag att under den fortsatta utredningstiden ta hänsyn till erfarenheter från utbrottet av covid-19.

Utredningen ska i april 2021 lämna en delredovisning för de delar som avser försörjning av hälso- och sjukvårdsmateriel och läkemedel. Detta kommer vara ett viktigt underlag för regeringens arbete med att stärka den svenska beredskapen.

Gällande ordning

Regeringens styrfunktion

Regeringen styr enligt 1 kap. 6 § regeringsformen riket och är ansvarig inför riksdagen. Regeringen är ansvarig för genomförandet av det allmännas åtagande om inte detta uttryckligen är en uppgift för riksdagen, kommunerna, domstolarna eller någon annan myndighet. I regeringens styrfunktion måste anses ingå uppgiften att hantera konsekvenserna av en stor katastrof som drabbar riket och dess befolkning (bet. 2015/16:KU20 s. 398). Till sin hjälp har regeringen de myndigheter som lyder under regeringen, se 12 kap. 1 § regeringsformen.

Regeringen har att fatta de beslut som krävs för att styra riket, t.ex. i form av direktiv till myndigheter om att vidta olika åtgärder eller genom särskilda regeringsbeslut.

Regeringen kan också på förhand ha beslutat att myndigheter som lyder under regeringen ska ha vissa uppgifter i en sådan situation. Inledningsvis när en katastrof inträffar faller det då på dessa myndigheter att hantera situationen på det sätt de ålagts av regeringen, men även i detta fall agerar myndigheterna i egenskap av regeringens redskap för att hantera situationen, och regeringens uppgift blir att se till att myndigheterna klarar av det som föreskrivits dem. Till syvende och sist är det regeringen – inte förvaltningsmyndigheterna – som i enlighet med regeringsformen inför riksdagen ansvarar för hur krisen hanteras.

Regeringens och Regeringskansliets organisation för krishantering

I 11 a § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet anges att chefen för varje departement ansvarar för krishanteringsförmågan i departementet. Departementschefen ska ge en chefstjänsteman i departementet i uppdrag att närmast under departementschefen ansvara för att departementet har en krishanteringsplan och en krishanteringsorganisation. I Statsrådsberedningen och Regeringskansliets förvaltningsavdelning kan uppdraget i stället ges till en annan tjänsteman än en chefstjänsteman.

I Justitiedepartementet finns enligt 11 b § nämnda förordning en särskild chefstjänsteman för krishantering. Under chefstjänstemannen finns ett kansli för krishantering. Den särskilda chefstjänstemannen för krishantering som finns i Justitiedepartementet ansvarar för utveckling, samordning och uppföljning av krishanteringen i Regeringskansliet samt nödvändiga förberedelser för detta. Chefstjänstemannen får i det syftet ge ut riktlinjer och annat material.

För krishantering finns det en grupp för strategisk samordning. Gruppen består av statssekreterare i de departement vars verksamhetsområden berörs av en allvarlig händelse eller en uppkommen situation. Gruppen leds av en statssekreterare i Justitiedepartementet, som vid förhinder får utse en annan statssekreterare att leda gruppen. Med statssekreterare avses även kabinettssekreteraren.

Vidare finns ett krishanteringsråd. På regeringens webbplats redovisas följande.

Krishanteringsrådet: Forum för informationsutbyte mellan Regeringskansliet och myndigheter

Vid krishanteringsrådets möten träffas Regeringskansliet och rådets ledamöter för att utbyta information. Under normala förhållanden sammanträder rådet två gånger per år för allmän orientering om arbetet inom krisberedskapsområdet. Rådet kan också sammankallas för informationsutbyte mellan Regeringskansliet och myndigheter under allvarliga händelser och kriser.

Krishanteringsrådet inrättades av regeringen i december 2008 och leds av inrikesministerns statssekreterare. I rådet ingår normalt rikspolischefen, säkerhetspolischefen, överbefälhavaren samt generaldirektörerna för Affärsverket svenska kraftnät, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Socialstyrelsen och Strålsäkerhetsmyndigheten.

I rådet ingår även en landshövding som företräder länsstyrelserna. Dessutom kan företrädare för de berörda, myndighetsansvariga

departementen medverka. Inrikesministerns statssekreterare kan även adjungera andra ledamöter om behov finns.

Ansvarsprincipen

Arbetet med det svenska samhällets krisberedskap utgår från ansvarsprincipen som innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar under kris- och krigssituationer. Ansvarsprincipen innebär också ett ansvar för varje aktör att samverka med andra.

Kommuner och regioner

Hälso- och sjukvård

Enligt 2 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), förkortad HSL, avses med hälso- och sjukvård åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador.

Av 8 kap. HSL följer att huvudansvaret för att bedriva hälso- och sjukvård i Sverige vilar på regionerna.

Regionerna ska enligt 7 kap. 2 § HSL planera sin hälso- och sjukvård med utgångspunkt i behovet av vård hos dem som omfattas av regionens ansvar för hälso- och sjukvård. Vid planeringen ska även den hälso- och sjukvård som erbjuds av andra vårdgivare beaktas. Regionerna ska också planera sin hälso- och sjukvård så att katastrofmedicinsk beredskap upprätthålls.

Några bestämmelser som närmare anger vilket ansvar huvudmännen har för förberedelser inför och verksamhet under höjd beredskap finns inte i HSL. Enligt 6 kap. 1 § 2 får regeringen emellertid meddela föreskrifter om hälso- och sjukvården i krig, vid krigsfara eller under sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara. Enligt 6 kap. 2 § 3 får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om hälso- och sjukvården i fredstid om det ur ett nationellt perspektiv finns behov av katastrofmedicinska insatser. Denna möjlighet har dock aldrig utnyttjats.

Katastrofmedicinsk beredskap

Socialstyrelsen har meddelat föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2013:22) om katastrofmedicinsk beredskap. Katastrofmedicinsk beredskap innebär enligt föreskrifterna beredskap att bedriva hälso- och sjukvård i syfte att minimera följderna vid allvarlig händelse. Enligt 4 kap. 1 § ska varje region vid allvarlig händelse eller vid risk för sådan händelse ha förmåga att larma och aktivera de funktioner som är nödvändiga, leda och samordna berörda hälso- och sjukvårdsverksamheter, genomföra sjukvårdsinsatser i ett skadeområde, utföra sjuktransporter och på vårdenhet omhändertar drabbade samt samverka med andra aktörer på lokal, regional och nationell nivå.

I varje region ska det enligt 5 kap. 3 och 4 §§ finnas en regional katastrofmedicinsk beredskapsplan. Av denna ska framgå hur nödvändiga funktioner i hälso- och sjukvården ska larmas och aktiveras vid allvarlig händelse eller vid risk för sådan händelse, vem som ska leda och samordna

hälso- och sjukvården vid allvarlig händelse och vilka andra aktörer som landstinget vid behov ska samverka med. Vidare framgår enligt 5 kap. 9 § att en region ska planera så att hälso- och sjukvårdens försörjning av medicinteknisk utrustning, förbrukningsmateriel och läkemedel anpassas till de behov som kan uppstå vid allvarlig händelse. Enligt 7 kap. 1 § ska landstinget systematiskt följa upp och utvärdera den katastrofmedicinska beredskapen. Detta ska göras med den frekvens och i den omfattning som krävs för att upprätthålla beredskapen.

Kommuners och regioners åtgärder vid extraordinära händelser

Lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) syftar till att kommuner och regioner ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. De ska därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar. Enligt 2 kap. 1 § ska kommuner och regioner bl.a. i en risk- och sårbarhetsanalys analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Kommuner ska enligt 2 kap. 7 § inom sitt geografiska område verka för att olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet.

I kommuner och regioner ska det enligt 2 kap. 7 § finnas en nämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid (krisledningsnämnd). Krisledningsnämnden får fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen eller regionen i den utsträckning som det är nödvändigt.

Enligt 3 kap. 1 § ska kommuner och regioner också vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (beredskapsförberedelser). Kommuner och regioner får enligt 4 kap. 1 § på begäran lämna hjälp till andra kommuner och regioner som drabbats av en extraordinär händelse i fredstid. Om en kommun eller en region har en för totalförsvaret viktig uppgift och denna blir oskäligt betungande till följd av krigsskada eller andra utomordentliga förhållanden som orsakats av krig eller krigsfara, är enligt 4 kap. 2 § kommuner och regioner skyldiga att lämna hjälp. I lagen finns även bestämmelser om vilken ersättning som den kommun eller den region som lämnat hjälpen ska kunna få samt hur denna ersättning ska beräknas och betalas ut.

Socialstyrelsen

Socialstyrelsen är enligt förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen förvaltningsmyndighet för verksamhet som rör hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet, tandvård, socialtjänst, stöd och service till vissa funktionshindrade samt frågor om alkohol och missbruksmedel. Enligt 8 § har myndigheten ett samlat ansvar för att expertis utvecklas och upprätthålls samt att kunskap sprids om katastrofmedicin och krisberedskap inom myndighetens verksamhetsområde.

Vidare ska myndigheten enligt 9 § 1 medverka i krisberedskap och i totalförsvaret i enlighet med förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, samt förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap samt samordna och övervaka planläggningen av den civila hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens beredskap.

Enligt 9 § 3 ska myndigheten på regeringens uppdrag samordna förberedelserna för försörjningen med läkemedel och sjukvårdsmateriel inför höjd beredskap, för att upprätthålla en katastrofmedicinsk beredskap. Myndigheten har bl.a. övertagit vissa uppgifter som före apoteksomregleringen utfördes av Apoteket AB enligt verksamhetsavtalet mellan staten och Apoteket AB. Sedan 2009 har myndigheten i uppdrag att upphandla försörjning av vissa vacciner och antidoter. I nuläget har avtal tecknats med Apoteket Scheele i Stockholm, som ingår i Apoteket AB, om att utföra dessa uppgifter.

Socialstyrelsen ansvarar för de beredskapslager som byggdes upp under kalla kriget. Verksamheten grundar sig i regeringsbeslut från 1999 om att de lager som Överstyrelsen för civilberedskap hade byggt upp skulle överlåtas till Socialstyrelsen (S1999/4418/HS). Sedan slutet av 1990-talet har lagren anpassats till den då rådande hotbilden och successivt avvecklats.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

I enlighet med 1 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har myndigheten ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska enligt 2 § i samverkan med myndigheter, kommuner, landsting, organisationer och företag identifiera och analysera sådana sårbarheter, hot och risker i samhället som kan anses vara särskilt allvarliga. Myndigheten ska vidare tillsammans med de ansvariga myndigheterna genomföra en övergripande planering av åtgärder som bör vidtas. Myndigheten ska värdera, sammanställa och rapportera resultatet av arbetet till regeringen. Myndigheten för samhällsskydd ska även enligt 7 § ha förmågan att bistå med stödresurser i samband med allvarliga olyckor och kriser samt stödja samordningen av berörda myndigheters åtgärder vid en kris.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap disponerar även anslaget 2:4 *Krisberedskap*. Från anslaget utbetalas årligen bidrag om sammanlagt 60 miljoner kronor utifrån lagen (2006:544) och förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och vid höjd beredskap, för regionernas arbete med att stärka arbetet med krisberedskap och civilt försvar.

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna är geografiskt områdesansvariga myndigheter, vilket regleras i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion, förordningen

(2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap samt i förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Länsstyrelserna ska i fråga om krisberedskap vara sammanhållande inom sitt geografiska område och före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas.

Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket ansvarar för arbetsmiljö-, arbetstids- och utstationeringsfrågor. Myndigheten ansvarar även för vissa frågor om marknadskontroll och för vissa miljöfrågor. Myndigheten har särskilt till uppgift att bl.a. ansvara för marknadskontroll av produkter som omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2016/425 av den 9 mars 2016 om personlig skyddsutrustning och om upphävande av rådets direktiv 89/686/EEG, i den ursprungliga lydelsen.

Tidigare granskning

Styrning av myndigheter

Konstitutionsutskottet har vid ett flertal tillfällen granskat regeringens styrning av förvaltningsmyndigheter, exempelvis hösten 2012 (bet. 2012/13:KU10 s. 80 f.). Utskottet uttalade då att det i regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet. Detta förutsätter enligt utskottet att regeringen följer myndigheternas verksamhet och vid behov vidtar de åtgärder som är nödvändiga från ett styrningsperspektiv.

Krisberedskap och krishantering

Utskottet har tidigare granskat olika aspekter av regeringens krisberedskap och ansvar för krishantering (se t.ex. bet. 2005/06:KU8 om regeringens krisberedskap och krishantering i samband med flodvågskatastrofen 2004).

Våren 2016 granskade utskottet regeringens förberedelse inför och agerande under flyktingsituationen 2015 (bet. 2015/16:KU20 s. 396 f.). Utskottet framhöll i sitt ställningstagande att när det gäller akuta krislägen är det viktigt att regeringen får fullgod information från sina myndigheter om händelseutvecklingen och vid behov vidtar de åtgärder som behövs för att myndigheter och andra ska kunna hantera situationen. I en krissituation är det enligt utskottet ofta viktigt att kunna agera snabbt. I sammanhanget noterade utskottet att beredningskravet enligt praxis är flexibelt och innebär att brådskande omständigheter kan medföra att olika åtgärder för att påskynda beredningen kan godtas (bet. 2015/16:KU20 s. 452).

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på vissa frågor. Som svar har utskottet fått promemorior från Socialdepartementet, Justitiedepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet (bilaga A5.3.1–4).

Uppdragen till Socialstyrelsen

I svaren anförs att Socialstyrelsen är Sveriges kunskapsmyndighet för vård och omsorg. Av 8 § förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen framgår att myndigheten har ett samlat ansvar för att expertis utvecklas och upprätthålls samt att kunskap sprids om katastrofmedicin och krisberedskap inom myndighetens verksamhetsområde. Av 9 § samma förordning framgår att Socialstyrelsen ska medverka i krisberedskap och i totalförsvaret i enlighet med förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap och förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap. Vidare ska Socialstyrelsen samordna och övervaka planläggningen av den civila hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens beredskap. Socialstyrelsen ska dessutom på regeringens uppdrag samordna förberedelserna för försörjningen med läkemedel och sjukvårdsmateriel inför höjd beredskap och för att upprätthålla en katastrofmedicinsk beredskap. Det var mot den bakgrunden som Socialstyrelsen fick de aktuella uppdragen.

När det gäller bakgrunden i övrigt till uppdragen anförs i svaren att Socialdepartementet under våren, sedan början av mars, hade dagliga muntliga avstämningar med Folkhälsomyndigheten och, sedan mitten av mars, dagliga muntliga avstämningar med Socialstyrelsen. Vid avstämningarna inhämtades information om situationen och de behov som fanns inom de områden som respektive myndighet ansvarar för. Sådan information lämnades även vid andra muntliga kontakter med myndigheterna. Uppgiften att det fanns en risk för att brist på personlig skyddsutrustning skulle kunna uppstå framkom även i medierna.

I kontakterna med Socialstyrelsen diskuterades fråga om att säkerställa tillgången på bl.a. skyddsutrustning och medicinteknisk utrustning genom att ge Socialstyrelsen de aktuella uppdragen.

Vidare anförs att socialministern och näringsministern den 13 mars 2020 tillsammans med representanter från Socialstyrelsen, Läkemedelsverket och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap träffade en rad företag och branschorganisationer som arbetar med skyddsutrustning och sjukvårdsmateriel för en kartläggning av produktions- och distributionsförmågan när det gäller sådan utrustning och materiel.

Samma dag inkom en hemställan från tre regioner om behovet av nationella beslut för att säkra varuförsörjningen i sjukvården.

Mot denna bakgrund fattade regeringen beslut den 16 mars respektive den 25 mars 2020.

Redovisning från Socialstyrelsen

Den löpande redovisningen av regeringsuppdragen skedde till stor del muntligen under de regelbundna avstämningarna mellan Socialdepartementet och Socialstyrelsen. Redovisningen ägde inledningsvis under våren rum varje vardag och därefter två gånger i veckan.

Socialdepartementet fick information om hur Socialstyrelsen hade tolkat uppdragen vid de täta kontakter med Socialstyrelsen som hade ägt rum under våren. Tolkningen ligger i linje med uppdragen och hur den svenska krisberedskapen är organiserad samt med regionernas och kommunernas ordinarie ansvar.

Som framgått ovan fick länsstyrelserna den 3 april 2002 i uppdrag att bistå Socialstyrelsen i arbetet med att säkerställa tillgången till skyddsutrustning och annan sjukvårdsmateriel. Länsstyrelsernas veckovisa rapportering har bidragit till att ge en nationell lägesbild vad gäller tillgången till skyddsutrustning och har utgjort ett underlag för arbetet med att följa utvecklingen i syfte att kunna vidta åtgärder.

Inhemsk produktion av skyddsutrustning

Socialstyrelsen informerade i april 2020 Socialdepartementet om att uppdraget från den 16 mars hade avgränsats i fråga om inhemsk produktion. Socialstyrelsen informerade samtidigt om att Socialstyrelsen hade gjort bedömningen att det mest effektiva sättet att säkra utrustning vid den aktuella tidpunkten var att göra inköp från befintliga leverantörer. Vid möten mellan Socialstyrelsen och representanter för relevanta branschorganisationer framgick att det var svårt att kombinera nödvändiga förutsättningar och de långsiktiga åtaganden som krävs för omställning av svensk produktion med prioriteringen att snabbt säkra tillgången på skyddsutrustning.

Mot bakgrund av bl.a. Socialstyrelsens information har dock Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap fått ett tilläggsdirektiv med uppdrag att överväga och lämna förslag om vilken tillverkningskapacitet som behöver finnas utöver den lagring av bl.a. material som bör finnas hos olika aktörer.

Bemyndigande till länsstyrelserna

I svaren anförs att Socialstyrelsen, MSB, länsstyrelserna och Sveriges Kommuner och Regioner hade kommit överens om en samordningsprocess. Av denna anledning hemställde länsstyrelserna den 30 mars 2020 om ett bemyndigande att mäkla resurser. Av hemställan framgick att Socialstyrelsen, MSB, länsstyrelserna och Sveriges kommuner och landsting hade kommit överens om en samordningsprocess i syfte att Socialstyrelsen skulle få en heltäckande bild av läget i kommunerna samt av deras behov av stöd gällande sjukvårdsmateriel och skyddsutrustning. Socialdepartementet hade med anledning av hemställan en kontakt med länsstyrelserna för att få ett förtydligande av hemställan. Regeringen fattade därefter beslutet den 3 april 2020.

Mot bakgrund av den överenskomna samordningsprocessen beslutade regeringen den 3 april 2020 även om ändringar i förordningen (2020:126) om fördelning av sjukvårdsmateriel till följd av spridningen av sjukdomen covid-19.

Genom förordningsändringen och det aktuella uppdraget möjliggjordes den överenskomna samordningsprocessen vilken i korthet innebär att en kommun som är i behov av stöd rapporterar in det till sin länsstyrelse. I första hand ska länsstyrelsen försöka lösa behoven genom frivillig omfördelning inom länet. De behov som inte kan tillgodoses på detta sätt lyfts från länsstyrelsen till Socialstyrelsen, som kan besluta om omfördelning.

Uppdragen till MSB

Uppdraget som beslutades den 30 april 2020 MSB att bistå med transporter och logistik avseende skyddsutrustning och annan materiel till följd av covid-19 föregicks av att MSB informerade Justitiedepartementet om att Socialstyrelsen skickat en hemställan till myndigheten om stöd med transporter för regioners räkning. MSB skickade Socialstyrelsens hemställan till Justitiedepartementet för kännedom.

Av informationen från MSB framgick även att regionerna hade identifierat möjligheter att göra inköp utöver Socialstyrelsens inköp men där det fanns behov av transporter, särskilt som transportmarknaden inte fungerade i alla delar. Även företag och branschorganisationer hade hört av sig till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap om stöd med transporter. Myndigheten undersökte därför vilka möjligheter den hade att bistå.

Uppdraget den 10 september 2020 till MSB att göra en behovsanalys om personlig skyddsutrustning till samhällsviktig verksamhet föregicks av en hemställan den 9 juli 2020 från MSB. Hemställan avsåg skyddsutrustning för samhällsviktig verksamhet, exklusive hälso- och sjukvård samt omsorg, inför nya större smittoutbrott av covid-19.

I slutet av juli 2020 efterfrågade Justitiedepartementet en fördjupad bild. Hemställan följdes upp vid ett möte mellan MSB, Justitiedepartementet och Socialdepartementet den 10 augusti 2020. Samma dag inkom MSB med rapporten Försörjning av personlig skyddsutrustning.

Redovisning från MSB

Uppdraget den 30 april 2020 till MSB redovisades till Justitiedepartementet den 30 december 2020. Redovisningen finns som bilaga till svarspromemorian den 21 januari 2021 från Justitiedepartementet.

Uppdraget den 10 september 2020 redovisades till Justitiedepartementet den 15 oktober 2020. Redovisningen är en behovsanalys avseende personlig skyddsutrustning inom samhällsviktig verksamhet. Redovisningen finns som bilaga till svarspromemorian den 21 januari 2021 från Justitiedepartementet. Den 24 november 2020 uppdaterades redovisningen på begäran av Justitiedepartementet.

Uppdraget till Arbetsmiljöverket

Uppdraget den 7 april 2020 till Arbetsmiljöverket att säkerställa ett förfarande för att även icke CE-märkt personlig skyddsutrustning ska kunna användas föregicks av att Socialdepartementet hade informerats om att det fanns en risk för att brist på personlig skyddsutrustning skulle kunna uppstå, främst inom hälso- och sjukvården. Denna information framgick även av uppgifter från arbetsmarknadens parter och medierna. Vidare hade kommissionen antagit rekommendation (EU) 2020/403 av den 13 mars 2020 om förfaranden för bedömning av överensstämmelse och marknadsövervakning inom ramen för hotet från covid-19, som syftade till att säkerställa tillgången till personlig skyddsutrustning och medicintekniska produkter.

Den 13 mars 2020 hölls ett möte mellan Arbetsmarknadsdepartementet och Arbetsmiljöverket. Under mötet efterfrågades Arbetsmiljöverkets bedömning av läget med anledning av pandemin, hur samverkan bedrevs med andra aktörer, hur myndighetens beredskaps- och kontinuitetsplanering såg ut samt hur Arbetsmiljöverket såg på sin roll vid en ansträngd situation där det uppstod brist när det gällde tillgång till personlig skyddsutrustning.

Redovisning från Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket rapporterade till Arbetsmarknadsdepartementet varje vecka mellan den 20 april och den 17 augusti 2020 och därefter i huvudsak varje månad. Rapporteringen finns bilagd svarspromemorian den 21 januari 2021 från Arbetsmarknadsdepartementet.

Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap

År 2015 beslutades att återuppta planeringen för totalförsvaret, där hälso- och sjukvården ingår som en del av det civila försvaret. För att möta de nya kraven om planering av totalförsvaret bedömde regeringen att arbetet med beredskapsfrågor behövde förbättras inom hälso- och sjukvården.

I januari 2017 beslutade regeringen en nationell säkerhetsstrategi där det slogs fast att en förändrad hotbild när det gäller terroristattentat samt hälsohot i form av smittsamma sjukdomar eller andra typer av biologiska, kemiska och nukleära hot ställer ökade krav på hälso- och sjukvårdens beredskap. Tidigare utredningar och myndighetsrapporter hade bl.a. lyft behovet av att stärka traumavården, utveckla och förbättra samordningen mellan regionerna och att på nationell nivå samordna utbildning och övning. Regeringen bedömde därför att den svenska hälso- och sjukvårdens beredskap och förmåga vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap behövde förstärkas. Regeringen bedömde även att det fanns behov av att se över den nuvarande ordningen för att säkerställa att det finns tillgång till läkemedel och annan hälso- och sjukvårdsmateriel vid allvarliga händelser i fredstid.

Vidare anförs att erfarenheterna av hanteringen av utbrottet av covid-19 har visat att det behövs ett längre tidsperspektiv när det gäller hälso- och sjukvårdens förmåga att hantera kriser och tillgodose behovet av läkemedel och tjänster. Erfarenheterna har också visat att det kan uppstå en mycket

ansträngd situation globalt när det gäller tillgången på skyddsmateriel, medicinsk teknik, läkemedel, komponenter och förbrukningsmaterial och att förbrukningen kan vara betydligt högre under den period som en kris pågår. Mot bakgrund av detta bedömde regeringen att utredningen också bör utgå från de erfarenheter som utbrottet av covid-19 gett, och därför beslutade regeringen tilläggsdirektiven för utredningen.

Skrivelse från Arbetsmiljöverket

Utskottet begärde svar från Arbetsmiljöverket på vissa skriftliga frågor.

Som svar på frågorna översände Arbetsmiljöverket en skrivelse (bilaga A5.3.5).

I skrivelsen anför Arbetsmiljöverket att myndigheten vid mötet med Arbetsmarknadsdepartementet den 13 mars 2020 inte efterfrågade några särskilda åtgärder från regeringen.

I slutet av mars framförde Arbetsmiljöverket under hand till Arbetsmarknadsdepartementet att myndigheten behövde ett särskilt regeringsuppdrag för att kunna fatta beslut om tillstånd för försäljning av icke CE-märkt personlig skyddsutrustning i enlighet med kommissionens rekommendation. Ett särskilt uppdrag krävdes eftersom denna typ av beslut inte omfattas av Arbetsmiljöverkets mandat enligt arbetsmiljöreglerna eller annat befintligt regelverk. Dialog om uppdraget fördes med Arbetsmarknadsdepartementet parallellt med att Arbetsmiljöverket förberedde sig för att kunna fatta den nya typen av beslut. Arbetsmiljöverket behövde bl.a. ta ställning till vilka produktkrav som måste vara uppfyllda för att få ett särskilt tillstånd och genomföra samråd med olika aktörer för att klargöra på vilka sätt sökande kunde visa att kraven var uppfyllda. En tillfällig ändring i Arbetsmiljöverkets föreskrifter behövdes också för att de tillfälligt godkända produkterna skulle få användas, när de väl hade köpts in. Dialogen med regeringen innebar alltså ingen extra ledtid, den fördes under slutet av mars och början av april 2020.

I början av april 2020 lyfte Arbetsmiljöverket också under hand till Arbetsmarknadsdepartementet att förordningen (2018:127) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om personlig skyddsutrustning uppställde onödiga hinder mot införsel i landet av personlig skyddsutrustning som var kontrollerad av tredjepartsorgan i enlighet med EU:s regler men där bruksanvisning inte fanns på svenska, men däremot på något annat språk som lätt kan förstås här i landet. Detta ledde till att regeringen ändrade förordningen vilket möjliggjorde införsel och försäljning av ytterligare personlig skyddsutrustning i Sverige.

När det gäller skyddsombudsstopp anför Arbetsmiljöverket att totalt har det t.o.m. den 21 mars 2021 inkommit 117 skyddsombudsstopp relaterade till corona. De har lett till 16 beslut om förbud och/eller föreläggande. 70 skyddsombudsstopp har fått avslag, dvs. att Arbetsmiljöverket fattat beslut att inte meddela förbud eller föreläggande. I resterande 31 ärenden har arbetsgivaren kommit överens om åtgärd i samverkan med skyddsombud, i samband med

Arbetsmiljöverkets handläggning, varför beslut inte har fattats i ärendet. Arbetsmiljöverket har internt organiserat arbetet så att skyddsombudsstoppen har kunnat prioriteras och hanteras på ett rättssäkert sätt.

Utfrågningar

Sveriges Kommuner och Regioner

Utskottet genomförde den 25 mars 2021 en utfrågning med företrädare för Sveriges Kommuner och Regioner (bilaga B2).

SKR anförde bl.a. följande. Vad som har blivit synligt genom pandemin är att det här området präglas av överlappande och motstridiga regelverk. SKR påtalade redan i början av mars 2020 att det fanns risk för att regelverk gällande skyddsutrustning krockade med varandra. Det som försvårade situationen var också att Arbetsmiljöverkets och Folkhälsomyndighetens besked inte var samstämmiga, utan man lämnade olika besked från de två myndigheterna. Vid samma tidpunkt påtalade SKR också att sjukvården skulle stå utan skyddsutrustning.

De uppdrag som lämnades till myndigheter för att stödja kommuner och regioner ledde till förvirring hos både kommuner och regioner om vem som skulle sköta inköpen. Beslutet om uppdraget till Socialstyrelsen föregicks inte av någon kommunikation. Socialstyrelsen lade stora beställningar hos samma leverantörer som kommuner och regioner hade beställningar hos. Det innebar att som större aktör trängde man undan kommuner och regioner.

SKR framhöll att i fråga om skyddsutrustning i äldreomsorgen överensstämde inte beskeden från Folkhälsomyndigheten och Arbetsmiljöverket med varandra. Detta resulterade i skyddsstopp, som sedan blev överklagade av medlemmar.

SKR redovisade vid det möte som ägde rum den 13 mars 2020 med bl.a. socialministern och näringsministern, Socialstyrelsen och MSB att organisationen såg en brist på skyddsutrustning och att situationen förvärrades successivt.

Olivia Wigzell

Utskottet genomförde den 25 mars 2020 en utfrågning med Socialstyrelsens generaldirektör Olivia Wigzell (bilaga B4).

Olivia Wigzell anförde att Socialstyrelsen i tidigare risk- och sårbarhetsanalyser pekat på att kontinuitetsplaneringen utifrån ansvarsprincipen inte har fungerat fullt ut. Det gäller särskilt försörjningen av läkemedel och sjukvårdsmateriel. Uppdraget som Socialstyrelsen fick av regeringen om skyddsutrustning och medicinteknisk utrustning syftade just till att komplettera regioners och kommuners försörjningsansvar. I regeringsbeslutet angavs att uppdraget vilar på ansvarsprincipen och att det ingår i regionernas ansvar att planera för att det finns materiel och läkemedel även vid en allvarlig händelse. Myndigheten utgick därför från att det här uppdraget inte var ämnat att rubba på grundläggande principer mitt under rådande kris.

Vidare anförde Olivia Wigzell att Socialstyrelsen relativt omgående upprättade ett strukturerat samarbete med bl.a. Försvarets materielverk för att snabbt få tillgång till den myndighetens upphandlingskompetens och kapacitet inom området hälso- och sjukvård. Relativt snabbt upprättades även ett strukturerat samarbete med regioner och kommuner och något senare med företaget Kommentus, där lägesbilder, prognoser, inventeringar, beställningar och behov fortfarande går igenom.

Olivia Wigzell anförde vidare att Socialstyrelsens avsikt hela tiden var att komplettera regioner och kommuner. Utöver att ha uppe det på dialog i närmaste samordningskretsen har myndigheten också säkerställt att leverantörer har känt till att den kompletterar. Socialstyrelsen har inte hittat något fall där det har funnits en konkurrerande situation, utan har som sagt bara haft den öppna dialogen och aldrig haft för avsikt att ha en konkurrens. Det hade heller inte varit ändamålsenligt.

Olivia Wigzell anförde även att ett möte ägde rum med SKR för att förtydliga myndigheternas information. Hon pekade också på att i lagstiftningen ser rapporteringsvägarna olika ut för kommuner och regioner i kris. Regionerna ska rapportera till Socialstyrelsen, medan kommunerna ska rapportera till länsstyrelserna. Socialstyrelsen behövde upprätta ett sätt att samla information och faktabaserade lägesbilder från kommunerna. Det här är en fråga och ett område där Socialstyrelsen anser att regleringen behöver ses över så att vi får lika snabba rapporteringsvägar.

Dan Eliasson

Utskottet genomförde den 26 mars 2020 en utfrågning med Dan Eliasson, tidigare generaldirektör för MSB (bilaga B6).

Dan Eliasson anförde att det inte råder någon osäkerhet i det svenska samfundet om att pandemier kan komma och att det kan kräva resurser vad gäller personlig skyddsutrustning och medicinteknisk utrustning. Det är tydligt och klart regionernas och kommunernas ansvar.

Vidare anförde Dan Eliasson att MSB i sina nationella risk- och förmågebedömningar som vartannat år ges in till regeringen pekat på att Sverige inte är tillräckligt robust i många olika avseenden. Pandemier har nämnts i det avseendet.

Dan Eliasson anförde också att MSB i en lägesbild till Regeringskansliet den 6 februari skrev att berörda aktörer uppmuntras att se över sin kontinuitetsplanering både avseende uthållighet i egen organisation och risken för störningar i leveranser av kritiska varor inom myndigheternas verksamhetsområde. I synnerhet hälso- och sjukvården borde konsultera och vid behov uppdatera gällande kontinuitetsplaner för bl.a. personalförsörjning. Regionerna borde uppmanas att säkerställa inköp och distribution av bl.a. personlig skyddsutrustning, hygienartiklar och läkemedel avsedda för vård och behandling kopplat till aktuellt scenario.

Socialminister Lena Hallengren

Utskottet genomförde den 9 april 2021 en utfrågning med socialminister Lena Hallengren (bilaga B7).

Hon anförde bl.a. att det var uppenbart att det saknades rimliga lager av personlig skyddsutrustning inför en pandemi, med en extrem global efterfrågan på den typen av produkter. Regeringen fick också signaler om att det var särskilt svårt för mindre aktörer att hävda sig i den internationella konkurrensen. Därför vidtog regeringen flera åtgärder för att stödja regioner och kommuner i arbetet med att säkra tillgången på personlig skyddsutrustning. Den 28 februari beslutade regeringen att Sverige skulle underteckna det EU-gemensamma avtalet, joint procurement agreement, eftersom det då pågick en EU-gemensam upphandling av skyddsutrustning. Den 16 mars 2020 gav regeringen Socialstyrelsen i uppdrag att på nationell nivå säkra tillgången till skyddsutrustning och fördela den. Uppdraget inkluderar samverkan med regioner och kommuner. Tre dagar tidigare, den 13 mars, hade också en hemställan om ett sådant inkommit till regeringen. Den var undertecknad av de tre största regionerna, Region Stockholm, Västra Götaland och Skåne.

Vidare anförde Lena Hallengren att det bedömdes att regionerna skulle klara den allra första och inledande delen av pandemin med anledning av att de har ett uppdrag att ha en beredskap också i tider av kris. Men det var inte tillräckligt, och krisen fick ju också den magnituden och digniteten att det krävdes något extraordinärt, nämligen att Socialstyrelsen fick det uppdraget.

Lena Hallengren anförde också att regionerna är mer vana att veta vilken materiel de har, medan kommunerna har samma strukturer för att veta vad de har i sina förråd och lager. När det gällde kommunerna var inte systemet uppbyggt och välfungerande på det sätt man hade gentemot regionerna eftersom det inte från början har ålagts Socialstyrelsen. Det är länsstyrelserna som samordnar kommunerna i händelse av kris, och det gäller inte bara skyddsutrustning.

Inrikesminister Mikael Damberg

Utskottet genomförde den 20 april 2021 en utfrågning med inrikesminister Mikael Damberg (bilaga B10).

Mikael Damberg anförde att det i inledningen av pandemin ganska snabbt uppstod brister i tillgången på skyddsutrustning inom framför allt hälso- och sjukvården. Det blev uppenbart att regionerna inte hade byggt upp ett större lager för att kunna hantera en krissituation. Det tog inte heller lång tid innan den globala marknaden avseende tillverkning och transporter av skyddsutrustning mer eller mindre slutade att fungera. Det handlade t.ex. om utrustning som beställts men sedan inte levererades eller som inte höll de kvalitetskrav som behövdes. MSB har, precis som de ska, påtalat olika risker och utmaningar i pandemin, och det här är ett sådant område. MSB har uppmanat myndigheter och andra aktörer att säkra utrustning så långt det är

möjligt. Myndigheterna har också genom samverkan och med stöd av bl.a. MSB kunnat lösa de problem som uppstått.

Vidare anförde Mikael Damberg att ett verktyg som MSB använder vid händelse eller en kris är s.k. nationell samlad lägesbild. Det riktar sig främst till berörda aktörer i den samlade hanteringen av en händelse, dvs. till andra myndigheter och länsstyrelser. Genom lägesbilderna blir dessa aktörer uppmärksamma på risker, utmaningar och behov av åtgärder. Lägesbilderna delges även Regeringskansliet, där de sprids till departementen. Den 6 februari 2020 pekade MSB i en sådan lägesbild på behovet av att regionerna säkerställer inköp och distribution av bl.a. personlig skyddsutrustning och att det vid utökad smittspridning kan uppstå brister i tillgången på skyddsutrustning. Det var då, i inledningen av pandemin, som de största utmaningarna uppstod, och de drabbade framför allt hälso- och sjukvård och omsorg.

Mikael Damberg anförde att det är klart att det finns mycket som kunde ha varit förberett på ett annorlunda sätt när det gäller skyddsutrustning generellt. Regeringen agerade väldigt snabbt när regionerna kom in med en begäran om hjälp med att hantera upphandlingen. Tre dagar efter att regionerna kom in med denna begäran gav regeringen Socialstyrelsen en operativ roll.

Vidare anförde Mikael Damberg att respektive departement hade med anledning av lägesbilderna en dialog med sina myndigheter och efterhörde hur de jobbade med detta. Myndigheterna redovisade också hur de såg på läget när det gällde skyddsutrustning i respektive myndighet. Redan under våren hade regeringen en kontinuerlig dialog med myndigheterna med samhällsviktig verksamhet. Det här var den stora frågan som diskuterades under första delen av pandemin, att bristen på skyddsutrustning påverkade verksamhet eller riskerade att få allvarliga konsekvenser.

Det som föranledde en diskussion på hösten var att MSB då kom in med en hemställan där bl.a. ett av deras förslag var att man skulle ge en statlig myndighet i uppdrag att samordna inköpen till samhällsviktig verksamhet.

Skrivelse från Sveriges Kommuner och Regioner

Utskottet gav SKR tillfälle att svara på vissa skriftliga frågor med anledning av vad som hade framkommit vid utfrågningarna med SKR och Olivia Wigzell.

Som svar fick utskottet en skrivelse från SKR (bilaga A5.3.6).

SKR anför att det i mars 2020 rådde stor oklarhet om vem som skulle köpa in produkter till kommuner och regioner. Det rörde främst skyddsutrustning, men det var även brist på andra produkter. Företag som vanligen levererar material till kommuner och regioner uppfattade att regeringens uppdrag till Socialstyrelsen innebar att de endast skulle sälja till Socialstyrelsen. Uppfattningen att Socialstyrelsen skulle göra alla inköp, i kombination med en kraftigt ökad global konkurrens, innebar att ordinarie leverantörer i flera fall slutade att leverera i enlighet med upprättade avtal eller blev kraftigt försenade

i sina leveranser. Flera regioner uppgav att leverantörer, med kort varsel, kunde meddela att de inte skulle leverera material som utlovat, utan skulle sälja det till Socialstyrelsen i stället. Det ledde till en mycket svår situation för regionerna som tvingades hitta andra företag att köpa produkter från. Det innebar att regionerna även behövde ta över ansvaret för att transportera inköpta produkter från främst Asien, vilket var en helt ny uppgift för regionerna.

Vidare anför SKR att organisationen inledningsvis mottog många samtal från företag som inte lyckades få kontakt med Socialstyrelsen. Socialstyrelsen hänvisade till en funktionsbrevlåda dit alla erbjudanden om försäljning av produkter skulle skickas. Antalet erbjudanden blev omfattande, vilket medförde svårigheter för myndigheten att hinna värdera vilka erbjudanden som var seriösa. Det bidrog till att erbjudanden om försäljning av skyddsutrustning inte kunde hanteras i tid. Även regionerna behövde göra bedömningar av kvaliteten på produkter som köptes in, vilket innebar att de antingen fick genomföra egna tester eller senare under våren vända sig till RISE (Research Institutes of Sweden). SKR erbjöd Socialstyrelsen stöd från dotterbolaget SKL Kommentus, vilket Socialstyrelsen avböjde.

SKR tog initiativ till samordning av regionernas inköpschefer. Erbjudanden om försäljning av material började slussas till den samordningen. Missförståndet om att företag enbart skulle leverera till Socialstyrelsen levde kvar ytterligare någon månad, men minskade därefter successivt efter det att både SKR och Socialstyrelsen enats om ett tydligt och samstämt budskap i sin kommunikation.

Utskottets ställningstagande

Genom sin uppgift att styra riket har regeringen ett övergripande ansvar för att kriser kan hanteras. Som tidigare har framhållits av utskottet är det i krislägen viktigt att regeringen får fullgod information från sina myndigheter om händelseutvecklingen och vid behov vidtar de åtgärder som behövs för att myndigheter och andra ska kunna hantera situationen (bet. 2015/16:KU20 s. 396 f.). Utskottet noterar också att det svenska samhällets krisberedskap utgår från ansvarsprincipen, dvs. att den som ansvarar för en verksamhet under normala förhållanden har ett motsvarande ansvar i krissituationer.

Under februari 2020 framgick av lägesbilder från MSB att det nya coronaviruset skulle kunna påverka tillgången på skyddsutrustning och annan materiel inom sjukvården. Begränsningar skulle även kunna uppkomma när det gällde tillgången på andra samhällsviktiga varor och tjänster. Under april 2020 framgick av lägesbilder från MSB att bristen på materiel och skyddsutrustning i kommuner och regioner var omfattande. I april rapporterade också länsstyrelserna att det var ett stort behov av och hög förbrukning av skyddsutrustning.

Regeringen fattade den 28 februari 2020 beslut om att Sverige skulle underteckna det EU-gemensamma avtalet Joint Procurement Agreement

(JPA) om upphandlingar av medicinska produkter mot gränsöverskridande hälsohot. Den 13 mars 2020 träffade socialministern och näringsministern tillsammans med representanter från Socialstyrelsen, Läkemedelsverket och MSB en rad företag och branschorganisationer som arbetar med skyddsutrustning och sjukvårdsmateriel. Samma dag lämnade regionerna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län en hemställan till regeringen om behovet av nationella beslut för att säkra varuförsörjningen i sjukvården. I hemställan efterlystes ett nationellt ledarskap som säkerställde att regionerna fick de leveranser av skyddsutrustning som krävdes. Tre dagar senare, den 16 mars 2020, gav regeringen Socialstyrelsen bl.a. i uppdrag att på nationell nivå säkra tillgången till skyddsutrustning. MSB inkom den 9 juli 2020 med en hemställan till regeringen om att säkra tillgången på skyddsutrustning inom samhällsviktig verksamhet vid sidan hälso- och sjukvården. Regeringen beslutade den 10 september 2020 att ge MSB i uppdrag att göra en behovsanalys om personlig skyddsutrustning.

Utskottet bedömer att det redan tidigt under 2020 stod klart att det kunde bli nödvändigt att vidta åtgärder för att säkra tillgången på skyddsutrustning och sjukvårdsmateriel.

Ansvar för att säkerställa tillgång till utrustning för att bedriva hälso- och sjukvård och den kommunala omsorgen faller på regionerna och kommunerna. Inom statsförvaltningen faller motsvarande ansvar på respektive myndighet. Samtidigt är Sverige ett av många länder som saknar omfattande lager, och såväl offentlig som privat sektor har i hög grad förlitat sig på de globala värdekedjorna för produktion och distribution av läkemedel och hälso- och sjukvårdsmateriel. Situationen blev därför enligt utskottets mening snabbt sådan att det fanns skäl för regeringen att överväga och vidta åtgärder.

När det gäller skyddsutrustning och annan materiel inom *hälso- och sjukvården* gav regeringen i mitten av mars 2020 i uppdrag till bl.a. Socialstyrelsen att på nationell nivå säkra tillgången till skyddsutrustning. Från Socialdepartementet har i granskningen anförts att uppdragen låg i linje med hur den svenska krisberedskapen är organiserad samt med regionernas och kommunernas ordinarie ansvar. Utskottet noterar att SKR framfört att det i mars 2020 rådde oklarhet om vem som skulle köpa in produkter till kommuner och regioner. Flertalet leverantörer av sjukvårdsmateriel uppfattade det som att de endast skulle sälja till Socialstyrelsen. SKR har till utskottet även framfört att detta resulterat i kraftigt försenade leveranser. Socialstyrelsen har å sin sida framfört att myndighetens uppdrag var att komplettera kommunerna och regionerna och att myndigheten även kommunicerat detta till leverantörer när de kommit in med erbjudanden om inköp. Utskottet vill i detta sammanhang framhålla vikten av att uppdrag till myndigheter utformas i dialog med berörda aktörer, kommuniceras tydligt och att nödvändiga synpunkter inhämtas.

Utskottet noterar att Socialstyrelsen i det inledande skedet i samarbete med Folkhälsomyndigheten genomförde en inventering av både regionernas och kommunernas tillgång till nödvändig utrustning, personal och infrastruktur för

att identifiera hur en samordning av hur de nationella insatserna skulle ske. Under granskningen har även framkommit att det var svårare att bedöma behovet av skyddsutrustning och materiel hos kommunerna än hos regionerna, och det tog till slutet av april innan Socialstyrelsen kunde klarlägga och konstatera äldreomsorgens behov av skyddsutrustning. Kommunerna har inte haft samma utbyggda strukturer för att bedöma vilken materiel de har. Det har även framkommit att bestämmelserna om rapporteringsvägarna ser olika ut för kommuner och regioner i kris. Regionerna ska rapportera till Socialstyrelsen, medan kommunerna ska rapportera till länsstyrelserna. Socialstyrelsen uppgav vid utfrågningen att myndigheten behövde skapa ett sätt för att samla in information och faktabaserade lägesbilder från kommunerna. Corona-kommissionen har ansett att det tog orimligt lång tid att klarlägga och konstatera äldreomsorgens behov av skyddsutrustning. Utskottet förutsätter att regeringen överväger om det finns anledning att ändra bestämmelserna om rapporteringsvägarna för kommuner för att säkerställa en snabb och täckande nationell bild av läget på kommunal nivå.

När det gäller skyddsutrustning inom *annan samhällsviktig verksamhet* gav regeringen först i september 2020, dvs. två månader efter att hemställan inkom, MSB i uppdrag att göra en behovsanalys. MSB hade i sin hemställan anfört att anskaffning av skyddsutrustning behövde påbörjas så snart som möjligt och att risken för brist på personlig skyddsutrustning vid en ökad smittspridning av covid-19 var stor och behövde hanteras skyndsamt. Utskottet anser att det fanns skäl för regeringen att vidta åtgärder tidigare än som skedde för att säkra tillgången på skyddsutrustning och annan materiel inom samhällsviktig verksamhet vid sidan av hälso- och sjukvården. Under hösten 2020 rapporterade också flera samhällsviktiga myndigheter om brist på skyddsutrustning.

Det framgår också av granskningen att Socialstyrelsen rapporterade om sina uppdrag muntligen till Regeringskansliet. Utskottet vill framhålla vikten av att sådana kontakter dokumenteras både som ett led i uppföljningen och för att möjliggöra en granskning.

5.4 Tillgången till intensivvårdsplatser

Ärendet

Initiativ

Konstitutionsutskottet har under våren 2021 närmare granskat regeringens hantering av vissa frågor m.m. under coronapandemin (särskilt prot. 2020/21:3 § 5). Ett av de områden som granskats är regeringens åtgärder för att samordna tillgången till intensivvårdsplatser (dnr 801-2020/21).

Regeringen beslutade under våren 2020 att ge Socialstyrelsen i uppdrag att inrätta en samordningsfunktion för intensivvårdsplatser (dnr S2020/01849/FS [delvis]). Granskningen har bl.a. avsett att undersöka vilken information regeringen och Regeringskansliet har haft om behovet av ökad koordinering

av och tillgång till intensivvårdsplatser, främst i pandemins inledande skede, samt när sådan information har lämnats och vilka kontakter i frågan som regeringen och Regeringskansliet har haft med ansvariga myndigheter. Granskningen har även omfattat i vilken mån regeringen har vidtagit några åtgärder och hur dessa i så fall har beretts.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat två promemorior som upprättats inom Socialdepartementet, *bilaga A5.4.1–2*. Utskottet har även begärt att få ut vissa handlingar från Socialdepartementet. Materialet, som utgörs av rapporter som Socialstyrelsen har lämnat till departementet, förvaras i akten (dnr 801-2020/21).

Utskottet har hållit utfrågningar med företrädare för Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), *bilaga B2*, och med socialminister Lena Hallengren, *bilaga B7*.

Utredning i ärendet

Utvecklingen under våren 2020

Av uppgifter från Regeringskansliets grafiska lägesbilder framgår att Socialstyrelsen, under månaderna mars–maj 2020, rapporterade att beredskapen för personalförsörjning var måttlig till hög och att trycket på intensivvården var högt men att det fanns tillgänglig kapacitet i samtliga regioner.

Vidare framgår bl.a. att Försvarsmakten på uppdrag av Socialstyrelsen i slutet av mars 2020 lät upprätta ett fältsjukhus i Stockholm (Älvsjö) och ett i Göteborg (Östra sjukhuset). De intensivvårdsplatser som därmed gjordes tillgängliga användes delvis i Göteborg. I Stockholm behövde intensivvårdsplatserna inte tas i bruk. Fältsjukhusen avvecklades i omgångar, från juni till augusti 2020.

Beslut om att inrätta en samordningsfunktion för intensivvårdsplatser

Den 19 mars 2020 beslutade regeringen om ett uppdrag till Socialstyrelsen att inrätta en samordningsfunktion för intensivvårdsplatser (dnr S2020/01849/FS [delvis]). I samordningsfunktionens uppdrag ingick att

- skapa en nationell lägesbild av antalet intensivvårdsplatser och ECMO⁶ intensivvårdsplatser
- skapa en nationell lägesbild av tillgängliga intensivvårdsplatser och ECMO intensivvårdsplatser hos både offentliga och privata vårdgivare

⁶ ECMO står för extra corporeal membran oxygenering. Det är en avancerad form av intensivvård som kan användas när vanlig intensivvård inte längre fungerar. ECMO intensivvård bedrivs på ECMO Centre Stockholm vid Karolinska universitetssjukhuset och i övriga regioner vid thorax-intensivvårdsavdelningar.

- kontinuerligt förmedla aktuella lägesbilder till regionerna för att stödja dem i koordinationen av tillgängliga intensivvårdsplatser inom landet
- stödja regionernas arbete med att utöka antalet intensivvårdsplatser.

Uppdraget skulle redovisas löpande till Regeringskansliet (Socialdepartementet) och en sammanfattande rapport skulle lämnas senast den 31 december 2020.

Socialstyrelsen inkom den 12 december 2020 till Regeringskansliet med rapporten Delredovisning av uppdrag att inrätta en samordningsfunktion för intensivvårdsplatser (dnr 1296/2020). I rapporten anför Socialstyrelsen följande under rubriken Arbetet framåt:

Socialstyrelsen har inrättat en samordningsfunktion för intensivvårdsplatser. I arbetet har myndigheten utgått från ansvarsprincipen. En funktion för att kontinuerligt ta fram, dela och distribuera nationella lägesbilder har tagits fram. Lägesbilderna har givit ansvariga aktörer möjligheter att göra en faktabaserad bedömning och analys som i sin tur har som syfte att möjliggöra planering, resurssättning och koordinering av landets intensivvårdsplatser. Detta har bidragit till att skapa ett mer nationellt sammanhållet system för intensivvårdsresurser.

Myndigheten har även tagit fram kunskapsstöd och under sommaren tillsammans med regionerna stärkt förmågan att transportera patienter mellan regionerna.

För närvarande befinner sig Sverige, och stora delar av världen, mitt i ett andra utbrott av pandemin med stora konsekvenser för hälso- och sjukvården, däribland intensivvården. Trots att kunskapen om sjukdomen och hur den ska hanteras har ökat, vilket bidragit till en rad förbättringar av vård och behandling av patienter med covid-19, så är belastningen på hälso- och sjukvården fortsatt mycket stor. Socialstyrelsen bedömer att det fortsatt finns ett behov av nationell samordning i frågor rörande intensivvårdsresurser. Detta även för att bibehålla den katastrofmedicinska beredskapen. Socialstyrelsen kommer därför fortsätta arbetet utifrån de strukturer som tagits fram och ytterligare stärka den samordnande rollen.

Beslut om samordning av hälso- och sjukvårdsresurser under sommaren 2020

Den 4 juni 2020 beslutade regeringen att ge Socialstyrelsen i uppdrag att stödja samordningen av regionernas hälso- och sjukvårdsresurser under sommaren 2020 med anledning av utbrottet av covid-19 (dnr S2020/05028/FS [delvis]). Socialstyrelsen skulle senast den 12 juni 2020 inkomma till Regeringskansliet (Socialdepartementet) med en plan för genomförandet av uppdraget, som skulle pågå som längst t.o.m. den 15 september 2020. Uppdraget skulle redovisas löpande till Regeringskansliet (Socialdepartementet) och en sammanfattande redovisning skulle lämnas in senast den 31 december 2020.

Socialstyrelsen inkom den 12 juni 2020 till Regeringskansliet med rapporten Genomförandeplan för att stödja regionernas samordning av hälso- och sjukvårdsresurser under sommaren och den 15 december 2020 med rapporten Uppdrag att stödja regionernas samordning av hälso- och sjukvården under sommaren. I rapporten från den 15 december 2020 anför Socialstyrelsen bl.a. följande:

I regeringsuppdraget framhålls att Socialstyrelsen ska stärka hälso- och sjukvårdens kapacitet. I uppdraget nämns nationella förstärkningsresurser och sjukvårdsmoduler. En kritisk faktor som lyftes i samarbetet med SKR i samband med framtagandet av planen för föreliggande uppdrag som ligger som bilaga till denna rapport var personella resurser. Dock bedömdes det från SKR som att regionerna hade goda förutsättningar att hantera frågan inom ramen för sin regionala samverkan.

För att stärka hälso- och sjukvårdens kapacitet inriktades istället insatserna utifrån att dels öka antalet tillgängliga vårdplatser och att minska antalet ineliggande patienter i påverkade regioner.

För att öka antalet tillgängliga vårdplatser har Socialstyrelsen under hela pandemin kunnat ge stöd i form av utrustning och material till fältsjukhus liksom leveranser av modulhus och tält. Det var också något som det fanns kapacitet för under sommaren och det levererades också två modulhus och ett tält till Västra Götaland och ett modulhus till Kalmar.

Precis som i fallet med att stärka hälso- och sjukvårdens kapacitet på plats genom att öka antalet tillgängliga vårdplatser fanns även när det gäller transporter av patienter för att avlasta drabbade regioner ett pågående arbete. Detta bedrevs genom att samordna regionernas behov av transporter med det stöd som fanns hos Försvarmakten. Det fanns också en befintlig samverkan med regionerna. För att ytterligare stärka förmågan lämnade Socialstyrelsen den 15 juli i enlighet med förordning (2002:375) om stöd till civil verksamhet in en ansökan om stöd med helikoptertransporter till Försvarmakten. I ansökan som beviljades framgick att Försvarmakten skulle stödja samtliga regioner med helikoptertransporter av patienter som var smittade av covid-19 och var inlagda på IVA eller som behövde komma till en IVA-plats. Stödet skulle ges mellan den 17 juli och 15 september.

Mot bakgrund av det relativt lugna läge som präglade sommarmånaderna behövde endast två helikoptertransporter genomföras.

Beslut om en plan för insatser vid eventuella nya utbrott av covid-19

Den 2 augusti 2020 beslutade regeringen att ge Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram en plan för insatser som kan bli aktuella i olika skeden av eventuella nya utbrott av covid-19 (dnr S2020/05825/FS [delvis]). Uppdraget skulle slutredovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 1 september 2020. Liknande uppdrag lämnades även till Folkhälsomyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Läkeemedelsverket och länsstyrelserna.

Socialstyrelsen inkom i september 2020 till Regeringskansliet med rapporten Socialstyrelsens plan inför nya utbrott av covid-19. I rapporten anför Socialstyrelsen bl.a. följande under rubriken Behov av personella förstärkningsresurser kan uppstå under hösten 2020:

Ett händelseförlopp med ojämn och snabbt eskalerande spridning (scenario ett) kan resultera i att vissa regioner belastas mer än andra. Socialstyrelsen bedömer, utifrån erfarenheter från vårens arbete att förflyttningar av patienter med hjälp av en förstärkt transportkapacitet inte alltid är tillräckligt när ett ökat antal patienter är i behov av sjukvård samtidigt. Socialstyrelsen har också inför hösten, i enlighet med beskrivningarna i denna rapport, beredskapsställt materiella förstärkningsresurser i form av sjukvårdsmoduler från Försvarmakten samt myndighetens egna

fältmoduler. Sammantaget kan det dock konstateras att såväl förstärkta transportresurser som materialresurser inte kommer att få avsedd effekt om det saknas personal med adekvat utbildning, träning och kompetens för att utföra de förstärkta insatserna. Regionerna som arbetsgivare och huvudmän för hälso- och sjukvården ansvarar för att säkerställa bemanning för verksamheten, även vid extraordinära händelser och pandemier. Att lokala planer och avtal finns på plats för att möjliggöra kapacitetsökningar bedöms vara grunden för god katastrofmedicinsk beredskap. I dagsläget bedrivs ett arbete där regionerna arbetar för att etablera ett arbetssätt kopplat till krislägesavtalet för att i situationer där alla andra åtgärder är uttömda kunna låna in personal från andra regioner. Socialstyrelsen kommer att följa arbetet och i samverkan med såväl enskilda regioner som SKR identifiera områden där myndigheten kan stötta med kompetens och kunskap om var de aktuella resursbehoven är som störst.

Socialstyrelsen bedömer vidare att det finns ett behov av att, i samverkan med regionerna och SKR analysera om det bör utvecklas en nationell personell förstärkningsresurs med adekvat utbildning, träning och kompetens kopplat till konceptet med förstärkningsresurser som med kort varsel kan sättas in för akuta insatser för att stödja en region som riskerar att överbelastas. Ett liknande koncept finns idag för den nationella förstärkningsresursen SNAM (svenska nationella ambulansflyget) där den medicinska personalen vid en insats anställs av Region Västerbotten, som även har det medicinska vårdgivaransvaret.

Beslut om att etablera arbetssätt för att låna in personal mellan regionerna

Den 14 oktober 2020 beslutade regeringen att ge Socialstyrelsen i uppdrag att följa och stötta regionernas arbete med att etablera arbetssätt för att låna in personal från varandra (dnr S2020/07614 [delvis]). I uppdraget ingick även att analysera om det finns behov av att utveckla en ändamålsenlig och kostnadseffektiv nationell personell förstärkningsresurs som med kort varsel kan sättas in för akuta insatser för att stödja en region vars hälso- och sjukvård riskerar att överbelastas. Uppdraget skulle slutredovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 31 januari 2021. Den del av uppdraget som handlar om att analysera om det finns behov av att utveckla en nationell personell förstärkningsresurs skulle redovisas senast den 1 december 2020.

Socialstyrelsen inkom den 1 december 2020 till Regeringskansliet med delrapporten Nationell personell förstärkningsresurs. I sammanfattningen av delrapporten anför Socialstyrelsen bl.a. följande:

Fördelning av sjukvårdspersonal som en nationell tillgång bedöms som fortsatt utmanande så länge pandemin pågår. Dels saknas det förberedelser för en nationellt sammanhängande personalplanering för kriser, dels är helt enkelt numerären av de personalkategorier som är mest eftertraktade för låg.

Under perioden mars till och med augusti 2020 inkom ett 30-tal ärenden till Socialstyrelsens särskilda organisation från regioner som begärde personella förstärkningar till sina organisationer. Läkare med specialistkompetens inom intensivvård, sjuksköterskor och undersköterskor var de personalkategorier som främst efterfrågades.

Eftersom Socialstyrelsen inte har någon egen klinisk personal att förstärka regionerna med så efterfrågades om SKR och regionerna hade möjlighet att omfördela sjukvårdspersonal från mindre belastade regioner till de regioner som var värst drabbade. Samtliga förfrågningar avslogs med hänvisning till resursbrist. Inlån av personal direkt mellan regionerna skedde också i ytterst begränsad omfattning eftersom flertalet arbetsgivare bedömde att de hade brist på samma typ av kompetens som efterfrågades.

För att säkerställa att befolkningens liv och hälsa kan värnas även under katastrofliknande förhållanden bedömer Socialstyrelsen att det behöver skapas redundanta förstärkningsresurser som kan agera trots lokaliseringsprincipen. För redundans och säkerställande av förmåga på sikt kan en författningsreglering av vissa frågor avseende ansvar och uppgifter för denna beredskap komma att behövas.

— — —
Socialstyrelsen föreslår därför mot bakgrund av ovanstående att myndigheten, i samverkan med regionerna och SKR får i uppdrag att inrätta en nationell personell förstärkningsresurs som med kort varsel kan stödja en region vars hälso- och sjukvård riskerar att överbelastas.

Socialstyrelsen inkom den 31 januari 2021 till Regeringskansliet med rapporten Uppdrag att stödja regionernas arbete med att låna in hälso- och sjukvårdspersonal. I rapporten anför Socialstyrelsen bl.a. följande:

Ordning vid begäran om nationellt stöd med personella resurser vid krisläge till samtliga regioner

För att underlätta nationell samordning har regionerna och SKR inrättat en beredskapsfunktion, s.k. Larmyta som bemannas av en "Tjänsteman i beredskap" (TIB). När en begäran om nationellt stöd med personella resurser vid krisläge inkommer från en region kommer SKR att ställa frågor till berörd region för att få en bild av läget (se nedan). Beslut om att begära stöd vid krisläge fattas av behörig instans, t.ex. regionens krisledningsnämnd, regionstyrelse eller liknande. Därefter kallar SKR utpekad funktion i samtliga regioner samt Socialstyrelsen till ett möte. Mötet bör hållas inom två timmar från att begäran om stöd inkom. Vid mötet redogör TIB från den begärande regionen för situationen, vad det är för förstärkning som behövs, vilken kompetens som efterfrågas och hur många. På mötet behöver det klargöras vilka regioner som ska inventera möjligheterna att bistå med personella resurser. Därefter sker ett uppföljningsmöte där berörda regioner redogör för sina möjligheter att bistå med personella resurser. Återkoppling ska ske snarast möjligt (3–4 timmar) efter det första mötet.

SKR har redogjort för vilka åtgärder en region ska ha vidtagit för att säkra bemanningen vid ett krisläge, innan begäran om nationellt stöd med personella resurser görs. Av denna redogörelse framgår att regionen bör ha vidtagit följande åtgärder innan en sådan begäran görs:

- Uttömt de möjligheter som finns i befintliga kollektivavtal samt ha arbetat för att förstärka bemanningen.
- Undersökt möjligheten att låna in personal från sina vanliga samarbetspartners på lokal, regional och nationell nivå.
- Aktiverat Krislägesavtalet alternativt begära aktivering av Krislägesavtalet i samband med begäran om nationellt stöd.

Handläggningen

Begäran om nationellt stöd med personella resurser vid krisläge inkommer från en region till SKR TIB som ansvarar för att inhämta information som kompletterar begäran om stöd såsom:

- har regionen uttömt de möjligheter som finns i befintliga kollektivavtal?
- har regionen arbetat för att förstärka bemanningen t.ex. beordrat övertid, bett deltidsarbetande att gå upp i tid, försökt att frigöra personal genom att ställa andra verksamheter i vänteläge etc.?
- har regionen undersökt möjligheten att låna in personal från sina vanliga samarbetspartners på lokal, regional och nationell nivå och hur har responsen varit?
- är Krislägesavtalet aktiverat?

Om Krislägesavtalet inte är aktiverat görs en bedömning om aktivering bör hanteras parallellt med att SKR handlägger ärendet. Med Krislägesavtalet kan betydligt mer arbetstid tas ut av befintlig personal. Om det avhjälper krisen ska Krislägesavtalet aktiveras. Men om det behov som efterfrågas handlar om specifika kompetenser och Krislägesavtalet inte hjälper för att få fram dessa är det möjligt att inkomma med en begäran om nationellt stöd direkt. Krisens omfattning och karaktär avgör vilka åtgärder som regionen behöver vidta för att säkra bemanningen och i vilken ordning de behöver genomföras.

Gällande ordning m.m.

I inledningen till utskottets granskningar av regeringens hantering av coronapandemin redogörs bl.a. för regeringens styrelsefunktion och beredningskravet i regeringsformen; där berörs även uttalanden av utskottet i samband med tidigare granskningar. I dessa delar hänvisas till de avsnitten.

Socialstyrelsen

Socialstyrelsen är förvaltningsmyndighet för verksamhet som rör bl.a. hälso- och sjukvård, se 1 § förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen. Socialstyrelsen ansvarar vidare för officiell statistik som rör hälso- och sjukvård, se 5 § andra stycket 2 Socialstyrelsens instruktion samt bilagan till förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. Socialstyrelsen har dessutom ett samlat ansvar för att expertis utvecklas och upprätthålls samt att kunskap sprids om katastrofmedicin och krisberedskap inom myndighetens verksamhetsområde. Myndigheten ska verka för att expertis inom dessa områden står till samhällets förfogande vid kriser och katastrofer. (Se 8 och 9 §§ Socialstyrelsens instruktion.)

Regioner och kommuner

Regioner och kommuner är huvudmän för hälso- och sjukvården i Sverige, se 2 kap. 2 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), förkortad HSL. För sådan vård som kräver läkarinsatser ligger huvudmannaskapet hos regionerna, se bl.a. 8 kap. 1 och 6 §§, 12 kap. 1 § och 14 kap. 1 § HSL.

Samtliga kommuner och regioner är medlemmar i medlems- och arbetsgivarorganisationen SKR. Dess uppgift är att på medlemmarnas uppdrag stödja och bidra till att utveckla kommuners och regioners verksamhet. SKR företräder inte enskilda kommuner och regioner i formell mening och har ingen beslutanderätt över dem. SKR är den organisation som samlat för deras talan och deltar i exempelvis dialoger med regeringen.

Svenska intensivvårdsregistret

Svenska intensivvårdsregistret är en ideell förening bildad i augusti 2001 där svenska intensivvårdsavdelningar är medlemmar. Personuppgiftsansvarig för Svenska intensivvårdsregistret är landstingsstyrelsen i Region Värmland. Svenska intensivvårdsregistret finansieras av medlemsavgifter och anslag ur Socialstyrelsens och SKR:s medel för nationella kvalitetsregister. Svenska intensivvårdsregistret har som syfte att utan egen vinning som en ideell förening driva ett nationellt kvalitetsregister för intensivvård i Sverige i egen regi eller som upphandlad tjänst för att följa och höja kvaliteten på svensk intensivvård inom utvalda kontinuerligt uppföljda områden.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser till Regeringskansliet begärde utskottet svar på vissa frågor. Utskottet fick den 19 januari och den 18 februari 2021 två svarspromemorior jämte bilagor som är upprättade inom Socialdepartementet (bilaga A5.4.1–2). Av promemoriorna framgår i huvudsak följande.

Från början av mars 2020 hade Socialdepartementet under våren dagliga muntliga avstämningar med Folkhälsomyndigheten och, från mitten av mars, dagliga muntliga avstämningar med Socialstyrelsen. Vid avstämningarna inhämtades information om situationen och de behov som fanns inom de områden som respektive myndighet ansvarar för. Sådan information lämnades även vid andra muntliga kontakter med dessa myndigheter. Kontakterna dokumenterades inte. Att utbrottet av covid-19 förde med sig stor påverkan på intensivvården kunde därutöver konstateras utifrån de erfarenheter som kom från andra länder, Världshälsoorganisationen (WHO) m.fl.

Den 17 mars 2020 hölls ett möte mellan Socialdepartementet och representanter för samtliga regioner om läget i sjukvården. Socialministern deltog vid mötet. Vid mötet diskuterades regionernas beredskap för vården av covid-19-patienter bl.a. i fråga om intensivvårdsplatser. Samma dag inkom en skrivelse från sektionschefen vid ECMO Centre Stockholm, Karolinska universitetssjukhuset, där behovet av tydligare nationell styrning av ECMO-vården framhölls. Den 18 mars 2020 inkom en skrivelse från styrelsen för Svensk Förening för Anestesi och Intensivvård med en begäran om omedelbart ökade och samordnade svenska intensivvårdsresurser.

Regeringen beslutade den 19 mars 2020 om ett uppdrag till Socialstyrelsen att inrätta en samordningsfunktion för intensivvårdsplatser. Socialdepartementet hade inför beslutet en särskild muntlig avstämning med Socialstyrelsen på tjänstemannanivå. Socialstyrelsen har fullgjort den löpande

redovisningen av uppdraget genom att, sedan den 1 april 2020, flera gånger i veckan lämna muntliga lägesbeskrivningar till Socialdepartementet om tillgången till intensivvårdsplatser. Denna information har bl.a. legat till grund för rapporter från tjänsteman i beredskap i Socialdepartementet.

Den 4 juni 2020 ändrade Folkhälsomyndigheten sina rekommendationer i fråga om resor inom landet. Genom de täta kontakterna med Socialstyrelsen informerades Socialdepartementet om att det i regioner där många svenskar väljer att semestra fanns en oro för att det skulle uppstå ett större vårdbehov än vården skulle klara av. Sådana uppgifter förekom även i medierna under våren. Mot denna bakgrund ansåg regeringen att det var angeläget att säkerställa att det fanns en tillräcklig kapacitet att möta ett utökat vårdbehov på vissa platser i landet. I de fortsatta kontakterna med Socialstyrelsen bedömdes att det bästa sättet att säkerställa en tillräcklig kapacitet var att stödja regionernas samordning av hälso- och sjukvårdsresurser under sommaren. Regeringen beslutade om ett sådant uppdrag till Socialstyrelsen den 4 juni 2020.

Den 12 juni 2020 lämnade Socialstyrelsen in en genomförandeplan i enlighet med uppdraget av den 4 juni. Av genomförandeplanen framgick att en kritisk faktor i arbetet med att stärka hälso- och sjukvårdens kapacitet var personella resurser. Socialstyrelsen påpekade att personalförsörjningen behövde hanteras inom ramen för regionernas samordning och att SKR bedömde att regionerna hade goda förutsättningar att hantera denna. Uppdraget har även löpande redovisats muntligt till Socialdepartementet. Någon dokumentation av den löpande redovisningen finns inte. Socialstyrelsen lämnade en sammanfattande skriftlig redovisning av arbetet den 29 december 2020.

I enlighet med regeringsuppdraget av den 2 augusti 2020 lämnade Socialstyrelsen den 1 september 2020 rapporten Socialstyrelsens plan inför eventuella nya utbrott av covid-19. Av rapporten framgick att regionerna vid denna tidpunkt bedrev ett arbete för att etablera ett arbetssätt kopplat till krislägesavtalet för att, i situationer där alla andra åtgärder var uttömda, kunna låna in personal från andra regioner. Socialstyrelsen bedömde att det fanns ett behov av att, i samverkan med regionerna och SKR, analysera om det borde utvecklas en nationell personell förstärkningsresurs som med kort varsel skulle kunna sättas in vid akuta insatser för att stödja en region som riskerar att överbelastas.

Vid ett möte mellan Socialdepartementet och SKR den 16 september 2020 informerades om att SKR och regionerna gemensamt hade tagit fram och efter sommaren 2020 etablerat en nationell kontaktyta där en region som har uttömt alla möjligheter att säkra bemanning kan begära nationellt stöd med personella resurser.

Regeringen gav den 14 oktober 2020 ett uppdrag till Socialstyrelsen att stödja regionernas arbete med att låna in hälso- och sjukvårdspersonal. Uppdraget delredovisades den 1 december 2020 och slutredovisades den 31 januari 2021. Av Socialstyrelsens delredovisning framgår att det under

perioden mars t.o.m. augusti 2020 inkom ett trettiotal ärenden till Socialstyrelsen från regioner som begärde personella förstärkningsresurser. Vidare framgår att samtliga förfrågningar som Socialstyrelsen riktade till SKR och regionerna, om omfördelning av sjukvårdspersonal från mindre belastade regioner till de värst drabbade regionerna, avslogs med hänvisning till resursbrist. Denna information hade inte tidigare inkommit till Regeringskansliet.

Utfrågningar

Sveriges Kommuner och Regioner

Utskottet höll den 25 mars 2021 en offentlig utfrågning med företrädare för SKR (bilaga B2). Organisationen företrädades av Anders Knappe, ordförande i styrelsen, Anders Henriksson, andre vice ordförande i styrelsen, Staffan Isling, vd, Emma Spak, sektionschef och Greger Bengtsson, samordnare äldreomsorg.

Vid utfrågningen anförde SKR i huvudsak följande om samordningen av intensivvårdsplatser och hälso- och sjukvårdsresurser.

Belastningen på intensivvården har varit en balanspunkt i hela pandemi-bekämpningen. Det har varit väldigt viktigt att få ned smittspridningen så att det finns en tillräcklig intensivvårdskapacitet för att ta hand om dem som har varit svårast sjuka. I takt med att smittspridningen tog fart växlade också regionerna upp intensivvårdskapaciteten. I ett normalt fall brukar ungefär 400 patienter få intensivvård. När belastningen var som högst fick ungefär 800 patienter intensivvård och det fanns kapacitet för att vårda 1 100 patienter. Regionerna har använt sig av möjligheten att inom varje region öka antalet intensivvårdsplatser genom att rekrytera nya medarbetare och ställa om. I det perspektivet har samverkan inom regionerna fungerat bra.

Socialstyrelsens uppdrag från regeringen den 19 mars 2020 att inrätta en samordningsfunktion för intensivvårdsplatser skedde utan samråd med SKR eller regionerna. SKR:s medlemmar har uttryckt att de inte tyckte att Socialstyrelsen skulle ha det uppdraget. Medlemmarna har inte heller upplevt att Socialstyrelsens uppdrag har varit ett stöd i processen utan att det är deras eget arbete som har varit det väsentliga. Den samordning som har skett under året har inte skett via Socialstyrelsen utan via regionerna.

Regionerna beslutade i april 2020 att anordna en nationell samordning av intensivvårdsplatserna. Man rapporterar dagligen data via Svenska intensivvårdsregistret, vilket är samma källa som Socialstyrelsen använder. Innan data går in till Socialstyrelsen kommer de till regionernas samordning för intensivvårdsplatser. Regionernas samordnare för intensivvårdsplatser har i dialog bedömt var det finns behov av att flytta patienter och har i så fall arrangerat flytt av patienter.

Socialstyrelsen har haft en viktig roll vid hemställan om transportmöjligheter, där regionerna har fått stöd av Försvarsmakten. Men det är regionerna som bemannar den medicinska kompetensen och Försvarsmakten

t.ex. transportkompetensen. En sak som börjat fungera väl efter nyår är att regionerna har fått bättre stöd i kortsiktiga prognoser från Socialstyrelsen. Myndigheten har tillsammans med Svenska intensivvårdsregistret tagit fram kortsiktiga lägesbilder. Samverkan med Socialstyrelsen har fungerat bättre när man nu har börjat hitta sina roller.

På en punkt har det skett ett samråd med SKR och regionerna. Det gäller Socialstyrelsens uppdrag av den 14 oktober 2020 att se till att personal skulle kunna lånas in och fördelas mellan regionerna. Här har SKR haft en stark rekommendation att inte flytta på personal utan att istället flytta patienter. Som SKR ser det, har detta varit grunden i ett bra hanterande av intensivvårdskapaciteten mellan regionerna.

Det krislägesavtal och de olika samarbetsformer som utarbetats har byggt på sådana kriser där det uppstår personalbrist på ett eller flera ställen. Men avtalen är inte utformade för att flytta personal när alla har personalbrist. Det är en helt annorlunda situation. Det är bakgrunden till att SKR och regionerna har haft svårt att se vad Socialstyrelsen kan göra i ett sådant läge. Frågan bör lösas av regionerna inom ramen för det arbete de bedriver.

Socialminister Lena Hallengren

Utskottet höll den 9 april 2021 en offentlig utfrågning med socialminister Lena Hallengren (bilaga B7).

Inledningsvis anförde Lena Hallengren i huvudsak följande.

Erfarenheter från andra länder visade att intensivvården kunde bli extremt belastad. För att i möjligaste mån underlätta för svensk intensivvård att möta krisen gav regeringen den 19 mars 2020 ett nationellt samordningsansvar till Socialstyrelsen. I uppdraget ingick att Socialstyrelsen skulle samarbeta nära med SKR och med andra relevanta aktörer.

När regeringen beslutade om uppdraget vårdades ett trettio-tal patienter på intensivvårdsavdelningar för covid-19. Två veckor senare vårdades omkring 350 covidpatienter på intensivvårdsavdelningar. Som mest vårdades omkring 800 patienter med eller utan covid-19 på intensivvårdsavdelningar. Samtidigt fanns det en kapacitet på över 1 100 platser, en fördubbling jämfört med det normala. Att skala upp intensivvården på det här sättet är en oerhörd prestation av vårdpersonalen och regionerna. Samtidigt var det viktigt för regeringen att se till att det fanns en nationell samordningsfunktion.

På en fråga om arbetet med att få fram nya intensivvårdsplatser gick tillräckligt snabbt och om det var farhågor om detta som föranledde bl.a. regeringens samordningsuppdrag till Socialstyrelsen anförde Lena Hallengren följande.

Det inkom skrivelser från både Intensivvårdsföreningen och ECMO Centre Stockholm där regeringen uppmanades att ta ett nationellt grepp i frågan. Regionerna har en vana att samarbeta och samverka. Men under en pandemi där alla regioner får ett stort tryck finns det ett annat och ett större behov av att också ha en nationell samordning. SKR har pekat på att de i mitten av april hade en sådan, mer konkret organiserad, samordning. Det är väldigt bra att den

kom på plats. Samtidigt var det väldigt viktigt att Socialstyrelsen hade uppdraget att kunna bistå. Inledningsvis handlade det om att kartlägga hur det såg ut, för det är ändå i regionerna själva utökningen av intensivvårdsplatserna sker. Det är där man ser både vårdbehovet och vilka åtgärder som behövs för att kunna åstadkomma fler intensivvårdsplatser.

Det finns anledning att påminna om att detta är ett område där oron var enorm inför om intensivvårdsplatserna skulle räcka till. Det kom uppmaningar från Italien och andra länder som låg lite före i utvecklingen att se till att klara vården och ha en beredskap i intensivvården. Socialstyrelsen fick också i uppdrag att stödja regionerna t.ex. i uppköp av respiratorer. Detta var otroligt viktigt för att säkerställa att den prioriteringsordning som Socialstyrelsen tog fram för i vilken ordning man ska erbjuda vård om det visar sig att den inte räcker till inte skulle behöva användas.

Olika uppdrag gavs för att få en bild av läget och för att successivt kunna ge det stöd som det upplevdes att regionerna behövde. Det behövdes en nationell bild och möjlighet att nationellt ha koll på samordningen.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att det under det inledande skedet av pandemin fanns en stor oro kring hur svensk hälso- och sjukvård skulle kunna möta den ökade belastning på intensivvården som utbrottet av covid-19 kunde förväntas medföra. Vidare konstaterar utskottet att den omfattande kapacitetsökning av intensivvården som regionerna genomförde under våren 2020 svarade mot de behov som uppstod.

De åtgärder som regeringen vidtog i syfte att på ett nationellt plan samordna och koordinera tillgången till intensivvårdsplatser har enligt utskottet i allt väsentligt varit motiverade utifrån de behov som kunde förutses. Av de uppgifter som företrädare för SKR har lämnat till utskottet framgår emellertid att regeringens beslut att inrätta en samordningsfunktion för intensivvårdsplatser inte föregicks av något samråd med regionerna. Utskottet vill i sammanhanget betona vikten av att regeringen, även i brådskande ärenden, inhämtar de upplysningar och yttranden som behövs vid beredningen av regeringsärenden. Det ökar förutsättningarna för att åtgärder som vidtas blir så träffsäkra och effektiva som möjligt.

Granskningen ger i övrigt inte anledning till något uttalande från utskottets sida.

5.5 Deltagargräns för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

Ärendet

Initiativ

Konstitutionsutskottet har under våren 2021 närmare granskat regeringens hantering av vissa frågor m.m. under coronapandemin (särskilt prot. 2020/21:3 § 5). Ett av de områden som har granskats är införande av deltagargräns för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar under pandemin (dnr 1031-2020/21).

Regeringen beslutade vid fem tillfällen under 2020 om deltagargränser för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Besluten om deltagargränser har reglerats i en förordning. Granskningen avser bl.a. att undersöka vilken information regeringen och Regeringskansliet har haft tillgång till inför besluten om aktuell förordning och förordningsändringarna, när sådan information lämnats samt vilka beredningsåtgärder som vidtagits inför dessa beslut. Vidare har tiden mellan ikraftträdande och publicering av förordningen och förordningsändringarna studerats. En annan fråga av intresse är uppföljningen av förordningens giltighetstid. I denna del kan nämnas informationsinhämtning och kontakter mellan Regeringskansliet och berörda myndigheter.

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1165-2020/21 delvis), *bilaga A5.9.1*, begärs det att utskottet granskar regeringens agerande i olika avseenden under coronapandemin. Enligt anmälaren har regeringen i dessa delar intagit ett passivt förhållningssätt. Anmälaren framhåller att trots att smittspridningen av coronaviruset ökade i Sverige under hösten 2020 kom förberedelsen inför en potentiell andra våg och nödvändiga åtgärder för att dämpa smittspridningen igång sent. Dessutom menar anmälaren att vissa åtgärder som vidtogs var motstridiga. Bland annat pekas på regeringens beslut den 22 oktober och den 20 november 2020 om olika deltagargränser vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior tillsammans med bilagor som upprättats inom Justitiedepartementet, Socialdepartementet och Kulturdepartementet, *bilaga A5.5.1–3*, samt utfrågningar med Johan Carlson, generaldirektör för Folkhälsomyndigheten, socialminister Lena Hallengren, inrikesminister Mikael Damberg och statsminister Stefan Löfven, *bilaga B5, B7, B10 och B13*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Inledning

Sjukdomen covid-19 förklarades den 30 januari 2020 av Världshälsoorganisationen (WHO) som ett internationellt hot mot människors hälsa. Den 11 mars 2020 deklarerade WHO att utbrottet av det virus som orsakar covid-19 är en pandemi, dvs. att viruset sprids i hela världen.

I slutet av februari 2020 konstaterades fem bekräftade fall i Sverige. Antalet bekräftade fall i Sverige ökade därefter. Den 6 mars konstaterades ca 100 fall och den 10 mars 2020 bekräftades 326 fall av covid-19. Folkhälsomyndigheten gjorde två riskbedömningar under mars 2020. Den 2 mars 2020 bedömde myndigheten risken för att upptäcka nya fall av covid-19 i Sverige som mycket hög. Risken för allmän spridning i landet bedömdes som måttlig. Vid en riskbedömning den 10 mars 2020 höjde Folkhälsomyndigheten risknivån till mycket hög risk för samhällsspridning i Sverige.

Införande av deltagargränser för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar under coronapandemin

Förbud mot fler än 500 deltagare

Onsdagen den 11 mars 2020 lämnade Folkhälsomyndigheten in en hemställan till Justitiedepartementet om att större allmänna sammankomster och offentliga tillställningar tills vidare inte skulle få hållas. Som skäl för hemställan angavs den rådande spridningen av det virus som orsakar covid-19.

Vid ett extra regeringssammanträde samma dag (den 11 mars 2020) beslutade regeringen förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Förordningen är beslutad med stöd av ett bemyndigande i 2 kap. 15 § ordningslagen (1993:1617). Enligt förordningen får några större allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar tills vidare inte hållas inom Sverige. Förbudet gällde inledningsvis endast allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än 500 deltagare. Förordningen trädde i kraft den 12 mars 2020 och samma dag publicerades den elektroniskt på Svensk författningssamlings (SFS) webbplats.

Den 11 mars 2020 hölls även en pressträff med statsminister Stefan Löfven, socialminister Lena Hallengren, justitie- och migrationsminister Morgan Johansson och rikspolischef Anders Thornberg. Vid pressträffen redogjorde Morgan Johansson för beslutet om en deltagargräs om högst 500 personer vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar och för beslutets konsekvenser. Han uppgav bl.a. att Folkhälsomyndigheten under eftermiddagen samma dag hade kommit in med en hemställan till regeringen och att regeringen på kvällen hade beslutat i enlighet med hemställan. Morgan Johansson underströk att förordningen skulle gälla tills vidare och att behovet av förordningen kontinuerligt skulle omprövas. På fråga uppgav Morgan

Johansson att regeringen lutade sig mot Folkhälsomyndighetens bedömningar och underlag när det gällde i vilka situationer antalet närvarande personer skulle begränsas. Det ställdes även frågor om varför regeringens beslut skilde sig från andra länders beslut när det gällde antalet deltagare och tidpunkten för beslutet. Även i denna del hänvisade Morgan Johansson till hemställen från Folkhälsomyndigheten.

Rikspolischef Anders Thornberg redogjorde för konsekvenserna av regeringens beslut. Bland annat skulle Polismyndigheten informera de som hade fått ett tillstånd att anordna en sammankomst eller tillställning om de nya bestämmelserna om antalet deltagare.

Förbud mot fler än 50 deltagare

Fredagen den 27 mars 2020 lämnade Folkhälsomyndigheten in en ny hemställan till Justitiedepartementet om att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar skulle begränsas ytterligare. Som skäl för hemställen hänvisades till den ökade smittspridningen av coronaviruset.

Vid ett extra regeringssammanträde samma dag (den 27 mars 2020) beslutade regeringen om ändringar i förordningen om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.⁷ Genom förordningsändringen ändrades 1 § på så sätt att förbudet skulle gälla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än 50 deltagare. Vidare infördes en upplysningsbestämmelse om att en länsstyrelse, med stöd av 3 § förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen, kan meddela föreskrifter om förbud mot att inom länet eller en del av det hålla allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar med färre deltagare än som anges i 1 §, om det är nödvändigt för att motverka en epidemi. Förordningen trädde i kraft söndagen den 29 mars 2020 och publicerades elektroniskt på SFS webbplats lördagen den 28 mars 2020.

Fredagen den 27 mars 2020 hölls även en pressträff med statsminister Stefan Löfven, socialminister Lena Hallengren, inrikesminister Mikael Damberg, Folkhälsomyndighetens generaldirektör Johan Carlson och rikspolischef Anders Thornberg. Stefan Löfven uppgav inledningsvis att Folkhälsomyndigheten på förmiddagen samma dag hade lämnat in en ny hemställan, att regeringen samma dag kl. 13 hade beslutat om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än 50 personer och att beslutet skulle träda i kraft söndagen den 29 mars 2020.

Den 29 maj 2020 hölls en pressträff med inrikesminister Mikael Damberg, kultur- och demokratiminister samt minister med ansvar för idrottsfrågorna Amanda Lind och Folkhälsomyndighetens generaldirektör Johan Carlson. Vid pressträffen underströks att förbudet mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än 50 personer skulle bestå. Som skäl till detta hänvisades till den pågående smittspridningen av coronaviruset. På fråga

⁷ Förordningen (2020:162) om ändring i förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

uppgav Johan Carlson att han räknade med att deltagarbegränsningen om 50 personer skulle finnas kvar över sommaren.

Undantag från förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än 50 deltagare

Den 21 augusti 2020 höll ministrarna Mikael Damberg och Amanda Lind en pressträff. Vid pressträffen konstaterade Mikael Damberg att många hade drabbats hårt av förbudet mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än 50 deltagare och att regelverket uppfattades som trubbigt. Han underströk att förbudet mot fler än 50 deltagare alltså skulle gälla som huvudregel. Regeringen skulle dock inom kort remittera en promemoria med förslag till undantag från förbudet om fler än 50 deltagare. Samma dag remitterades promemorian Ändringar i det tillfälliga förbudet mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar till 37 remissinstanser och remissvaren skulle lämnas in till Justitiedepartementet senast den 27 augusti 2020.

Mikael Damberg och Amanda Lind höll en ny pressträff den 29 september 2020. Vid pressträffen redogjordes för det fortsatta arbetet med de tidigare aviserade undantagen från deltagargränsen om 50 personer. Bland annat framkom att regeringen vid regeringssammanträdet den 1 oktober 2020 skulle fatta beslut om undantag för sammankomster och tillställningar som hålls på sådana serveringsställen som omfattas av lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen. När det gällde förslaget om undantag för arrangemang med sittande publik uppgav Amanda Lind att det även fanns ett förslag till beslut i denna del. Enligt förslaget skulle undantaget omfatta högst 500 deltagare under förutsättning att var och en av deltagarna anvisas en sittplats med minst en meters avstånd till andra deltagare. Två deltagare som är i sällskap med varandra skulle enligt förslaget kunna sitta bredvid varandra utan avstånd. Förslaget om deltagartak och avstånd byggde enligt Amanda Lind på vad Folkhälsomyndigheten hade föreslagit i sitt remissvar. Amanda Lind uppgav att regeringen planerade att fatta beslut i denna del vid regeringssammanträdet den 8 oktober 2020. Hon underströk dock att beslutet var beroende av smittläget och att regeringen i denna del hade en nära dialog med Folkhälsomyndigheten.

Regeringen beslutade den 1 oktober 2020 om ytterligare ändringar i förordningen om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.⁸ Enligt förordningsändringen skulle förbudet i 1 § om max 50 deltagare inte gälla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som hålls på sådana serveringsställen som omfattas av lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Förordningsändringen trädde i kraft den 8 oktober 2020 och publicerades på SFS webbplats den 2 oktober 2020.

Den 8 oktober 2020 höll ministrarna Lena Hallengren och Amanda Lind en pressträff tillsammans med Folkhälsomyndighetens generaldirektör Johan

⁸ Förordningen (2020:823) om ändring i förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

Carlson. Vid pressträffen framhölls att begränsningen om 50 personer vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar låg fast och att beslutet om undantaget för arrangemang med sittande publik hade skjutits fram med anledning av den ökande smittspridningen av coronaviruset.

I mitten av oktober 2020 beslutade regeringen att ge Folkhälsomyndigheten i uppdrag att utifrån det epidemiologiska läget analysera möjliga förändringar av förordningen om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Uppdraget skulle redovisas till Socialdepartementet den 1 november respektive den 1 december 2020. Därefter skulle uppdraget redovisas senast den 15:e varannan månad med start i januari 2021 eller oftare om det behövs till följd av det epidemiologiska läget.

Den 22 oktober 2020 beslutade regeringen om ytterligare ändringar i förordningen om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.⁹ Förordningsändringarna skilde sig något från det tidigare aviserade undantaget. Enligt förordningsändringen gäller förbudet om max 50 deltagare inte allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med högst 300 deltagare, om var och en av deltagarna anvisas en sittplats med minst en meters avstånd till andra deltagare och det även i övrigt skapas förutsättningar för deltagarna att hålla det avståndet till varandra vid sammankomsten eller tillställningen. Två deltagare som är i sällskap med varandra vid sammankomsten får anvisas sittplatser närmare än en meter från varandra. Vidare ändrades undantaget för sammankomster och tillställningar som hålls på serveringsställen på så sätt att det inte skulle gälla för danstillställningar. Förordningsändringen trädde i kraft den 1 november 2020 och publicerades på SFS webbplats den 23 oktober 2020.

Även för dessa undantag kunde en länsstyrelse meddela föreskrifter om förbud mot att inom länet eller en del av det hålla allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar med färre deltagare om det bedömdes nödvändigt för att motverka en epidemi.

Förbud mot fler än åtta deltagare

På regeringens webbplats publicerades den 16 november 2020 en promemoria som tagits fram inom Regeringskansliet. I promemorian föreslogs att möjligheten att anordna allmänna sammankomster och offentliga tillställningar skulle begränsas ytterligare. Det föreslogs att det skulle vara förbjudet att anordna allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än åtta deltagare. Vidare föreslogs att undantaget för sådana sammankomster och tillställningar som hålls på serveringsställen skulle tas bort. Som skäl till förslaget angavs den ökade smittspridningen av coronaviruset. Vid en pressträff samma dag redogjorde statsministern för innehållet i promemorian.

Den 16 november 2020 remitterades promemorian till 45 remissinstanser och remissvaret skulle lämnas in till Justitiedepartementet senast den 19 november 2020 kl. 15.

⁹ Förordningen (2020:848) om ändring i förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

Regeringen beslutade den 20 november 2020 om ytterligare ändringar i förordningen om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.¹⁰ Enligt förordningsändringen får allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än åtta deltagare tills vidare inte hållas inom Sverige. Förbudet gäller inte allmänna sammankomster för religionsutövning som hålls med anledning av dödsfall, om antalet deltagare inte är fler än 20. Förordningen ändrades vidare på så sätt att det tidigare undantaget för sådana allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som hålls på serveringsställen togs bort. Undantaget för arrangemang med sittande publik ändrades inte. Förordningsändringen trädde i kraft den 24 november 2020 och publicerades på SFS webbplats den 21 november 2020.

Vid en pressträff den 8 december 2020 med statsminister Stefan Löfven, dåvarande vice statsminister Isabella Lövin, socialminister Lena Hallengren och Folkhälsomyndighetens generaldirektör Johan Carlson meddelades att gränsen om högst åtta deltagare vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar skulle ligga kvar över jul och nyår.

Förordningen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19

Vid ett regeringssammanträde den 8 januari 2021 beslutade regeringen förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. I förordningen finns bl.a. bestämmelser om deltagargränser vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Bestämmelserna överensstämmer med bestämmelserna i förordningen om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Den nya förordningen trädde i kraft den 10 januari 2021, och genom denna upphävdes förordningen om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

Gällande ordning m.m.

Skyddet av grundläggande fri- och rättigheter

I 2 kap. regeringsformen finns bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheter som den enskilde är tillförsäkrad gentemot det allmänna. Här finns bl.a. bestämmelser om skydd för de s.k. politiska friheterna, den enskildes kroppsliga frihet och säkerhet samt vissa rättssäkerhetsgarantier. Ett skydd för fri- och rättigheter finns också i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), som är inkorporerad i svensk rätt. Av 2 kap. 19 § regeringsformen följer att föreskrifter inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Domstolar och andra offentliga organ får vidare inte tillämpa en lag eller annan föreskrift som strider mot grundlag (11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § regeringsformen).

¹⁰ Förordningen (2020:1000) om ändring i förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

Enligt 2 kap. 1 § första stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad vissa rättigheter. Bland dessa rättigheter kan nämnas mötesfrihet och demonstrationsfrihet.

Av 2 kap. 20–24 §§ regeringsformen följer att vissa av de grundläggande fri- och rättigheterna kan begränsas för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. I 2 kap. 20 § första stycket regeringsformen räknas de fri- och rättigheter upp som kan begränsas med stöd av bestämmelsen. Begränsningsmöjligheterna gäller bl.a. mötesfriheten och demonstrationsfriheten.

Begränsningen av de grundläggande fri- och rättigheterna får enligt 2 kap. 21 § regeringsformen aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Särskilda förutsättningar måste enligt 2 kap. 24 § regeringsformen härutöver vara uppfyllda för begränsningar av mötesfriheten och demonstrationsfriheten. Dessa friheter får begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken. I övrigt får mötesfriheten och demonstrationsfriheten begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka en farsot.

Enligt 2 kap. 20 § regeringsformen ska en begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna som huvudregel göras genom lag, dvs. beslutas av riksdagen. Efter bemyndigande i lag kan begränsningar i vissa fall emellertid beslutas också genom andra författningar, dvs. i huvudsak av regeringen genom förordning.

Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

Ordningslagen (1993:1617) innehåller särskilda föreskrifter om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

Av 2 kap. 1 § första stycket ordningslagen framgår att med allmän sammankomst enligt lagen avses

1. sammankomster som utgör demonstrationer eller som annars hålls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet
2. föreläsningar och föredrag som hålls för undervisning eller för att meddela allmän eller medborgerlig bildning
3. sammankomster som hålls för religionsutövning
4. teaterföreställningar, biograföreställningar, konserter och andra sammankomster för att framföra konstnärligt verk
5. andra sammankomster vid vilka mötesfriheten utövas.

Enligt 2 kap. 2 § ordningslagen gäller det som sägs i lagen om allmänna sammankomster även för cirkusföreställningar.

Det följer av 2 kap. 3 § ordningslagen att med offentlig tillställning enligt lagen avses

1. tävlingar och uppvisningar i sport, idrott och flygning
2. danstillställningar
3. tivolinöjen och festtåg
4. marknader och mässor
5. andra tillställningar som inte är att anse som allmänna sammankomster eller cirkusföreställningar.

För att en sammankomst ska anses som allmän eller en tillställning som offentlig krävs som huvudregel att den anordnas för allmänheten eller att allmänheten har tillträde till den.

Enligt 2 kap. 15 § första stycket ordningslagen får regeringen föreskriva att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas inom ett visst område, om förbudet är nödvändigt med hänsyn till att Sverige är i krig eller krigsfara eller för att motverka epidemi eller för att förebygga eller bekämpa epizooti enligt epizootilagen (1999:657).

Polismyndigheten prövar frågor om tillstånd att anordna allmänna sammankomster och offentliga tillställningar (2 kap. 8 § ordningslagen). Av 2 kap. 22 § ordningslagen följer att Polismyndigheten får ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som bl.a. hålls i strid med en föreskrift enligt 2 kap. 15 § samma lag.

Regeringens styrfunktion

I inledningen till utskottets granskningar av regeringens hantering av coronapandemin redogörs bl.a. för det svenska krishanteringssystemet. Enligt 1 kap. 6 § regeringsformen styr regeringen riket och är ansvarig inför riksdagen. Regeringen är ansvarig för genomförandet av det allmännas åtagande om inte detta uttryckligen är en uppgift för riksdagen, kommunerna, domstolarna eller någon annan myndighet. I regeringens styrfunktion måste anses ingå uppgiften att hantera konsekvenserna av en stor katastrof som drabbar riket och dess befolkning (bet. 2015/16:KU20 s. 398). Till sin hjälp har regeringen de myndigheter som lyder under regeringen (12 kap. 1 § regeringsformen), och regeringen har att fatta de beslut som krävs för att styra riket, t.ex. i olika former av direktiv till myndigheter om att vidta olika åtgärder.

Regeringskansliet har till uppgift att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet (7 kap. 1 § regeringsformen och 1 § förordningen [1996:1515] med instruktion för Regeringskansliet). I Regeringskansliet ingår elva departement med olika ansvarsområden samt Statsrådsberedningen och en förvaltningsavdelning. Regeringsärenden som faller inom flera departements verksamhetsområden ska beredas i samråd med övriga berörda statsråd, s.k. gemensam beredning (15 § förordningen med instruktion för Regeringskansliet).

Folkhälsomyndigheten

Av 1–3 §§ förordningen (2013:1020) med instruktion för Folkhälsomyndigheten följer att myndigheten bl.a. ska

- verka för ett effektivt smittskydd
- samordna, följa och utveckla smittskyddet på nationell nivå
- följa och analysera beteende- och omvärldsförändringar av betydelse för smittskyddet och hur sådana förändringar påverkar förutsättningarna för smittskyddet i landet.

Folkhälsomyndigheten ska vidare övervaka planläggningen av smittskyddets beredskap och inom sitt ansvarsområde ta initiativ till åtgärder som skyddar befolkningen mot smittsamma sjukdomar och andra allvarliga hälsohot i kris och under höjd beredskap (8 § förordningen med instruktion för Folkhälsomyndigheten).

Därutöver ansvarar Folkhälsomyndigheten enligt 1 kap. 7 § smittskyddslagen (2004:168) för samordning av smittskyddet på nationell nivå och ska ta de initiativ som krävs för att upprätthålla ett effektivt smittskydd. Myndigheten ska även följa och vidareutveckla smittskyddet samt följa och analysera det epidemiologiska läget nationellt och internationellt.

Beredningskravet

Som framgår av inledningen till utskottets granskningar av regeringens hantering av coronapandemin uttrycks i 7 kap. 2 § regeringsformen ett allmänt beredningskrav för regeringsärenden. Enligt bestämmelsen ska de upplysningar och yttranden som behövs hämtas in från de berörda myndigheterna vid beredningen av regeringsärenden. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommunerna. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig.

I förarbetsuttalanden till bestämmelsen framhålls att inhämtandet av yttranden från myndigheter, organisationer och andra enskilda sammanslutningar är ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i den svenska politiska beslutsprocessen (prop. 1973:90 s. 287). Varken av bestämmelserna i regeringsformen eller av dess förarbeten framgår närmare hur ett remissförfarande bör gå till. Oftast är ett remissförfarande skriftligt, men det förekommer att regeringen hämtar in synpunkter muntligen. Det faller i slutänden på regeringen att under vanligt konstitutionellt ansvar avgöra vilka myndigheter som är berörda av ett regeringsärende och i vilken omfattning det är nödvändigt att kommuner, organisationer (sammanslutningar) och enskilda får tillfälle att yttra sig (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 326 f.).

Utfärdande av författningar

Enligt 8 kap. 19 § regeringsformen ska förordningar kungöras så snart som möjligt, om inte annat anges i lag. Begreppet kungörande avser den dag då förordningen publiceras. Sedan den 1 april 2018 kungörs lagar och förordningar elektroniskt genom att de publiceras på Svensk författningssamlings (SFS) webbplats (se bl.a. Statsrådsberedningens promemoria Elektroniskt kungörande av författningar [SB PM 2018:1] s. 4). Tidigare

publicerades lagar och förordningar i den tryckta versionen av Svensk författningssamling.

Statsrådsberedningen har tagit fram promemorian Gröna boken – Riktlinjer för författningsskrivning (Ds 2014:1). Enligt Gröna boken bör det datum då en författning ska träda i kraft normalt sättas så att författningen kan komma ut från trycket i SFS minst fyra veckor före ikraftträdandet (s. 101). En författning bör endast i speciella undantagsfall komma ut från trycket senare än två veckor före ikraftträdandet. Efter den 1 april 2018 får tidsangivelserna i stället anses avse tiden mellan publiceringen på webbplatsen och ikraftträdandet (bet. 2019/20:KU10 s. 21).

Tidigare granskning

Regeringens styrande funktion

I tidigare granskningsärenden har utskottet framhållit att det i regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet, vilket förutsätter att regeringen följer myndigheternas verksamhet och vid behov ser till att vidta de åtgärder som är nödvändiga från ett styrningsperspektiv (se bet. 2012/13 KU20 s. 264 f. och bet. 2017/18:KU20 s. 331 f.). Utskottet har som nämnts också uttalat att det i regeringens styrfunktion måste anses ingå uppgiften att hantera konsekvenserna av en stor katastrof som drabbar riket och dess befolkning (bet. 2015/16:KU20 s. 398).

Utskottet har konstaterat att det ankommer på förvaltningsmyndigheterna under regeringen att ge relevant och uppdaterad information till regeringen om det som faller inom myndigheternas respektive ansvarsområden och att uppmärksamma regeringen på händelser som kan kräva åtgärder från regeringens eller Regeringskansliets sida (bet. 2017/18:KU20 s. 112 f.). Utskottet har i detta sammanhang framhållit att regeringen å sin sida styr riket och därför ansvarar dels för att efterfråga den information som behövs för att styrfunktionen ska kunna fullgöras, dels för att olika delar av statsapparaten får del av nödvändig information. Det kan enligt utskottet krävas ett proaktivt agerande av regeringen och Regeringskansliet för att få uppdaterad information i situationer som kräver snabba och kraftfulla åtgärder från regeringens och Regeringskansliets sida.

Beredningskravet

Utskottet har vid flera tillfällen granskat frågor som rör beredningen av regeringsärenden. Inom ramen för en granskning hösten 2008 gjorde utskottet en genomgång av granskningar från mitten av 1970-talet och framåt när det gällde inhämtande av yttranden och upplysningar från myndigheter, organisationer och andra (bet. 2008/09:KU10 s. 46 f.). Genomgången omfattade en rad olika typer av regeringsärenden. I en svarspromemoria från Statsrådsberedningen lämnades en redogörelse för beredningen av bl.a. förordningar.

I svarspromemorian framhölls att förordningsändringar som är direkt relaterade till ett föregående lagstiftningsärende i viss utsträckning kan ha

behandlats i det betänkande eller den promemoria som ligger till grund för lagstiftningsärendet. Remissinstanserna har i sådana fall fått möjlighet att yttra sig inom ramen för det traditionella remissförfarandet.

När en förordningsändring är initierad av en myndighet förs enligt promemorian i de flesta fall en diskussion med den myndigheten under beredningen. Tillkommande uppgifter av betydelse dokumenteras i ärendet. Den initiativtagande myndigheten, liksom eventuella andra berörda myndigheter, sammanslutningar och enskilda, får i de flesta fall del av ett utkast till förordning i samband med att gemensam beredning och delning sker i Regeringskansliet.

Vidare framgick det av svarspromemorian att om det är fråga om omfattande ändringar i förordningar av stor betydelse för den aktuella verksamheten förekommer det ofta att ett traditionellt remissförfarande genomförs. I ett sådant fall kan såväl berörda myndigheter som berörda sammanslutningar och enskilda omfattas.

Interna förvaltningsföreskrifter, t.ex. myndighetsinstruktioner, utarbetas enligt promemorian vanligen i dialog med myndigheterna. Dessutom får myndigheterna möjlighet att yttra sig i samband med att delning sker i Regeringskansliet. Vid förordningsfrågor som endast är av teknisk karaktär är i allmänhet förutsättningarna för ett begränsat beredningsförfarande större.

I sitt ställningstagande anförde utskottet bl.a. att den ordning som föreskrivs i 7 kap. 2 § regeringsformen ska tillmätas stor vikt. Genom att förslag och pågående ärenden kommer myndigheter, organisationer och andra till del kan de bli allsidigt belysta och konsekvenserna av dem så långt som 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 borde det enligt utskottet också påminnas om att beredningskravet inte är absolut. Upplysningar och yttranden ska enligt regeringsformen begäras in i den mån det behövs. Utskottet påminde även om att det i regeringsformen inte föreskrivs någon särskild form för hur upplysningar och yttranden ska hämtas in. Utskottet konstaterade dock att det vid flera tillfällen i sin granskning hade uttolkat innebörden av beredningskravet, både i vad mån det ska anses tillämpligt och vad som krävs för att det ska anses uppfyllt. Granskningen gav enligt utskottet vid handen att sättet på vilket beredningskravet uppfyllts hade varierat stort mellan olika ärendetyper. Utskottet framhöll att detta var naturligt med hänsyn till ärendetypernas skiftande karaktär och att denna variation även var förenlig med bestämmelserna i regeringsformen.

I ett granskningsärende våren 2016 konstaterade utskottet att beredningskravet enligt praxis är flexibelt och innebär att brådskande omständigheter kan medföra att olika åtgärder för att påskynda beredningen kan godtas (bet. 2015/16:KU20 s. 452). Enligt utskottet kan informella och frekventa kontakter mellan Regeringskansliet och företrädare för myndigheter vara nödvändiga för att en krissituation ska kunna hanteras.

Utfärdande av författningar

Konstitutionsutskottet har vid ett flertal tillfällen granskat författningsutgivningen, ofta inom ramen för granskningen av regeringsprotokollen. I dessa ärenden har utskottet understrukt vikten av att författningar kungörs i god tid före ikraftträdandet och att regeringen, i den mån den råder över beslutsprocessen, vidtar nödvändiga planeringsåtgärder för att leva upp till detta (se bl.a. bet. 2012/13:KU10 s. 12 f.). Enligt utskottet bör tiden mellan kungörelse och ikraftträdande vara minst fyra veckor och endast i speciella undantagsfall mindre än två veckor, samt att det självklart är ett minimikrav att författningar inte kungörs efter ikraftträdandet (se bl.a. bet. 2012/13:KU10 s. 12 f., bet. 2014/15:KU10 s. 14 f., bet. 2015/16:KU10 s. 12 f., bet. 2016/17:KU10 s. 12 f., bet. 2017/18:KU10 s. 15 f., bet. 2018/19:KU10 s. 13 f., bet. 2019/20:KU10 s. 20 f. och bet. 2020/21:KU10 s. 19 f.).

Utskottet har också framhållit att redan fyra veckor är snävt tilltaget med hänsyn till behovet av tid för att enskilda och myndigheter ska ges möjlighet att inrätta sig efter de kommande förändringarna (bet. 2012/13:KU10 s. 57). Särskilt viktigt är detta, enligt utskottet, när det gäller bestämmelser som innebär pålagor för enskilda (se bl.a. bet. 2016/17:KU10 s. 18).

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har genom tre skrivelser som sänts till Regeringskansliet begärt svar på ett antal frågor. Som svar överlämnades den 4 februari, den 4 mars och den 24 mars 2021 totalt sju promemorior som upprättats inom Justitiedepartementet, Socialdepartementet och Kulturdepartementet tillsammans med ett antal bilagor (bilaga A5.5.1–3).

Behov av begränsning av antalet deltagare vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar i mars 2020

Av svaren framgår att från början av mars 2020 och resten av våren hade Socialdepartementet dagliga muntliga avstämningar med Folkhälsomyndigheten om situationen och de behov som fanns inom de områden som myndigheten ansvarar för. Sådan information lämnades även vid andra muntliga kontakter med myndigheten. Vid kontakterna med Folkhälsomyndigheten diskuterades löpande behovet av att införa begränsningar av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar för att hindra smittspridning.

Inom Regeringskansliet vidtogs förberedande åtgärder för att regeringen snabbt skulle kunna besluta en förordning om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar om det uppkom ett behov av det. Regeringen behövde dock underlag från Folkhälsomyndigheten för att kunna ta ställning bl.a. till detta behov. Genom kontakter mellan Socialdepartementet och Folkhälsomyndigheten den 10 mars 2020 fick regeringen information om att myndigheten, på grund av det förvärrade läget, kunde komma att lämna in en hemställan om att regeringen skulle besluta en sådan förordning. Den

11 mars 2020 lämnade Folkhälsomyndigheten in en hemställan och samma dag beslutade regeringen en förordning om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar för att hindra spridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19.

Utskottet har ställt en kompletterande fråga om de förberedande åtgärder som vidtogs inom Regeringskansliet i mars 2020. Enligt svaren vidtogs dessa åtgärder de första veckorna i mars 2020 och bestod i sedvanligt arbete inom Regeringskansliet. Bland annat analyserades de rättsliga förutsättningarna och inledande kontakter togs inom myndigheten.

Beredningsåtgärder med anledning av Folkhälsomyndighetens hemställningar i mars 2020

I svaren framhålls att inför regeringens beslut den 11 och den 27 mars 2020 begränsades urvalet av instanser från vilka synpunkter inhämtades och att anledningen till detta var ärendenas mycket brådskande natur.

Justitiedepartementet och Finansdepartementet hade inför beslutet den 11 mars 2020 löpande kontakter med Polismyndigheten och vissa länsstyrelser. Dessa kontakter dokumenterades inte. Vid ett möte på Kulturdepartementet samma dag fick även olika arrangörer av publika arrangemang möjlighet att lämna synpunkter på en eventuell begränsning av antalet deltagare vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Det upprättades interna minnesanteckningar från mötet.

Inför regeringens beslut den 27 mars 2020 hade Justitiedepartementet och Finansdepartementet löpande kontakter med Polismyndigheten och länsstyrelserna genom länsstyrelsernas gemensamma samordningskansli. Dessa kontakter dokumenterades inte.

Synpunkterna inhämtades i nära anslutning till att besluten fattades. Polismyndighetens synpunkter hämtades in eftersom de föreslagna förordningarna skulle tillämpas av myndigheten. Synpunkter från länsstyrelserna hämtades in eftersom de har viss föreskriftsrätt på området.

Utskottet har ställt en kompletterande fråga om huruvida ytterligare beredningsåtgärder vidtogs för att frågan om deltagargränser skulle bli allsidigt belyst innan besluten fattades den 11 och den 27 mars 2020. I svaren hänvisas till redovisade åtgärder, dvs. ett möte med arrangörer av publika arrangemang i mars 2020 och till sedvanligt arbete och beredningsförfarande i Regeringskansliet. Några ytterligare beredningsåtgärder vidtogs inte.

Förordningsändringar under hösten 2020

Av svaren framgår att det mot bakgrund av bl.a. skrivelser från och möten med berörda aktörer under sommaren 2020 blev allt tydligare att det behövdes mer träffsäkra regler som var anpassade till olika typer av verksamheter. Dessutom hade smittspridningen minskat under sommaren och Folkhälsomyndigheten hade redovisat scenarier som indikerade en lägre fortsatt smittspridning än den som varit under våren. I den promemoria som remitterades den 21 augusti 2020 lämnades därför förslag till ändringar för att möjliggöra allmänna

sammankomster och offentliga tillställningar där risken för smittspridning kunde begränsas på ett betryggande sätt. Inför beslutet om förordningsändring den 1 oktober 2020 hade Regeringskansliet dessutom löpande kontakter per telefon med Folkhälsomyndigheten, Polismyndigheten och länsstyrelsernas gemensamma samordningskansli. Någon dokumentation över dessa kontakter finns inte. Polismyndigheten bereddes också möjlighet att lämna skriftliga synpunkter på förslaget den 31 augusti och den 23 september 2020.

Regeringskansliet hade även inför beslutet om förordningsändringen den 22 oktober 2020 löpande kontakter per telefon med Folkhälsomyndigheten, Polismyndigheten och länsstyrelsernas genom länsstyrelsernas gemensamma samordningskansli. Någon dokumentation över dessa kontakter finns inte. Dessutom bereddes Polismyndigheten den 16 oktober 2020 möjlighet att lämna skriftliga synpunkter på förslaget. Förordningsändringen trädde i kraft den 1 november 2020 och i samband med att regeringen beslutade förordningsändringen framhölls att länsstyrelserna fortfarande hade möjlighet att föreskriva strängare restriktioner för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar i respektive län eller del av län, om det bedömdes nödvändigt för att motverka en epidemi. Samtliga länsstyrelser föreskrev därefter strängare restriktioner.

Enligt svaren ökade smittspridningen kraftigt under hösten, och i mitten av november 2020 hade s.k. skärpta lokala allmänna råd från Folkhälsomyndigheten införts i flera regioner. Trots detta fortsatte smittspridningen att öka i stora delar av Sverige och det bedömdes att de sociala kontakterna mellan människor behövde begränsas ytterligare för att läget inte skulle förvärras. Mot den bakgrunden togs en promemoria fram med förslag till ytterligare begränsningar i möjligheten att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Promemorian remitterades den 16 november 2020 till ett antal remissinstanser. Vidare hölls den 16 november 2020 ett informationsmöte med företrädare för samtliga länsledningar där en av inrikesministerns statssekreterare lämnade information om remitteringen av promemorian. Det finns inte någon dokumentation från mötet. Inför beslutet om förordningsändring den 20 november 2020 hade Regeringskansliet även löpande kontakter per telefon med Folkhälsomyndigheten, Polismyndigheten och länsstyrelserna genom länsstyrelsernas gemensamma samordningskansli. Någon dokumentation över dessa kontakter finns inte.

Utskottet har ställt en kompletterande fråga om huruvida det, utöver de två remitterade promemoriorna i augusti och november 2020, gjordes någon riskanalys under hösten 2020 av undantag från förbudet om deltagargränser vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Enligt svaren utvärderades behovet av åtgärder löpande under hösten 2020. Då analyserades också möjliga konsekvenser av olika handlingsalternativ. Någon skriftlig riskanalys togs inte fram.

Dokumentation

Utskottet har ställt en kompletterande fråga om avsaknaden av dokumentation av flera av de löpande kontakterna. Av svaren framgår att ärendena i samband med dessa kontakter inte tillfördes några uppgifter i sak. Det bedömdes därför inte nödvändigt att dokumentera dessa.

Gjorda överväganden när det gäller tiden mellan kungörande och ikraftträdande

Av svaren framgår att den ursprungliga förordningen och de efterföljande förordningsändringarna i flera fall innebar inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter. Inskränkningarna bedömdes emellertid nödvändiga för att skydda liv och hälsa. Det var av detta skäl även nödvändigt med en kort tid mellan kungörelse och ikraftträdande. Eftersom inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter inte får gälla längre än nödvändigt ansågs det också motiverat med en kort tid mellan kungörelse och ikraftträdande när lättnader kunde införas.

Beredningen inom Regeringskansliet av förordningen och förordningsändringarna

Enligt svaren bereddes ärendena inom Regeringskansliet enligt de principer som redogörs för i Statsrådsberedningens promemoria Samrådsformer i Regeringskansliet (SB PM 2012:1 [rev. 2020]). Det innebär att förordningarna var föremål för gemensam beredning, delning och politisk samordning innan regeringen fattade beslut.

När det gäller vart och ett av de fem regeringsbesluten framgår följande:

- Gemensam beredning, samordning och delning av ett utkast till förordning om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar genomfördes samma dag som regeringen beslutade förordningen, dvs. den 11 mars 2020. Folkhälsomyndighetens hemställan fanns med som underlag vid beredningen.
- När det gäller den förordningsändring som beslutades den 27 mars 2020 genomfördes gemensam beredning, samordning och delning av ett utkast till ändring i förordningen om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar samma dag som regeringen beslutade förordningen. Folkhälsomyndighetens hemställan fanns med som underlag vid beredningen.
- Den förordningsändring som regeringen beslutade den 1 oktober 2020 föreslogs i den promemoria som remitterades den 21 augusti 2020. Utkastet till promemoria gemensambereddes och samordnades inför remitteringen. Inom Regeringskansliet genomfördes, med promemorian och inkomna synpunkter som underlag, gemensam beredning av ett utkast till förordning den 31 augusti 2020 och därefter samordnades utkastet. Det delades den 23 september 2020.
- Förordningsändringen som regeringen beslutade den 22 oktober 2020 föreslogs i den promemoria som remitterades den 21 augusti 2020. Inom

Regeringskansliet genomfördes, med promemorian och inkomna synpunkter som underlag, gemensam beredning av ett utkast till förordning den 16 oktober 2020 och därefter samordnades utkastet. Det delades den 20 oktober 2020.

- Den förordningsändring som regeringen beslutade den 20 november 2020 föreslogs i den promemoria som remitterades den 16 november 2020. Inom Regeringskansliet genomfördes, med promemorian och inkomna synpunkter som underlag, gemensam beredning av ett utkast till förordning den 19 november 2020 och därefter samordnades utkastet. Med anledning av de remissvar som kom in föreslogs även ett undantag för begravingar. Utkastet till förordning delades den 20 november 2020.

Omprövning av förordningens giltighetstid

I svaren framhålls att förordningens giltighetstid inte var begränsad men att avsikten var att den inte skulle gälla längre än nödvändigt. Behovet av förordningen övervägdes därför fortlöpande i nära dialog med Folkhälsomyndigheten.

Utskottet har ställt en kompletterande fråga om omprövningen av behovet av restriktioner. Av svaren framgår att Socialdepartementet under våren, sommaren och hösten 2020 hade löpande kontakter med Folkhälsomyndigheten. Vid dessa kontakter diskuterades behovet av restriktioner med utgångspunkt från rådande smittläge och den information och kunskap expertmyndigheten i övrigt kunde bistå med. Utifrån dessa diskussioner övervägdes fortlöpande behovet av befintliga och ytterligare restriktioner. Socialdepartementet höll löpande Justitiedepartementet informerat om vad som framkom vid kontakterna med Folkhälsomyndigheten.

Folkhälsomyndighetens uppdrag

Som ett led i regeringens arbete med en mer träffsäker reglering fick Folkhälsomyndigheten den 14 oktober 2020 i uppdrag att utifrån det epidemiologiska läget analysera möjliga förändringar av förordningen om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Den 30 oktober och den 1 december 2020 lämnade Folkhälsomyndigheten in redovisningar till Regeringskansliet. Med anledning av den nya covid-19-lagen och förordningen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 fick Folkhälsomyndigheten den 4 januari 2021 ett nytt uppdrag.

Utskottet har ställt en kompletterande fråga om information från Folkhälsomyndigheten om eventuella förordningsändringar utifrån smittspridningen och behovet av restriktioner. Av svaren framgår att Socialdepartementet som redovisats från början av mars 2020 och resten av våren hade dagliga muntliga avstämningar med Folkhälsomyndigheten. Även under sommaren och hösten 2020 hade departementet löpande kontakter med Folkhälsomyndigheten. I kontakterna med Folkhälsomyndigheten diskuterades behovet av restriktioner löpande.

Utfrågningar

Johan Carlson

Utskottet höll den 26 mars 2021 en utfrågning med Johan Carlson, generaldirektör för Folkhälsomyndigheten (bilaga B5).

I sin inledning framhöll Johan Carlson att Folkhälsomyndigheten övervägde olika lösningar för distansering när Sverige fick samhällsspridning av viruset som orsakar covid-19. En annan fråga som diskuterades var tidsaspekten, dvs. hur länge en distansering kunde gälla. Myndigheten samrådde i dessa delar med kollegor i de nordiska länderna, Storbritannien, Frankrike och Tyskland. Folkhälsomyndigheten gjorde bedömningen att det var viktigt att begränsa antalet deltagare vid evenemang som attraherade resande från olika platser. I denna del studerades framför allt olika idrotts-evenemang. Myndigheten gjorde bedömningen att en deltagargräns om 500 personer var lämplig.

Ett problem var enligt Johan Carlson att det i Sverige inte fanns en lagstiftning som träffade det myndigheten egentligen ville uppnå. Redan innan det blev aktuellt med en distansering hade Folkhälsomyndigheten en dialog med Regeringskansliet om de rättsliga förutsättningarna för en eventuell distansering av människor på grund av smittspridningen. Den lag som låg närmast till hands var ordningslagen. Folkhälsomyndighetens avvägningar vid en reglering rörde framför allt smittspridningen och eventuella hälsoeffekter av en distansering. När det gällde de juridiska eller rättsliga övervägandena var det något som i första hand låg på regeringen och Justitiedepartementet.

På frågan om kontakterna mellan Folkhälsomyndigheten och regeringen uppgav Johan Carlson att kontakterna från myndighetens sida fördes i huvudsak via honom och att det var en väldigt bra dialog där förutsättningarna för en reglering av deltagargränser diskuterades. Vid dessa diskussioner framhöll regeringen bl.a. vikten av balans mellan olika intressen. Samtidigt var regeringen och Regeringskansliet väldigt lyhörda för Folkhälsomyndighetens synpunkter.

Johan Carlson uppgav vidare att enligt det scenarioarbete som Folkhälsomyndigheten gjorde och publicerade i juli 2020 skulle Sverige få en ganska påtaglig smittökning i oktober samma år. Det var också denna uppgift som låg bakom myndighetens försiktighet när det gällde frågan om undantag i vissa fall från beslutad deltagargräns. Samtidigt fanns det ett tryck från olika aktörer att regeringen skulle lätta på regleringen av deltagargränser. Regeringen remitterade också ett förslag om undantag från beslutad deltagargräns. Enligt Folkhälsomyndigheten var det rimligt att åtminstone diskutera frågan om undantag. Folkhälsomyndigheten lämnade ett skriftligt svar till regeringen där myndigheten uppgav att det var för tidigt att lätta på regleringen. Därefter bedömde Folkhälsomyndigheten att Sverige troligen inte skulle få en lika kraftig smittspridning som vissa andra länder hade fått. I oktober 2020 framförde myndigheten till regeringen att undantaget om 300 personer inte borde träda i kraft förrän den 1 november 2020. Anledningen till detta var att

myndigheten därmed skulle få ett rådrum om smittspridningen ökade. Så blev ju också fallet. Detta var alltså en försiktighetsprincip från Folkhälsomyndighetens sida. Myndigheten hade ganska ingående diskussioner med regeringens företrädare om hur Folkhälsomyndigheten såg på läget. Regeringen beaktade myndighetens synpunkter och beslutade om ett senare ikraftträdande än det som hade föreslagits.

Socialminister Lena Hallengren

Utskottet höll den 9 april 2021 en utfrågning med socialminister Lena Hallengren (bilaga B7).

I sin inledning framhöll Lena Hallengren att regeringen i enlighet med ordningslagen hade mandat att besluta om inskränkningar för att motverka en epidemi. Folkhälsomyndighetens bedömningar var centrala som beslutsunderlag för regeringen, och därför hade regeringen en nära kontakt med myndigheten i dessa frågor. Ordningslagen gav dock en begränsad träffsäkerhet och därför togs så småningom den tillfälliga covid-19-lagen fram.

På frågan om vilka överväganden som gjordes inför besluten om den aktuella förordningen och förordningsändringarna framhöll Lena Hallengren att när en deltagargräns om 500 personer infördes i mitten av mars 2020 fanns en stor risk för samhällssmitta. En begränsning av antalet deltagare vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar var en unik åtgärd och rörde begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter. På grund av den ökade smittspridningen var det dock angeläget att begränsa antalet deltagare vid sådana arrangemang som besöktes av många människor från olika platser. I Norge respektive Danmark låg deltagargränsen på 1 000 respektive 500 personer. Smittspridningen ökade emellertid väldigt snabbt och därför behövde deltagargränsen sänkas till 50 personer i slutet av mars 2020. En deltagargräns om 50 personer låg kvar ganska länge. Samtidigt fördes en diskussion om ifall detta var en rimlig nivå och hur begränsningen påverkade olika sektorer. I mitten av november 2020 ökade smittspridningen och deltagargränsen sänktes ytterligare.

På frågan om signalvärdet av ändrade beslut om antalet deltagare under kort tid framhöll Lena Hallengren bl.a. att undantaget om 300 deltagare i olika sammanhang har fått lite för stora proportioner. Enligt Lena Hallengren fanns det från stora delar av samhällslivet ett önskemål om undantag från deltagargränsen om 50 personer. Under sommaren och tidigt på hösten 2020 var dessutom smittspridningen extremt låg. Beslutet, som fattades den 22 oktober 2020, möjliggjorde att i vissa sammanhang ha inomhusverksamhet med en deltagargräns om 300 personer. Viktiga i denna del var dock kraven på visst avstånd mellan deltagarna. Folkhälsomyndigheten tog också fram föreskrifter som närmare rörde avstånden mellan deltagarna vid olika evenemang och hur arrangörerna skulle hantera frågor om bl.a. entréer och hygien. Samtidigt hade varje länsstyrelse möjlighet att göra ett undantag om den bedömde att situationen och smittläget medgav det. Dessutom låg deltagargränsen om 50 personer kvar under hela hösten 2020. Ganska snart efter beslutet om

undantaget om 300 deltagare i vissa fall ökade smittspridningen och länsstyrelserna beslutade därför om strängare regler kring deltagargränser. Det var således endast ett fåtal evenemang som hann genomföras.

Inrikesminister Mikael Damberg

Utskottet höll den 20 april 2021 en utfrågning med inrikesminister Mikael Damberg (bilaga B10).

I sin inledning framhöll Mikael Damberg att beslutet den 11 mars 2020 om förordningen om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar (förbudsförordningen) fattades efter en hemställan från Folkhälsomyndigheten, som är den expertmyndighet som ansvarar för folkhälsa och smittskydd. Vid det aktuella tillfället var det enligt Mikael Damberg viktigt att agera snabbt för att skydda människors liv och hälsa. Införandet av förbudsförordningen fick också en dämpande effekt. Det stod dock snart klart att bestämmelserna i förordningen behövde skärpas ytterligare. Den 27 mars 2020 beslutade därför regeringen, efter en ny hemställan från Folkhälsomyndigheten, att sänka deltagargränsen från 500 till 50. I förbudsförordningen förtydligades också att en länsstyrelse i sitt län kunde meddela strängare föreskrifter. Behovet av reglering prövades löpande av regeringen. Inför sommaren 2020 gjorde regeringen bedömningen att deltagargränsen om 50 personer skulle bestå.

Enligt Mikael Damberg blev det under sommaren 2020 allt tydligare att det behövdes mer träffsäkra regler som var anpassade till olika typer av verksamheter. Dessutom minskade smittspridningen kraftigt under sommaren och början av hösten 2020. Mot bakgrund av detta tog Regeringskansliet i augusti 2020 fram en promemoria med förslag till mer träffsäkra regler. Deltagargränsen om 50 personer låg dock kvar under hela hösten 2020. Det som diskuterades under hösten 2020 var om det skulle införas två undantag från denna deltagargräns. Folkhälsomyndigheten bedömde att undantagen kunde införas utan att det skulle bidra till en större smittspridning i landet generellt. För sittande publik krävdes dock ett visst avstånd och regler för hur personer tog sig in och ut ur lokalen. Processen kring införandet av undantag från regleringen av deltagargränser var något längre än de i mars 2020 och den involverade också flera aktörer. Regeringen beslutade den 1 oktober 2020 att vissa arrangemang på serveringsställen inte skulle omfattas av deltagargränsen om 50 personer. Syftet med undantaget var enligt Mikael Damberg att verksamheter inte skulle behöva förhålla sig till olika regelverk beroende på vilka aktiviteter som pågick i lokalen. När det gällde det andra undantaget för sittande publik valde regeringen efter Folkhälsomyndighetens rekommendation att avvakta med ett sådant beslut. Efter en nära dialog med Folkhälsomyndigheten gjordes senare bedömningen att ett sådant undantag kunde beslutas den 22 oktober 2020. På Folkhälsomyndighetens inrådan sattes dock det högsta antalet sittande deltagare till 300 i stället för 500, som Folkhälsomyndigheten tidigare rekommenderat.

En effekt av undantaget för serveringsställen var enligt Mikael Damberg att en del restauranger öppnade för dansverksamhet och någon form av nattklubsverksamhet. Eftersom detta inte var syftet med undantaget ändrade regeringen snabbt regleringen så att dessa verksamheter inte längre omfattades av undantaget.

När smittspridningen sedan ökade under hösten 2020 agerade regeringen snabbt och sänkte deltagargränsen till åtta. Samtliga länsstyrelser följde då efter och tillät endast åtta sittande deltagare.

Enligt Mikael Damberg var det absolut ingen signal från regeringen eller ansvariga myndigheter under hösten 2020 om att faran var över. Vid varje pressträff betonade han att regeringen var beredd att fatta tuffare beslut om smittspridningen tog fart och att det var viktigt att följa råd och rekommendationer. Dessutom betonade regeringen under hösten 2020 alltmer de regionala dimensionerna av pandemin. Regeringen följde smittspridningen noga samt hade löpande kontakt med ansvariga myndigheter, och i samråd med dem utvärderades löpande behovet av åtgärder. När det gällde besluten om deltagargränser var det i stor utsträckning fråga om insatser för att begränsa smittspridningen och i denna del vägde Folkhälsomyndighetens bedömningar tungt. Samtidigt medförde regleringen med deltagargränser svåra och komplexa avvägningar mellan olika intressen.

Statsminister Stefan Löfven

Utskottet höll den 26 april 2021 en utfrågning med statsminister Stefan Löfven (bilaga B13).

Stefan Löfven framhöll att en viktig faktor vid bekämpningen av smittspridningen var den sociala distanseringen mellan människor. När det gällde regleringen av deltagargränser krävdes avvägningar mellan olika intressen. Det centrala var att skydda liv och hälsa. Samtidigt drabbade en reglering verksamheter olika hårt och medförde långtgående inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter.

Han uppgav vidare att deltagargränsen om 50 personer låg kvar under hela hösten 2020 och att de två undantagen avsåg viss verksamhet som bedömdes kunna anordnas på ett smittsäkert sätt.

Utskottets ställningstagande

Utskottet kan inledningsvis konstatera att besluten under 2020 om deltagargräns för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar innebar betydande inskränkningar i grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Åtgärder av detta slag riskerar, särskilt om de pågår under en längre tid, att ge en rad negativa konsekvenser för grundlagsfästa fri- och rättigheter men också i övrigt för enskilda, företag och föreningar. Behovet av att bekämpa smittspridningen av covid-19 måste ständigt vägas mot andra värden, såsom grundlagsskyddade fri- och rättigheter, och överväganden måste göras kontinuerligt om det proportionerliga i valda åtgärder.

Den 10 mars 2020 höjde Folkhälsomyndigheten risknivån till mycket hög risk för samhällsspridning i Sverige. Med anledning av den ökade smittspridningen kom Folkhälsomyndigheten vid två tillfällen i mars 2020 in med en hemställan till Justitiedepartementet om begränsningar av antalet deltagare vid större allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Regeringen beslutade samma dag som var och en av hemställningarna kom in i enlighet med myndighetens förslag. I oktober 2020 beslutade regeringen om två undantag från gällande deltagargräns och i november 2020 begränsades antalet deltagare ytterligare.

När det gäller beredningen av förordningen om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar och de efterföljande förordningsändringarna vill utskottet allmänt betona vikten av att regeringen, även i brådskande ärenden, inhämtar de upplysningar och yttranden som behövs vid beredningen av regeringsärenden. Det ökar förutsättningarna för att de åtgärder som vidtas blir så träffsäkra och effektiva som möjligt. För att remissinstanserna ska ha en verklig möjlighet att lämna genomtänkta synpunkter krävs givetvis också att de inte får alltför kort tid till sitt förfogande.

Av granskningen framgår att förordningen om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar och förordningsändringen i mars 2020 bereddes på så sätt att synpunkter på förslagen inhämtades under hand från endast ett fåtal berörda myndigheter och att dessa fick en mycket begränsad tid på sig för att inkomma med synpunkter. Därutöver diskuterades eventuella deltagargränsar vid ett möte med arrangörer av publika arrangemang. När det gäller de förordningsändringar som regeringen beslutade under hösten 2020 framgår det av granskningen att dessa föregicks bl.a. av två promemorior som remitterades till 37 respektive 45 remissinstanser och att remisstiden var sju respektive fyra dagar. Därutöver hade regeringen och Regeringskansliet kontakter under hand med berörda myndigheter.

Förbuden mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar har gällt tills vidare. Den beredning som föregick den ursprungliga förordningen och förordningsändringen i mars 2020 var enligt utskottet synnerligen begränsad. Därefter vidtogs inga ändringar i förordningen förrän i oktober 2020. En förordning som gäller tills vidare och som begränsar grundläggande fri- och rättigheter bör enligt utskottets mening kontinuerligt omprövas. Har den dessutom föregåtts av en brådskande beredning är det än mer angeläget att ett sådant arbete påbörjas. Regeringen borde därför, när inskränkningarna trätt i kraft, ha vidtagit åtgärder för att på ett allsidigt sätt följa upp behovet av en deltagargräns för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Utskottet noterar här att det dröjde till oktober 2020 innan Folkhälsomyndigheten fick i uppdrag att utifrån det epidemiologiska läget analysera möjliga förändringar av förordningen om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Uppdraget borde enligt utskottet ha beslutats tidigare. Vid en sådan omprövning borde även

synpunkter från fler instanser än Folkhälsomyndigheten ha inhämtats för att ytterligare belysa t.ex. vilka konsekvenser en begränsning av grundläggande fri- och rättigheter skulle kunna ha.

Sammantaget menar utskottet att en omprövning borde ha skett på ett mer kontinuerligt, formaliserat och brett sätt än vad som gjordes. Utskottet vill samtidigt framhålla vikten av att den kommunikation som kringgärdar ett sådant arbete är tydlig och inte kan missförstås som en lättnad av de restriktioner som alltså gäller.

Härutöver kan när det gäller uppdraget i oktober 2020 till Folkhälsomyndigheten noteras att dessförinnan, från våren 2020 och framåt, hade Socialdepartementet löpande muntliga kontakter med myndigheten om bl.a. behovet av restriktioner. Socialdepartementet höll kontinuerligt Justitiedepartementet informerat om vad som framkom vid dessa kontakter. Förordningen om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar och de efterföljande förordningsändringarna har handlagts av Justitiedepartementet. En väl fungerande informationsspridning inom Regeringskansliet är i många avseenden en förutsättning för att regeringsarbetet ska fungera väl, och utskottet är medvetet om de rutiner som finns för detta. Likväl ser utskottet en nackdel i att det departement som var ansvarigt för förordningen, tillika det departement som har särskilt ansvar för frågor om ordning och säkerhet och fri- och rättigheter, inte var direkt involverat i de myndighetskontakter vid vilka behovet av fortsatta fri- och rättighetsinskränkningar avhandlades. Det borde enligt utskottet därför ha övervägts om inte Justitiedepartementet skulle ha varit direkt involverat i de kontakter med Folkhälsomyndigheten som rörde förordningen.

Slutligen har utskottet tidigare i samband med granskningar av författning-utgivning understrukit vikten av att författningar kungörs i god tid före ikraftträdandet och att regeringen, i den mån den råder över beslutsprocessen, vidtar nödvändiga planeringsåtgärder för att leva upp till detta. Även vid hanteringen av brådskande ärenden bör detta enligt utskottet i möjligaste mån beaktas även om rekommenderade tidsfrister givetvis inte är möjliga att följa i en krissituation.

5.6 Besöksförbud inom äldreomsorgen

Ärendet

Initiativ

Konstitutionsutskottet har under våren 2021 närmare granskat regeringens hantering av vissa frågor m.m. under coronapandemin (särskilt prot. 2020/21:3 § 5). Ett av de områden som har granskats är regeringens hantering av beslutet om besöksförbud inom äldreomsorgen (dnr 888-2020/21). Regeringen beslutade den 30 mars 2020 om ett tillfälligt nationellt besöksförbud på särskilda boenden för äldre för att förhindra spridningen av sjukdomen covid-19. Förbudet trädde i kraft den 1 april 2020. Besöksförbudet förlängdes

genom två beslut men upphörde att gälla vid utgången av september 2020. Granskningen har i denna del avsett bl.a. vilken information regeringen och Regeringskansliet hade tillgång till om smittspridningen på äldreboenden, när sådan information lämnades samt vilka kontakter regeringen och Regeringskansliet i övrigt haft med ansvariga myndigheter och andra i frågan.

Anmälningar

I två anmälningar till konstitutionsutskottet begärs det att utskottet granskar vissa frågor med koppling till besluten om besöksförbud inom äldreomsorgen.

I den ena anmälan (dnr 1165-2020/21 delvis), *bilaga A5.9.1*, begärs det bl.a. att utskottet granskar vissa frågeställningar med anledning av regeringens beslut att inte förlänga besöksförbudet inom äldreomsorgen från den 1 oktober 2020. Beslutet fattades enligt anmälaren trots en då redan tilltagande smittspridning. Anmälaren konstaterar vidare att Folkhälsomyndigheten först den 19 november 2020 bemyndigades att meddela föreskrifter om lokala förbud att besöka äldreboenden och att de kommuner som på egen hand dessförinnan beslutade om besöksförbud hotades av rättsliga åtgärder. Utskottet bör enligt anmälaren granska om Sveriges krishantering och krisledning har hanterats med utgångspunkt i försiktighetsprincipen.

I den andra anmälan (dnr 2126-2019/20 delvis), *bilaga A5.2.2*, begärs det bl.a. att utskottet granskar utrikesminister Ann Lindes uttalanden i tysk tv om hanteringen av smittspridningen i Sverige. Anmälaren anser att utrikesministern under intervjun dels uttryckte sig raljant och provokativt på ett sätt som torde försämra Sveriges anseende internationellt, dels gjorde uttalanden som inte var korrekta. Utrikesministern anförde enligt anmälaren, som svar på en fråga om smittspridningen på svenska äldreboenden, att hon tyckte att intervjuaren uppförde sig som om det var en tävling om vem som får sjukdomen och vem som inte får den. På en fråga om Sveriges relation till andra EU-länder svarade utrikesministern enligt anmälaren att det verkade som om intervjuaren vill få ut Sverige ur EU. Härutöver sa utrikesministern enligt anmälaren att bristerna i äldreomsorgen ofta beror på att de särskilda boendena är privatägda och att det inte längre rådde någon överdödlighet i Sverige. Dessa uttalanden var enligt anmälaren inte korrekta.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Socialdepartementet och Utrikesdepartementet, *bilaga A5.6.1–3*. Utskottet har också hållit utfrågningar med företrädare för Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), socialminister Lena Hallengren och statsminister Stefan Löfven, *bilaga B2, B7 och B13*.

Utredning i ärendet

Beslut om besöksförbud inom äldreomsorgen

Regeringen beslutade den 30 mars 2020 om förordningen (2020:163) om tillfälligt förbud mot besök i särskilda boendeformer för äldre för att förhindra spridningen av sjukdomen covid-19. Förordningen trädde i kraft den 1 april 2020 och är beslutad med stöd av ett bemyndigande i 16 kap. 10 § socialtjänstlagen (2001:453). Bemyndigandet ger regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer rätt att meddela sådana föreskrifter inom socialtjänsten som behövs till skydd för enskildas liv, personliga säkerhet eller hälsa i verksamhet som avser bl.a. äldre personer (punkt 2).

Av förordningen följde bl.a. ett förbud mot att besöka den som bor i någon av de särskilda boendeformer för service och omvårdnad för bl.a. äldre människor som behöver särskilt stöd som avses i 5 kap. 5 § andra och tredje stycket respektive 7 kap. 1 § första stycket 2 socialtjänstlagen. Förbudet gällde inte den som i sin yrkesutövning har ett behov av att vistas i boendet. Vissa andra undantag kunde också göras, om den verksamhetsansvarige bedömde att risken för smittspridning i boendet var liten.

Före beslutet om besöksförbud hade regeringen den 11 mars 2020 avrått från besök på äldreboenden. Avrådan, som uttalades vid en pressträff med bl.a. statsminister Stefan Löfven och socialminister Lena Hallengren, lämnades dagen efter det att Folkhälsomyndigheten den 10 mars 2020 lämnat en liknande avrådan.

Förordningens giltighetstid var begränsad till utgången av juni 2020, men förlängdes genom två beslut, först t.o.m. den 31 augusti 2020 (SFS 2020:506) och sedan t.o.m. den 30 september 2020 (SFS 2020:751). Den 15 september 2020 meddelade regeringen att förordningens giltighetstid inte skulle förlängas ytterligare och att besöksförbudet därmed skulle upphöra att gälla den 1 oktober 2020. Beslutet grundade sig enligt regeringen på den då minskade smittspridningen i samhället och de åtgärder som redan vidtagits i äldreomsorgens verksamheter samt på att nya myndighetsföreskrifter och rekommendationer i stället hade tagits fram av Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten.

Regeringen beslutade den 19 november 2020 om förordningen (2020:979) om tillfälligt förbud mot besök i särskilda boendeformer för äldre för att förhindra spridningen av sjukdomen covid-19. Genom förordningen bemyndigas Folkhälsomyndigheten att vid behov meddela föreskrifter om besöksförbud på äldreboenden. Sådana föreskrifter får avse hela landet, ett län eller delar av ett län. Liksom i de tidigare förordningarna om besöksförbud finns bestämmelser om undantag i vissa fall. Förordningen trädde i kraft den 21 november 2020 och upphörde, efter ett beslut om fortsatt giltighetstid (SFS 2021:91), att gälla den 31 maj 2021. Folkhälsomyndigheten har fattat beslut om några sådana tillfälliga besöksförbud. För närvarande gäller inte besöksförbud i någon del av landet.

Uppgifter om överdödlighet och om antalet avlidna på särskilda boenden för äldre

Med överdödlighet menas att antalet avlidna under en period överstiger ett genomsnitt av antalet avlidna under motsvarande period tidigare år. Socialstyrelsen publicerar statistik bl.a. över antalet avlidna i covid-19 och överdödligheten i Sverige under 2020 jämfört med genomsnittet under perioden 2015–2019. Den totala dödligheten i Sverige, oavsett registrerad dödsorsak, var under 2020 högre än genomsnittet för de tidigare åren. Överdödligheten fördelar sig inte jämnt över året: under perioden vecka 12–26 (den 16 mars–28 juni) var dödligheten högre under 2020 än den varit i genomsnitt motsvarande veckor de senaste fyra åren, och motsvarande läge gällde under november och december. Överdödligheten beror framför allt på fler dödsfall bland personer som är 70 år eller äldre. Även om det enligt Socialstyren går att anta att ökningen till största del avser avlidna i covid-19 görs det i den aktuella sammanställningen ingen precisering av registrerad dödsorsak. En fullständig bild av överdödligheten till följd av covid-19 förutsätter enligt Socialstyrelsen en längre uppföljningstid och jämförelser mellan olika datakällor.

Socialstyrelsens statistik visar också att den relativa ökningen av antalet dödsfall bland personer över 70 år var högre bland personer som bor i särskilda boenden för äldre än bland personer med hemtjänst eller utan stöd. Statistiken gör ingen skillnad mellan kommunala och privata boenden.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har genomfört tillsyn som riktar sig till regioner och privata verksamheter med ansvar för läkarinsatser vid särskilda boenden för äldre under pandemin. IVO, som har redovisat resultatet av tillsynen i olika delar, konstaterade den 24 november 2020 att det under pandemin har förekommit allvarliga brister hos regionerna vad gäller medicinsk vård och behandling av personer på särskilda boenden för äldre. IVO redovisar i sammanhanget statistik över antalet avlidna i covid-19 på särskilda boenden för äldre. Av uppgifterna framgår bl.a. att de första inrapporterade dödsfallen i covid-19 vid särskilda boenden för äldre inträffade vecka 12 (den 16–22 mars 2020), då 13 personer avled. Därefter steg antalet avlidna i covid-19 vid äldreboenden kraftigt vecka för vecka t.o.m. vecka 16 (den 13–19 april 2020) då 395 personer avled. Därefter minskade antalet avlidna i covid-19 vid äldreboenden. I IVO:s rapport, som finns tillgänglig på myndighetens webbplats, finns inga uppgifter om huruvida information om smittspridning och dödsfall vid äldreboenden förmedlades löpande till regeringen eller Regeringskansliet.

Av avvikelserapporter som länsstyrelserna löpande lämnat in till Regeringskansliet framgår att länsstyrelserna under april 2020 bl.a. rapporterade om en omfattande smittspridning på landets äldreboenden.

Vissa uppgifter om smittspridning inom äldreomsorgen före beslutet om besöksförbud

Sveriges Radio publicerade den 6 mars 2020 en artikel om en enkät med Sveriges kommuner, genomförd av nyhetsprogrammet Ekot. Enkäten visade att drygt 200 kommuner hade vidtagit åtgärder med anledning av den ökade smittspridningen, bl.a. begränsade möjligheter till besök inom äldreomsorgen.

Folkhälsomyndigheten publicerade den 10 mars 2020 en artikel på sin webbplats med information om att myndigheten såg tecken på en allmän smittspridning i Region Stockholm och i Västra Götalandsregionen samt att det fanns en mycket hög risk för allmän samhällsspridning även i övriga landet. Läget innebar enligt Folkhälsomyndigheten att det var viktigt att alla med symtom minskade sina sociala kontakter där smitta riskerade att överföras. Särskilt viktigt var det att de som arbetade inom äldreomsorg och vård av äldre inte gick till jobbet om de hade symtom. Anhöriga borde också undvika onödiga besök på sjukhus och äldreboenden, och aldrig göra besök med luftvägssymtom.

TT rapporterade den 13 mars 2020 om olika former av besöksrestriktioner i regioner i Sverige. Det förekom både förbud och olika former av rekommendationer om att avstå besök på äldreboenden och vårdinrättningar där många äldre vårdas, exempelvis geriatriska mottagningar.

Både Sveriges Radios och TT:s artiklar uppmärksammades samma dag respektive dagen därpå i Regeringskansliets dagliga omvärldsbevakningsrapporter.

Några ytterligare beslut som rör smittspridningen på äldreboenden

Socialstyrelsen fick den 12 mars 2020 i uppdrag av regeringen att ta fram, sammanställa och sprida information till personal inom socialtjänstens verksamhetsområden, bl.a. äldreomsorgen, om vilka åtgärder som behövde vidtas för att skydda riskgrupper (S2020/01467/SOF). På Socialstyrelsens webbplats finns samlad information och stöd till både verksamhetsansvariga och personal inom bl.a. äldreomsorg. Informationen tar bl.a. sikte på att förhindra att smitta tar sig in och sprids på äldreboenden.

Regeringen gav den 11 juni 2020 Socialstyrelsen i uppdrag att utveckla stödet till de verksamhetsansvariga för hur bedömningen av undantag från besöksförbudet kunde göras. Socialstyrelsen fick också i uppdrag att ta fram, sammanställa och sprida exempel som kan fungera som ett stöd för personalen när det gäller hur säkra besök kan ordnas på äldreboenden (S2020/05275/SOF [delvis]). Socialstyrelsen beslutade den 13 juli 2020 allmänna råd om tillämpningen av besöksförbudet (HSLF-FS 2020:41).

Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen fick den 20 augusti 2020 i uppdrag att göra en översyn av besöksförbudet i särskilda boendeformer för äldre (S2020/06466/SOF [delvis] och S2020/06467/SOF [delvis]). I uppdragen ingick att analysera om det tillfälliga besöksförbudet skulle fortsätta att gälla eller om det skulle ersättas av något annat myndighetsstöd, och i så fall

lämna förslag på sådana stödåtgärder. Myndigheterna redovisade den 15 september 2020 bedömningen att ändrade förutsättningar innebar att behovet av besöksförbud var mindre samtidigt som de negativa effekterna ökade vid ett långvarigt besöksförbud. Som nämnts ovan beslutade regeringen samma dag att inte förlänga det tillfälliga besöksförbudet efter den 30 september 2020.

I samband med att besöksförbudet upphörde tog Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten fram föreskrifter och rekommendationer riktade till utövare av äldreomsorg. Även SKR har erbjudit stöd till kommuner med en ökad smittspridning i äldreomsorgen.

En dom från Förvaltningsrätten i Stockholm

Sedan det nationella besöksförbudet upphört att gälla den 1 oktober 2020 beslutade Stockholms stad den 11 november 2020 om ett s.k. besöksstopp vid kommunens vård- och omsorgsboenden. Liknande beslut fattades även av andra kommuner. Efter en laglighetsprövning enligt 13 kap. 8 § kommunallagen (2017:275) upphävde domstolen Stockholms stads beslut (dom den 30 november 2020 i mål 24825-20). Förvaltningsrätten ansåg att besöksstoppet innebar ett besöksförbud och konstaterade att socialtjänstlagen (2001:453) innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer, men inte för kommuner, att meddela sådana beslut. Ett besöksförbud på äldreboenden som beslutats av en kommun utgör därmed enligt domstolen ett otillåtet ingripande i den grundlagsskyddade rätten till privat- och familjeliv.

Delbetänkande från Coronakommissionen

Regeringen beslutade den 30 juni 2020 att ge en kommission i uppdrag att utvärdera regeringens, förvaltningsmyndigheternas, regionernas och kommunernas åtgärder för att begränsa spridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19 och spridningens effekter (dir. 2020:74). Kommissionen, som antagit namnet Coronakommissionen, överlämnade den 15 december 2020 delbetänkandet Äldreomsorgen under pandemin (SOU 2020:80).

Kommissionen anser att beslutet om ett nationellt besöksförbud var befogat men att regeringen borde ha infört det tidigare än den 1 april 2020 och att det därefter borde ha omprövats tidigare och oftare (s. 269 f.).

Kommissionen anför bl.a. att även om de huvudsakliga smittvägarna in på särskilda boenden inte är helt klarlagda var det trots allt rimligt att anta att anhöriga till de boende kunde föra med sig smitta när denna fanns i det omgivande samhället. Ett besöksförbud hade åtminstone viss potential att minska smittspridningen till särskilda boenden. Det var därför enligt kommissionen både begripligt och försvarligt att införa det nationella besöksförbudet. Av antagandet att förbudet var verkkningsfullt följer också enligt kommissionen att det nationella förbudet borde ha beslutats tidigare. Kommissionen konstaterar att den ännu inte har hört företrädare för regeringen om vilken kunskap om

händelseutvecklingen de haft vid olika tidpunkter och att kommissionens bedömning av ansvarsfrågan på denna punkt därför bör anstå tills så har skett.

Med hänsyn till de negativa konsekvenser för de äldres allmänna välbefinnande och hälsa som förbudet medförde, i form av bl.a. en utebliven kontakt med anhöriga och en ökad känsla av övergivenhet och ensamhet, anser kommissionen vidare att besöksförbudet borde ha gällt för en betydligt kortare tid. Man hade sedan kunnat överväga en eventuell förlängning. Frågan om förbudets bestånd och dess rättighetsinskränkningar hade då enligt kommissionen mer kontinuerligt kunnat vägas mot det allmänna smittläget och regionala förhållanden. Det nationella besöksförbudet från den 1 april omprövades i stället först efter två och en halv månad (den 15 juni) och sedan efter ytterligare drygt två månader (den 20 augusti). Med kortare giltighetstid och fler fortlöpande omprövningar hade man, menar kommissionen, inte heller hamnat i den prekära situationen att förbudet upphävdes i stort sett samtidigt som smittspridningen åter tog fart.

En intervju med Ann Linde i tysk tv

Den 18 juni 2020 sändes i tysk tv en intervju med utrikesminister Ann Linde. Intervjun handlade bl.a. om överdödligheten inom den svenska äldreomsorgen till följd av covid-19 och den svenska regeringens strategi för att förhindra smittspridningen både inom äldreomsorgen och i det övriga samhället.

Utrikesministern gjorde under intervjun bl.a. uttalanden med innebörden att det inte längre förekom någon överdödlighet i Sverige och att många äldreboenden i Sverige är privatägda. I dessa förekommer i stor utsträckning enligt utrikesministern osäkra arbetsförhållanden ("precarious work") där många anställda saknar fast anställning. Många av dessa timanställda stannade enligt utrikesministern inte hemma trots att de hade milda symtom.

På frågan om det saknades en strategi och en beredskap för att begränsa spridningen av coronaviruset bland äldre och om detta i så fall inte var skamligt svarade utrikesministern: "Det är dina ord. Du agerar som om det är ett världsmästerskap i vem som får sjukdomen och vem som inte får sjukdomen. Vi ser det inte på det sättet, det är inte så en ansvarstagande regering hanterar dessa frågor." Hon beskrev också att statliga åtgärder bedömdes nödvändiga när problem uppstod på lokal nivå i "mestadels privat-ägda äldreboenden".

När frågan ställdes vad bl.a. Sveriges ställningstagande mot en gemensam återhämtningsfond baserad på lån till medlemsstater med svåra ekonomiska besvär till följd av pandemin kunde förväntas få för effekt på den europeiska gemenskapen och solidariteten mellan medlemsländerna svarade utrikesministern: "Det låter som om du vill få oss utkastade ur EU."

I en intervju med TV4 någon dag senare uppgav Ann Linde att hon i intervjun i tysk tv bl.a. hade velat bemöta missuppfattningen att smittspridningen i Sverige hade ökat när det snarare var en fråga om en kraftig ökning av antalet tester, vilket i sin tur naturligen leder till fler bekräftade fall.

Situationen var tvärtom enligt utrikesministern den att antalet allvarligt sjuka, intensivvårdade och avlidna minskade i Sverige. Uttalandet om privatägda äldreboenden var enligt utrikesministern avsett bara som en information om att vi i Sverige har många olika utförare av äldreomsorg. Hon tror inte att uttalandet uppfattats som att hon menade att dödsfallen var fler i privata äldreboenden eller att den privata ägarformen är en förklaring till de många dödsfallen.

Gällande ordning

I inledningen till utskottets granskning av regeringens hantering av coronapandemin redogörs bl.a. för regeringens styrfunktion och beredningskravet i regleringsformen. I dessa delar hänvisa till de avsnitten.

Särskilt boende för äldre, ofta kallat äldreboende, är en behovsprövad boendeform enligt socialtjänstlagen (2001:453). Kommunerna är enligt 5 kap. 5 § skyldiga att tillhandahålla särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre som behöver särskilt stöd. De boende bor i en egen mindre lägenhet med tillgång till personal och service, t.ex. städning, matservering och viss vård. De boende hyr sina lägenheter och de särskilda boendena utgör inte sjukhem eller någon annan form av vårdinrättningar. Lagen (1996:981) om besöksinskränkningar vid viss tvångsvård gäller inte särskilda boendeformer för service och vård för äldre personer enligt socialtjänstlagen (se prop. 1995/96:196 s. 11 f.).

Tidigare granskning

I inledningen till utskottets granskning av regeringens hantering av coronapandemin redogörs bl.a. för regeringens styrande funktion och ansvar för krisberedskapen, samt för beredningskravet i regleringsformen. Där berörs även uttalanden av utskottet i samband med tidigare granskningar. I dessa delar hänvisas till de avsnitten.

Utskottet har vid ett flertal tillfällen också granskat uttalanden av statsråd i olika sammanhang. Utskottet brukar i dessa granskningar framhålla att ett statsråd i likhet med alla andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men statsråd kan med hänsyn till sin speciella ställning behöva ta särskilda hänsyn. Ett antal granskningar har gällt frågan om huruvida innehållet i uttalanden av statsråd har varit korrekt. Utskottet har i sådana sammanhang framhållit att en självklar utgångspunkt är att uttalanden av statsråd ska vara korrekta. Detta utesluter enligt utskottet inte att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat och polemiskt (se t.ex. bet. 2016/17:KU20 s. 324 f., bet. 2018/19:KU20 s. 201 f. och bet. 2020/21:KU10 s. 304 f. och 312 f.).

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 26 januari 2021, den 23 februari 2021 och den

23 mars 2021 svarspromemorior som är upprättade inom Socialdepartementet och Utrikesdepartementet (bilaga A5.6.1–3). I svarspromemoriorna anförs i huvudsak följande.

Beslut om besöksförbud inom äldreomsorgen

Tidiga studier visade att äldre personer och personer med underliggande sjukdomar riskerar allvarligare symptom till följd av det virus som orsakar sjukdomen covid-19. Sedan början av mars 2020 har Socialdepartementet dagliga muntliga avstämningar med Folkhälsomyndigheten, och sedan mitten av mars 2020 också med Socialstyrelsen. Vid avstämningarna inhämtades information om situationen och de behov som fanns inom de områden som respektive myndighet ansvarar för. Sådan information lämnades även vid andra muntliga kontakter med myndigheterna. Ett möte hölls också den 13 mars 2020 med SKR och landshövdingen i Stockholm. Situationen för de äldre, särskilt de sjuka, diskuterades i dessa sammanhang och rapporterades även i medierna. I länsstyrelsernas samlade lägesbild den 27 mars 2020 anges att Folkhälsomyndigheten konstaterat att gruppen äldre smittade ökade och blev en allt större andel av det totala antalet smittade.

Vid en pressträff den 10 mars 2020 rekommenderade Folkhälsomyndigheten anhöriga att inte besöka särskilda boendeformer för äldre. Vid en pressträff dagen därpå inskräppte regeringen vikten av att inte besöka särskilda boendeformer för äldre. Vid denna tidpunkt vidtog de flesta kommuner åtgärder såsom bl.a. ändrade regler för besök i äldreomsorgen. Den 20 mars 2020 framförde SKR vid ett telefonsamtal med Socialdepartementet att det rättsliga stödet för att kommuner införde lokala besöksförbud inom äldreomsorgen kunde ifrågasättas. SKR lämnade den 23 mars 2020 mot denna bakgrund in en hemställan om behovet av ett klargörande av rätten att införa besöksförbud i vissa särskilda boenden. En process inleddes i Socialdepartementet för att ta fram dels ett beslutsunderlag till regeringen i form av en konsekvensutredning, dels ett förslag till förordning om besöksförbud i särskilda boenden. Till grund för konsekvensutredningarna låg kontakterna med Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen och SKR samt lägesrapporter från länsstyrelserna, övrig omvärldsbevakning och sedvanliga rättsliga bedömningar.

I arbetet med förordningsförslaget hade Socialdepartementet muntliga och skriftliga kontakter med Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen och SKR. Urvalet av instanser från vilka synpunkter inhämtades liksom tiden för remissvar begränsades på grund av ärendets mycket brådskande natur och med hänsyn till den stora risk för smitta och sjukdom som finns för de personer som vistas i de aktuella boendena. Det var också med hänsyn till ärendets brådskande natur som synpunkter inhämtades från SKR och inte från enskilda kommuner eller regioner. Inledningsvis övervägdes om besöksförbudet skulle omfatta också s.k. LVU- och LVM-hem (boendeformer enligt lagarna om vård av unga respektive missbrukare). Det förekom därför också kontakter med Statens institutionsstyrelse.

Vid framtagandet av förordningen bedömdes att ett tillfälligt besöksförbud skulle innebära ingrepp i den enskildes rätt till skydd för privat- och familjelivet enligt Europakonventionen. Bedömningen var dock att ingreppet var proportionerligt med hänsyn främst till den stora risk för smitta och sjukdom som fanns för de grupper som vistades på de aktuella boendena och till syftet med ingreppet, dvs. att motverka smittspridning och att värna liv och hälsa. För att mildra de negativa konsekvenserna av ett förlängt besöksförbud gav regeringen i uppdrag åt Socialstyrelsen att ta fram och sprida goda exempel som kunde fungera som stöd för hur besök kunde ordnas på ett säkert sätt samt att utveckla stödet för bedömningen av undantag från förbudet. Bland annat mot bakgrund av förordningens ingripande karaktär begränsades förordningens giltighetstid till utgången av juni 2020. Giltighetstiden framgick av det förordningsförslag som skickades för synpunkter under beredningen.

Också inför förlängningarna av besöksförbudet hade Socialdepartementet löpande kontakter med Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen och SKR. Möten hölls också med Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen i syfte att utvärdera smittspridningen på särskilda boenden och analysera behovet av ett fortsatt besöksförbud. Som underlag fanns i augusti 2020 också Folkhälsomyndighetens redovisning av scenarier för fortsatt smittspridning. Som svar på utskottets fråga om varför, mot bakgrund av dels åtgärdens ingripande karaktär, dels att dessa ärenden inte torde ha varit av samma brådskande natur, synpunkter vid dessa tillfällen inte inhämtades även från andra instanser, anförs att med hänsyn till att det var fråga om en förlängning av en sedan tidigare beslutad förordning gjordes bedömningen att ytterligare upplysningar och underlag inte behövdes.

Frågan om konsekvenserna för de boende och deras anhöriga av ett förlängt besöksförbud diskuterades löpande med Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen och SKR. Mindre ingripande alternativ för att hindra smittspridningen på äldreboenden övervägdes, men ansågs inte tillräckligt verkningfulla. Bedömningen gjordes att det intrång i rätten till skydd för privat- och familjeliv som skulle följa av ett besöksförbud under ytterligare en begränsad tid inte var oproportionerligt i förhållande till syftet med besöksförbudet. Socialstyrelsens vid det laget utvecklade stöd och exempel bidrog vidare till att såväl detta intrång som risken för negativa sociala konsekvenser ansågs kunna mildras.

Ställningstagandet att inte förlänga förordningens giltighetstid efter den 30 september 2020 föregicks av en analys och bedömning som bl.a. baserades på underlag från Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen. De båda myndigheterna hade den 20 augusti 2020 fått i uppdrag att utifrån sina respektive verksamhetsområden analysera det tillfälliga förbudet mot besök i särskilda boendeformer för äldre. I uppdragen låg även att redovisa vilket stöd på myndighetsnivå som kunde ersätta besöksförbudet om myndigheterna ansåg att det var möjligt och lämpligt att låta det upphöra. Myndigheterna bedömde i sina respektive redovisningar den 15 september 2020 att besöksförbudet kunde upphöra och att nya föreskrifter från Socialstyrelsen

respektive rekommendationer från Folkhälsomyndigheten skulle kunna ersätta förordningen och börja tillämpas från samma tidpunkt. Regeringskansliet hade löpande följt utvecklingen av smittspridningen i samhället och situationen på äldreboendena. Mot den bakgrunden bedömdes redovisningarna från Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen utgöra ett tillräckligt underlag för beslutet att inte förlänga besöksförbudet efter den 30 september 2020. Synpunkter från ytterligare instanser inhämtades därför inte.

Med hänsyn till att smittspridningen ökade i snabb takt under hösten 2020 inleddes ett arbete med att skyndsamt ta fram en ny förordning som möjliggjorde besöksförbud inom äldreomsorgen genom att Folkhälsomyndigheten bemyndigades att meddela föreskrifter om lokala besöksförbud. Beredningen av förordningen påbörjades den 11 november 2020, och synpunkter inhämtades från Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen och SKR. Folkhälsomyndighetens utnyttjande av föreskriftsrätten följs upp, bl.a. inom ramen för de löpande kontakterna med myndigheten.

Inom Regeringskansliet bereddes samtliga nämnda ärenden enligt de principer som redogörs för i promemorian Samrådsformer i Regeringskansliet (SB PM 2012:1, reviderad 2020). Det innebär att förordningarna var föremål för gemensam beredning, delning och politisk samordning innan regeringen fattade beslut.

Utrikesministerns uttalanden

Syftet med utrikesministerns uttalande om privata äldreboenden var att belysa att äldreboenden i Sverige drivs av flera olika typer av aktörer. Som underlag för uttalandet om anställningsförhållanden inom äldreomsorgen hade utrikesministern en rapport från fackförbundet Kommunal (Så mycket bättre? 2018 – En jämförelse av anställningsvillkor och löner i privat och kommunalt driven äldreomsorg). I rapporten redovisas bl.a. att privata utförare hade en högre andel otrygga anställningar än kommunala utförare. Skillnaden har enligt rapporten ökat på senare år och 2017 var andelen tidsbegränsat anställda i kommunalt driven äldreomsorg 27 procent, medan den genomsnittliga andelen var hela 37 procent hos privata utförare. Det kan i sammanhanget noteras att Coronakommissionen i sitt delbetänkande har påpekat att timanställda ofta arbetar på flera boenden och att de av ekonomiska skäl kan ha svårt att stanna hemma eftersom det inte alltid är möjligt att få sjukpenning, vilket ger en ökad risk för smittspridning (SOU 2020:80 s. 125).

När det gäller utrikesministerns uttalande om överdödlighet fanns uppgifter om att överdödligheten hade gått ner och dödligheten närmade sig normala nivåer. Exempelvis presenterade Statistiska centralbyrån (SCB) ett pressmeddelande den 8 juni 2020 om denna statistik. Det kan också noteras att Sverige den 14 juni 2020 nådde ett läge när det inte längre fanns någon överdödlighet.

Utfrågningar

Sveriges Kommuner och Regioner

Utskottet höll den 25 mars 2021 en utfrågning med företrädare för SKR (bilaga B2). Organisationen företrädades av Anders Knape, ordförande i styrelsen, Anders Henriksson, andre vice ordförande i styrelsen, Staffan Isling, vd, Emma Spak, sektionschef, och Greger Bengtsson, samordnare äldreomsorg. Vid utfrågningen anfördes i huvudsak följande om besöksförbudet inom äldreomsorgen.

SKR fick redan i mars indikationer från kommunerna om att det fanns behov av besöksförbud för att förhindra smitta i särskilda boenden. Flera kommuner hade då redan börjat stänga sina äldreboenden för besökare. SKR inledde en intern utredning om de rättsliga förutsättningarna för kommunerna att införa besöksförbud. Rättsläget bedömdes som väldigt oklart.

Mot bakgrund av att särskilda boenden både har allmänna utrymmen, inslag av hälso- och sjukvård och utgörs av privata bostäder kom SKR fram till att ett särskilt författningsstöd behövdes för att besök i särskilda boenden skulle kunna förbjudas. Detta uttrycktes i en hemställan från SKR till regeringen den 23 mars 2020. SKR hade också diskussioner med statliga myndigheter i denna fråga.

Ett nationellt besöksförbud var välkommet ur SKR:s och verksamheternas perspektiv, eftersom besök i äldreboendena nu kunde stoppas utan rättsliga hinder. SKR informerades inför beslutet om ett nationellt besöksförbud men fick inte ta del av förslaget och heller inte lämna synpunkter på det. Anders Knape anser att regeringen agerade snabbt på SKR:s hemställan, men att besluten om besöksförbud hade blivit bättre om SKR hade blivit mer konsulterade under beredningen. I samband med beslutet i november 2020 som bemyndigade Folkhälsomyndigheten att besluta om lokala besöksförbud fick SKR dock delta i beredningen och lämna synpunkter på förslaget.

Det är enligt Anders Knape för tidigt att ge ett klart och entydigt svar på om den svenska coronastrategin varit tillräcklig för att skydda de äldre. Han ville inte heller föregripa Coronakommissionens arbete.

Frågan om de boendes livskvalitet under perioden med besöksförbud har varit mycket diskuterad, både inom SKR och med dess medlemmar. De äldres risk för isolering och ensamhet sågs som ett problem, men i en avvägning med behovet av ett besöksförbud såg man stora fördelar med regleringen. Det kan också ha spelat in att man då inte visste hur länge pandemin skulle pågå, man såg framför sig att det skulle släppa efter sommaren och att besöksförbuden därför var något övergående. Anders Knape anförde att myndigheterna i mars och april 2020 förmedlade en bild av att läget var hanterbart och övergående. Huruvida regeringen delade denna bild vet han inte. Många verksamheter vidtog åtgärder för att lindra de negativa konsekvenserna av besöksförbudet, genom att exempelvis skapa förutsättningar för att ta emot besök utomhus. Möjligheterna att erbjuda de äldre detta var dock begränsade eftersom stora delar av personalen var sjukskriven.

Socialminister Lena Hallengren

Utskottet höll den 9 april 2020 en utfrågning med socialminister Lena Hallengren (bilaga B7). Vid utfrågningen anförde hon i huvudsak följande om besöksförbudet inom äldreomsorgen.

I samband med att först Folkhälsomyndigheten och sedan regeringen den 10 respektive den 11 mars 2020 avrådde från besök i äldreboenden påbörjades ett arbete inom Regeringskansliet med att förbereda ett nationellt besöksförbud. Redan de rekommendationer som lämnades fick en tydlig effekt på landets äldreboenden, och antalet besök minskade kraftigt. Besöksförbudet inom äldreomsorgen är på sätt och vis den mest ingripande åtgärd som har vidtagits under pandemin – att människor inte fick träffa dem som står dem allra närmast. Det var en fördel när förbudet under hösten 2020 kunde ersättas med föreskrifter och rekommendationer och vid behov lokala förbud, och den nu genomförda vaccineringen på äldreboenden har gjort att besöksförbud inte längre behövs. Besöksförbudet har varit oerhört inskränkande för den enskilde, men efter en avvägning av för- och nackdelar var det viktigt att vidta den åtgärden.

Eftersom ett nationellt besöksförbud är en väldigt ingripande åtgärd behövde beslutet föregås av juridiska överväganden och inhämtande av remissynpunkter. Det kunde därför inte införas omedelbart. Det är emellertid fördelen med en avrådan och med rekommendationer att de kan uttalas utan formella förberedelser. Före den 10 mars 2020, när Folkhälsomyndigheten uttalade sin avrådan, såg man inte riktigt att det fanns något behov av ett besöksförbud. Det hade funnits väldigt få fall i Sverige, men då såg man en risk för ökad smittspridning. Rekommendationerna följdes också upp av lokalt beslutade förbud, men eftersom rättsläget där var oklart krävdes en utredning och ett nationellt besöksförbud.

Även om förordningen med det nationella besöksförbudet hade trätt i kraft något tidigare hade skillnaden inte blivit så stor eftersom det redan avråddes från besök. Tyvärr är det emellertid också så att även med ett besöksförbud har smittan tagit sig in på boendena. Det var därför en nödvändig åtgärd, men det har inte varit lösningen på smittspridningen på äldreboenden.

Under hela den period som besöksförbudet gällde fördes en löpande dialog med myndigheterna om konsekvenserna av besöksförbudet. Men det var en dramatisk utveckling under våren 2020, och ordningen med besöksförbud ifrågasattes inte då. Och besöksförbud fick heller inte tas bort för tidigt eller utan att ersättas av andra lämpliga åtgärder. Sommaren innebar visserligen, det vet vi nu, en minskad smittspridning och ett lägre tryck på vården, men det fanns också en oro för att folks semesterresor skulle innebära ökade risker för smittspridning och fler besök hos anhöriga, om inte besöksförbudet förlängdes. Besöksförbudet kunde i det läget inte tas bort. Samtidigt kunde vi, när sommaren ersattes av höst, inte fortsätta med besöksförbud hur länge som helst eftersom det är en sådan ingripande åtgärd. Regeringen bad därför myndigheterna att titta på hur förbudet kunde ersättas av andra typer av föreskrifter och åtgärder.

Under beredningen av ärendet med besöksförbudet inhämtades synpunkter från Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen och sedermera också SKR. Andra intressenter har emellertid också hört av sig med synpunkter, exempelvis pensionärsorganisationer.

Statsminister Stefan Löfven

Utskottet höll den 26 april 2021 en utfrågning med statsminister Stefan Löfven (bilaga B13). Vid utfrågningen anförde han i huvudsak följande om besöksförbudet inom äldreomsorgen.

Vi kan redan nu se att förhållandena inom äldreomsorgen inte varit sådana att vi kunde skydda de äldre. Det var i ett tidigt skede känt att äldre människor var sårbara och skulle komma att drabbas hårdare av viruset. När smittspridningen tog fart på äldreboendena stod det därför klart att mindre skarpa åtgärder inte hade varit tillräckligt verkningsfulla. Folkhälsomyndigheten avrådde den 10 mars 2020 från besök på äldreboenden, och regeringen upprepade samma avrådan dagen därpå. När det stod klart att kommunerna saknade rättsliga förutsättningar för sådana lokala besöksförbud som i vissa fall hade genomförts beslutade regeringen, en vecka efter en hemställan från SKR, om ett nationellt besöksförbud. Det var en ingripande åtgärd att hindra människor att ta emot besök i sitt eget hem, och det har krävt många avvägningar.

Under hösten började frågan om att inte förlänga det nationella besöksförbudet processas. Besöksförbudet sliter hårt på de äldre. Den ökade smittspridningen tog fart senare under hösten, och dessutom hade mycket förbättrats jämfört med hur det såg ut under våren, exempelvis genom ytterligare utbildning om hygienrutiner och bättre tillgång till skyddsutrustning. När det nationella besöksförbudet upphörde ersattes det av en ordning som möjliggjorde föreskrifter om besöksförbud endast i de delar av landet där ett sådant behov fanns. De besök som genomförs på äldreboenden ska också nu ske på ett smittsäkert sätt.

Utskottets ställningstagande

Utskottet kan inledningsvis konstatera att beslutet om ett besöksförbud på landets samtliga äldreboenden innebar en betydande inskränkning i främst de boendes grundläggande rättigheter och en begräsning av deras rätt att ta emot besök i sitt eget hem. Åtgärder av detta slag riskerar, särskilt om de pågår under en längre tid, att ge negativa konsekvenser för de boende och deras anhöriga i form av ökad ensamhet och isolering. Särskilt ingripande ter sig en sådan åtgärd när den drabbar personer som redan är mycket sköra och i särskilt behov av omsorg. Behovet av smittskydd måste i det läge som orsakats av pandemin därmed ständigt vägas mot andra värden, såsom enskildas grundläggande rättigheter och livskvalitet, och överväganden måste göras kontinuerligt om det proportionerliga i valda åtgärder.

Granskningen har visat att det redan i ett tidigt skede av pandemin fanns kunskap om att en av de största riskfaktorerna för dödlighet i covid-19 är ålder och att en ökad smittspridning i samhället därför riskerade att drabba de personer som bor på äldreboenden särskilt hårt. Äldre personer som dessutom lider av kroniska sjukdomar är särskilt utsatta. Vikten av att skydda de äldre har i olika sammanhang också betonats som det huvudsakliga och övergripande målet med de åtgärder som har vidtagits för att begränsa smittspridningen. Det har också framkommit att den relativa ökningen av antalet dödsfall bland äldre var högre bland personer som bor i särskilda boenden för äldre än bland personer i samma ålderskategori med hemtjänst eller utan stöd.

Utskottet anser inte att annat framkommit än att regeringen genom löpande myndighetskontakter och annan omvärldsbevakning tidigt höll sig informerad om utvecklingen av smittspridningen inom äldreomsorgen. Utskottet noterar att vissa åtgärder för att begränsa smittspridningen inom äldreomsorgen vidtogs även före beslutet om ett nationellt besöksförbud. Så avrådde exempelvis Folkhälsomyndigheten och regeringen den 10 respektive den 11 mars 2020 från besök inom äldreomsorgen, vilket kan ha haft viss effekt i form av ett minskat antal besökare på de särskilda boendena. Socialstyrelsen fick också den 12 mars 2020 i uppdrag att sammanställa och sprida kunskap om åtgärder för att begränsa smittspridningen inom äldreomsorgen. I detta skede inleddes enligt socialministern ett arbete för att skapa förutsättningar för ett nationellt besöksförbud och en förordning med ett sådant förbud trädde i kraft den 1 april 2020.

Coronakommissionen har ansett att förhållandena på de särskilda boendena med genomgående svaga äldre borde ha uppmärksammats tidigare, i synnerhet eftersom det redan fanns kunskap om att sjukdomen var särskilt allvarlig för den gruppen, och att besöksförbudet var befogat men att det borde ha införts tidigare än den 1 april 2020. Utskottet har förståelse för att besöksförbudets ingripande karaktär innebar att det fanns ett behov av noggranna överväganden och att beslutet om dess införande behövde föregås av erforderlig beredning. De tidiga åtgärder som vidtogs visade sig emellertid inte vara tillräckliga och mot bakgrund av vad man visste om de äldres utsatthet och behovet av nationell vägledning och styrning borde regeringen ha agerat än mer aktivt.

När det gäller själva beredningen inhämtades synpunkter på den föreslagna författningstexten från endast ett fåtal instanser och dessa fick en mycket begränsad tid på sig för att inkomma med synpunkter. Utskottet vill allmänt betona vikten av att regeringen, även i brådskande ärenden, inhämtar de upplysningar och yttranden som behövs vid beredningen av regeringsärenden. Det ökar förutsättningarna för att de åtgärder som vidtas blir så träffsäkra och effektiva som möjligt. För att remissinstanser ska ha en verklig möjlighet att lämna genomtänkta synpunkter krävs givetvis också att de inte får alltför kort tid till sitt förfogande. Utskottet noterar i detta sammanhang att utformningen och genomförandet av besöksförbudet enligt SKR:s mening skulle ha blivit bättre om de hade konsulterats i ett tidigare skede. Den begränsade

beredningen och den mycket korta tid myndigheterna fått till sitt förfogande för att lämna sina synpunkter får dock i detta fall enligt utskottet, med hänsyn till ärendets brådskande natur och till att regeringen även innan det konkreta författningsförslaget skulle diskuteras hade en löpande kontakt med de ansvariga myndigheterna om behovet av att begränsa smittspridningen inom äldreomsorgen, anses godtagbara.

När det däremot gäller regeringens beslut att förlänga besöksförbudets giltighetstid var förhållandena enligt utskottet inte desamma. En begränsad beredning när det är fråga om en förlängning av en redan gällande förordning kan vara motiverad om den ursprungliga förordningen tagits fram på sedvanligt sätt och med ett tillräckligt beredningsunderlag. Här var situationen emellertid den motsatta. Regeringen borde mot denna bakgrund enligt utskottet, när ärendet inte längre var av samma brådskande natur, ha vidtagit fler åtgärder, exempelvis genom att inhämta synpunkter från fler instanser, för att ytterligare belysa vilka konsekvenser ett förlängt besöksförbud skulle ha för de boende och deras anhöriga. Ett bättre underlag hade därigenom skapats för bedömningen av om den fri- och rättighetsinskränkning och risken för negativa konsekvenser för de boendes välbefinnande som besöksförbudet innebar alltför stort i proportionerliga.

Sådana åtgärder borde dessutom enligt utskottets mening ha vidtagits i ett så tidigt skede som möjligt för att en utvärdering av besöksförbudets effekter på de boendes livssituation inte skulle fördröjas. Även om tillfälliga restriktioner ibland kan vara nödvändiga talar omsorgen om de boendes psykiska hälsa för att långvariga besöksförbud bör undvikas. Med en kortare giltighetstid av förordningen hade behovet av ett fortsatt förbud kunnat omprövas och andra mindre ingripande smittskyddsåtgärder övervägas mer frekvent, i syfte att inte låta inskränkningarna gälla längre och vara mer ingripande än nödvändigt. Då hade också i ett tidigare skede en ordning som innebar en större regional flexibilitet kunnat övervägas, där behovet av besöksförbud kontinuerligt kunnat vägas mot smittläget i olika delar av landet.

En sådan ordning skapades genom regeringens beslut i november 2020 att bemyndiga Folkhälsomyndigheten att meddela föreskrifter om besöksförbud som på ett annat sätt kunde ta hänsyn till olika regionala behov. Detta var enligt utskottet ett bra initiativ. Beredskapen att få en lämplig reglering på plats framstår emellertid som bristfällig; det hade varit en fördel om bemyndigandet i stället hade beslutats i anslutning till att det nationella besöksförbudet upphörde att gälla den 1 oktober 2020.

När det slutligen gäller utrikesministerns uttalanden under intervjun i tysk tv hänvisar utskottet till sina tidigare uttalanden om att statsråd i likhet med alla andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang men att de med hänsyn till sin speciella ställning kan behöva ta särskilda hänsyn. En självklar utgångspunkt är att uttalanden av statsråd ska vara korrekta. Detta utesluter inte att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat och polemiskt. Utskottet noterar att Sverige fortfarande hade en

överdödlighet fram till i slutet av juni 2020 och att utrikesministerns uttalande i denna del därmed inte var korrekt.

5.7 Distansundervisning inom skolväsendet

Ärendet

Initiativ

Konstitutionsutskottet beslutade i september 2020 att förbereda granskning av regeringens hantering av vissa frågor m.m. under coronapandemin (särskilt prot. 2020/21:3 § 5). Ett av de områden som skulle förberedas för granskning avsåg införande av distansundervisning inom skolväsendet (dnr 1111-2020/21).

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior som utarbetats inom Utbildningsdepartementet, *bilaga A5.7.1–2*.

Utredning i ärendet

Beslut angående distansundervisning inom skolväsendet

Under 2020 fattade regeringen ett antal beslut i form av föreskrifter och regeringsuppdrag avseende distansundervisning inom skolväsendet i syfte att hantera pandemin. Främst rör det sig om åtgärder som går ut på att stödja eller möjliggöra för huvudmännen inom skolan att genomföra undervisningen på ett smittsäkert sätt, men även på att det vid behov ska vara möjligt att stänga ned skolor.

Föreskrifter

Förordningen (2020:115) om utbildning i vissa skolformer i skolväsendet vid spridning av viss smitta trädde i kraft den 16 mars 2020 och gäller till den 30 juni 2021. Förordningen utfärdades den 13 mars och publicerades den 14 mars 2020.

I förordningen ges huvudmännen (som huvudregel kommunerna) möjligheter att anpassa skolverksamheten t.ex. genom att erbjuda fjärr- eller distansundervisning, för att elever ska kunna tillförsäkras sin rätt till utbildning enligt skollagen (2010:800),

dels om huvudmannen håller eller har hållit en skolenhet stängd

- då stor frånvaro bland personalen med anledning av det nya coronaviruset vid skolenheten medför att det inte går att bedriva verksamheten,
- efter samråd med smittskyddsläkare som en åtgärd för att motverka spridning av det nya coronaviruset, eller
- som ligger i ett område som Folkhälsmyndigheten har beslutat ska vara avspärrat enligt smittskyddslagen (2004:168),

dels om en huvudman håller eller har hållit en eller flera skolenheter stängda med anledning av en rekommendation från Folkhälsomyndigheten som berör skolområdet.

Förordningen innehåller vidare bestämmelser om bl.a. lärotider, undervisningstidens utformning, utbildningens förläggning vid en viss skolenhet och beslut om betyg.

Förordningen har, enligt 1 §, meddelats med stöd av 29 kap. 29 § skollagen.

Förordningen (2020:115) ändrades under 2020 vid fem tillfällen.

Förordningen (2020:149) om ändring av förordningen (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridande av smitta utfärdades den 20 mars, publicerades den 21 mars och trädde i kraft den 22 mars 2020.

Huvudmännen ges genom denna ändring möjlighet att anpassa skolverksamheten t.ex. genom att erbjuda fjärr- eller distansundervisning även då regeringen med stöd av lagen (2020:148) om tillfällig stängning på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid har meddelat föreskrifter om att skolenheter tillfälligt ska stängas på nationell, regional eller kommunal nivå.

Förordningen meddelades, enligt 1 § i dess lydelse efter den 22 mars 2020, med stöd av

- 29 kap. 29 § skollagen i fråga om 2–11 §§ (anm.: förordningens tillämplighet, övriga bestämmelser i förordningen i dess ursprungliga lydelse samt information till elever och vårdnadshavare om stängning eller föreskrifter om stängning)
- 29 kap. 28 § skollagen i fråga om 12 § (anm.: nationella prov)
- 3 § lagen (2020:148) om tillfällig stängning på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid, i fråga om 13–18 §§ (anm.: omsorg för vissa barn och elever i förskolan, fritidshemmet eller annan pedagogisk verksamhet om regeringen meddelat föreskrifter om stängning samt bemyndigande till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att meddela dels vissa tillämpningsbestämmelser dels föreskrifter om att vissa samhällssektorer ska omfattas av bestämmelsen om samhällsviktig verksamhet)
- 4 § lagen (2020:148) om tillfällig stängning på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid, i fråga om 19 § (anm.: omsorg för vissa barn och elever i förskolan eller annan pedagogisk verksamhet om en huvudman beslutar om tillfällig stängning)
- 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen, i fråga om 20 § (anm.: överklagandeförbud).

Förordningen (2020:188) om ändring i förordningen (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridande av smitta utfärdades den 2 april, publicerades den 4 april och trädde i kraft den 6 april 2020.

Genom denna förordning ändrades förordningens rubrik till Förordningen om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta. I övrigt innebär ändringarna bl.a. att vissa bestämmelser, t.ex. om fjärr och distansundervisning, även får tillämpas vid delvis stängda skolor.

Förordningen (2020:257) om ändring i förordningen (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridande av smitta utfärdades den 24 april, publicerades den 26 april och trädde i kraft den 27 april 2020.

Genom denna förordning infördes en ny paragraf (11 a §) om öppna skolor som innebär att en huvudman ges möjlighet att tillämpa bl.a. förordningens bestämmelser om fjärr- och distansundervisning, om det behövs för att lärare eller elever inte är eller har varit närvarande i en skolenhets lokaler därför att de följer eller har följt en rekommendation från Folkhälsomyndigheten som avser sjukdomen covid-19. Den nya paragrafen meddelades, enligt förordningens 1 §, med stöd av 29 kap. 29 § skollagen.

Förordningen (2020:732) om ändring i förordningen (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridande av smitta utfärdades den 16 juli, publicerades den 17 juli och trädde ikraft den 10 augusti 2020.

Genom förordningen infördes en ny paragraf (11 b §) som innebär att en huvudman för en gymnasieskola som håller den öppna kan omfattas av möjligheter till undantag som finns, t.ex. om fjärr- och distansundervisning, även under vissa andra förutsättningar. Dessa förutsättningar är att det ska behövas för att huvudmannen ska kunna anpassa utbildningens utformning, omfattning eller förläggning för att lärare och elever ska kunna följa föreskrifter, allmänna råd eller rekommendationer från Folkhälsomyndigheten som avser sjukdomen covid-19 och som rör kollektivtrafiken och andra allmänna färdmedel.

Den nya paragrafen meddelades, enligt förordningens 1 §, med stöd av 29 kap. 29 § skollagen.

Förordningen (2020:957) om ändring i förordningen (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridande av smitta utfärdades den 19 november, publicerades den 20 november och trädde i kraft den 23 november 2020.

Genom förordningen infördes en ny paragraf (11 c §) som innebär att en huvudman som håller en gymnasieskola öppen bl.a. får tillämpa fjärr- och distansundervisning också i de fall antalet elever som är samtidigt närvarande i skolenhetens lokaler behöver begränsas för att huvudmannen ska kunna följa föreskrifter, allmänna råd eller rekommendationer från Folkhälsomyndigheten som avser sjukdomen covid-19.

Den nya paragrafen meddelades, enligt förordningens 1 §, med stöd av 29 kap. 29 § skollagen.

Regeringen har vidare beslutat om förordningsmotiv till förordningen om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridande av

smitta och till förordningarna om ändring i förordningen (Fm 2020:1, Fm 2020:2, Fm 2020:4, Fm 2020:6, Fm 2020:9 och Fm 2020:10).

Regeringsuppdrag till Skolverket

Regeringen beslutade den 30 april 2020 att uppdra åt Statens skolverk (Skolverket) att genomföra insatser för att stödja huvudmän, utbildningsanordnare, rektorer, lärare, förskollärare samt övrig personal i skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet under utbrottet av det nya coronaviruset i syfte att underlätta arbetssituationen (U2020/02765/S).

Uppdraget innebar att Skolverket skulle ta fram och sprida lärande exempel på hur arbetet kan organiseras med stöd i förordningen (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta, andra bestämmelser som rör skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet samt Folkhälsomyndighetens rekommendationer och föreskrifter med anledning av covid-19. I uppdraget ingick att ta fram specifikt stöd för att underlätta delar av utbildningen som är särskilt svåra att genomföra under pandemin, som t.ex. praktisk arbetslivsorientering (prao), arbetsplatsförlagt lärande (APL), provning, betygssättning och utvecklingssamtal. I uppdraget ingick även att ta fram stöd för elevhälsans arbete, stöd för arbetet med nyanlända elever, elever på introduktionsprogram och elever i behov av särskilda stödinsatser, t.ex. på grund av familjens situation eller andra sociala skäl, en funktionsnedsättning, bristande kunskaper i svenska språket, bristande datorvana eller bristande tillgång till sådan utrustning som behövs i denna situation. Skolverket skulle även utforma stöd som ger huvudmän, utbildningsanordnare och rektorer vägledning att organisera verksamheten på ett sätt som ger en rimlig arbetssituation för förskollärare, lärare samt övrig personal i skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet. Vidare skulle stöd för att bemöta barns och elevers oro till följd av den pågående situationen tas fram.

Skolverket skulle samråda med Specialpedagogiska skolmyndigheten och Statens skolinspektion (Skolinspektionen) samt inhämta kunskaper och erfarenheter från andra relevanta myndigheter och aktörer, bl.a. Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Sveriges Skolledarförbund, Lärarnas Riksförbund, Lärarförbundet och Svenska Kommunal-arbetareförbundet.

De stödjande insatserna skulle enligt uppdraget finnas tillgängliga senast den 7 maj 2020 och kontinuerligt uppdateras efter behov. Skolverket skulle hålla Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) löpande informerat om arbetet och uppdraget skulle redovisas till regeringen (Utbildningsdepartementet) senast den 18 december 2020.¹¹

Genom en ändring av Skolverkets regleringsbrev gavs verket i juni 2020 i uppdrag att följa upp konsekvenser av pandemin för utbildningen inom

¹¹ Skolverket redovisade uppdraget i rapporten Skolverkets stöd till skolväsendet under covid-19 pandemin 2020, daterad den 16 december 2020 (dnr. 2020:721).

skolväsendet. Uppdraget ska genomföras i samråd med Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och andra relevanta aktörer. Uppdraget skulle delredovisas senast den 14 augusti 2020 och slutredovisas senast den 21 maj 2021.¹²

Regeringens akter

De akter som inhämtats från Regeringskansliet angående de ovannämnda besluten om förordning 2020:115 innehåller beslut, i form av protokollsutdrag, med hänvisning till en bilaga som utgörs av den författning som beslutats och de publicerade förordningsmotiven. Vidare förekommer konsekvensutredningar, i akter som har ärendesamband med den akt som gäller beslut om förordning eller i samma akt som dessa.

I den akt som avser ändringsförordning 2020:732 finns även en skrivelse till Utbildningsdepartementet från Länsstyrelsen Stockholms län, Hemställan om förtydligande angående möjlighet till distansundervisning i gymnasieskolan höstterminen 2020. Skrivelsen är daterad den 6 juli 2020 och avser förtydligande eller ändring [– – –] så att det framgår att distansundervisning med trygghet kan väljas som undervisningsmetod även hösten 2020. Av skrivelsen framgår vidare bl.a. att frågan om möjlighet att nyttja distansundervisning även under hösten 2020 främst diskuterats i Stockholms län och att Länsstyrelsen i Stockholms län stämt av hemställan med länsstyrelsernas nationella kansli.

Av akterna framgår inte vilka externa beredningsåtgärder som har vidtagits inför regeringsbesluten.

När det gäller regeringens uppdrag till Skolverket att genomföra insatser för att stödja huvudmän, utbildningsanordnare, rektorer, lärare, förskollärare samt övrig personal i skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet under utbrottet av det nya coronaviruset i syfte att underlätta arbetsituationen finns endast beslutet med regeringensuppdrag i akten.

Regeringens ärendeförteckningar

Av regeringens ärendeförteckningar, som publicerats på regeringens webbplats, framgår

- av Utbildningsdepartementets ärendeförteckning I avseende regerings-sammanträde den 16 juli 2020 att ett ärende gällde förordning om ändring i förordningen (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta och motiv till förordningen (U2020/04074/GV, U2020//GV)
- av Utbildningsdepartementets ärendeförteckning I avseende regerings-sammanträde den 19 november 2020 att ett ärende gällde förordning om ändring i förordningen (2020:115) om utbildning på skolområdet och

¹² Skolverket delredovisade uppdraget i rapporten Covid-19-pandemins påverkan på skolväsendet, delredovisning augusti 2020 (dnr. 2020:1056).

annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta och motiv till förordningen (U2020/).

De tidigare regeringsbesluten om denna förordning, ändringar i förordningen och förordningsmotiv framgår inte av någon ärendeförteckning som publicerats i förväg på regeringen.se. Det finns inte några ärendeförteckningar publicerade avseende regeringsöverstyrelsens den 13 mars 2020, den 20 mars 2020 eller den 24 april 2020.

Av regeringens ärendeförteckningar framgår av Utbildningsdepartementets ärendeförteckning I den 30 april 2020 att ett ärende gällde Uppdrag till Statens skolverk att genomföra stödjande insatser med anledning av covid-19 U2020/ /S samt av departementets ärendeförteckning I den 11 juni 2020 att ett ärende gällde ändring av regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Statens skolverk U2020/03631/SAM (delvis) U2020/ /S.

Möte med Skolverket, SKR m.fl.

Den 12 mars 2020 hade utbildningsminister Anna Ekström ett andra möte med aktörer inom skolans område med anledning av coronaviruset. Syftet med mötet var att diskutera hur det aktuella läget påverkade verksamheterna samt kommande åtgärder. Vid mötet avsågs Anna Ekström komma att träffa representanter från Skolverket, SKR, Friskolornas Riksförbund och Idéburna skolors riksförbund för att samtala om det aktuella läget i skolan när det gällde covid-19 och kommande åtgärder med anledning av det nya coronaviruset i relation till skolväsendet. (Pressmeddelande från Utbildningsdepartementet Anna Ekström träffar aktörer för samtal om coronavirus, publicerat den 12 mars 2020.) Syftet med mötet den 12 mars 2021 var att följa upp en tidigare diskussion om Skolverkets och huvudmannorganisationernas arbete med anledning av coronapandemin samt att diskutera situationens påverkan på verksamheterna och eventuella åtgärder, enligt uppgift från Utbildningsdepartementet (se även nedan i avsnittet Promemorior från Regeringskansliet).

Utbildningsdepartementet bjöd den 3 mars 2020 in Folkhälsomyndigheten, Friskolornas Riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Skolverket samt SKR till ett möte den 5 mars 2020 (kl. 13.15–14.45) i Utbildningsdepartementet. Mötet skulle ledas av statssekreterare Erik Nilsson, och syftet med mötet uppgavs vara att utbyta information om organisationernas och myndigheternas arbete med anledning av coronaviruset i relation till skolväsendet. Varje organisation och myndighet ombads förbereda en muntlig presentation på max fem minuter som inledning till en gemensam diskussion. Dagordning och minnesanteckningar från mötet återfinns i bilaga A5.7.2. (Se även nedan i avsnittet Promemorior från Regeringskansliet.)

Information om regeringsbeslut

I anslutning till de ovannämnda regeringsbesluten om förordningen (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet

vid spridande av smitta och om ändringar i förordningen samt förordningsmotiv har information lämnats bl.a. i pressmeddelanden och informationsmaterial.

Den 13 mars 2020 publicerades ett pressmeddelande från Utbildningsdepartementet på regeringens webbplats: Sveriges skolor får bättre möjligheter att hantera effekter av coronaviruset. I ingressen anges att ”regeringen förbereder för ett läge där skolor stängs och har i dag beslutat om tillfälliga bestämmelser för skolor som efter bland annat beslut från expertmyndighet måste hållas stängda för att förhindra smittspridning”. I pressmeddelandet lämnas uppgifter om de beslutade förändringarna. Vid pressmeddelandet finns följande länkar:

- Informationsmaterial: Åtgärder med anledning av det nya coronaviruset
- Förordningsmotiv för Förordning om utbildning i vissa skolformer i skolväsendet vid viss smitta
- Förordning om utbildning i vissa skolformer i skolväsendet vid viss smitta på Svensk författningssamlings webbplats.

Därunder lämnas, under rubriken Skolverket, länkar till information från Skolverket om vad som gäller för förskolor, skolor och vuxenutbildning med anledning av spridningen av coronaviruset och covid-19:

- Samlad information till förskolor och skolor
- Information om nya regler för förskolor och skolor
- Möjligheter för skolor som är öppna under coronapandemin
- Frågor och svar om vad som gäller för förskolor och skolor
- Stöd till skolor om att organisera och undervisa på distans
- Frågor och svar om nationella prov och betyg.

Informationsmaterialet Åtgärder med anledning av det nya coronaviruset gäller bl.a. syftet med förordningen, bestämmelsernas tillämpning, innebörd av olika delar, lärotider för de obligatoriska skolformerna och undervisningens fördelning, utformning, förläggning och betygsättning i dessa och utbildningens förläggning vid viss skolenhet, lärotider för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan, undervisningens utformning, förläggning vid viss skolenhet, betygsättning i och antagning till gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Därefter publicerades på regeringens webbplats den 25 mars 2020 Ytterligare åtgärder med anledning av det nya coronaviruset. I materialet finns information om lagen (2020:148) om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid, som beslutats den 19 mars 2020. I anslutning därtill finns även länkar till Skolverkets information.

Informationsmaterialet gäller bl.a. följande:

- Vad menas med att verksamheten eller skolan är stängd?
- Viss verksamhet kan inte stängas helt

- Ändring av förordning om utbildning i vissa skolformer i skolväsendet vid spridning av smitta
- Kommer de nationella proven att ställas in?
- Vad händer då med betygen?
- Vem har rätt till omsorg om förskolor, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet stängs?
- Vad innebär samhällsviktig verksamhet?
- Vad betyder ”deltar” i samhällsviktig verksamhet?
- Räcker det med att man som vårdnadshavare deltar i samhällsviktig verksamhet för att barnet ska ha rätt till omsorg?
- Vem ska erbjuda sådan omsorg?
- Hur ska man göra om man har behov av omsorg?
- Vad avses med fysiska, psykiska eller andra skäl?

Den 3 april 2020 publicerades ett pressmeddelande från Utbildningsdepartementet på regeringens webbplats: Elever får bättre förutsättningar att slutföra sin utbildning. Ingressen lyder ”Alla gymnasieskolor rekommenderas fortsatt att bedriva undervisning via fjärr eller distans för att hindra smittspridning av det nya coronaviruset. Men eftersom krisen kommer att pågå länge har regeringen nu tagit ett beslut som, förutsatt att smittläget tillåter det, gör det möjligt för en mindre andel elever i gymnasieskolan att få viss utbildning i skolans lokaler. Det handlar om särskilda lösningar för en mindre andel elever som annars riskerar att inte kunna slutföra sin utbildning och förlora möjligheter till vidare studier eller arbete.” Av pressmeddelandet framgår bl.a. att det avser den förordningsändring som beslutades den 2 april 2020 (anm.: SFS 2020:188). Vid pressmeddelandet finns länkar till Informationsmaterial: Ändring av förordning om utbildning i vissa skolformer i skolväsendet vid spridning av viss smitta samt till förordningen på Sveriges författningssamlings webbplats och förordningsmotiv. Vidare finns, som tidigare, under rubriken Skolverket länkar till information om vad som gäller för förskolor, skolor och vuxenutbildning med anledning av spridningen av coronaviruset och covid-19.

Den 26 april 2020 publicerade Utbildningsdepartementet pressmeddelandet Ökade möjligheter för fjärr- eller distansundervisning vid frånvaro kan underlätta för elever och lärare. I ingressen anges: ”Regeringen har nu fattat ett beslut som gör det möjligt att ge fjärr- eller distansundervisning när en skola är öppen som vanligt men elever eller lärare är hemma med anledning av Folkhälsomyndighetens rekommendationer avseende sjukdomen covid-19. Det gäller exempelvis elever och lärare med milda symtom på smitta som i vanliga fall hade varit i skolan.” Även vid detta pressmeddelande finns länkar till informationsmaterial, förordningstext och förordningsmotiv samt till information från Skolverket.

Därefter publicerade Utbildningsdepartementet material daterat den 6 maj 2020 angående den ändring i förordning 2020:115 som beslutades den 24 april 2020. Materialet behandlar bl.a. skolformer som berörs av ändringen i

förordningen om öppna skolor, erbjudande av fjärr- och distansundervisning när skolan är öppen och vad som gäller för skolmåltider.

Den 16 juli 2020 publicerade Utbildningsdepartementet pressmeddelandet Distansstudier ska minska trängsel i kollektivtrafiken. Pressmeddelandet gäller en ändring i förordning 2020:115 som trädde i kraft den 10 augusti 2020, som innefattar att gymnasieskolor under vissa förutsättningar kan kombinera närundervisning med viss fjärr- eller distansundervisning. Möjligheterna anges gälla om det är motiverat utifrån föreskrifter, allmänna råd eller rekommendationer från Folkhälsomyndigheten som rör kollektivtrafiken. Vid pressmeddelandet finns länkar till förordningstext och förordningsmotiv.

Den 18 november 2020 publicerade Utbildningsdepartementet pressmeddelandet Gymnasieskolor får möjlighet att vidta fler åtgärder för att undvika trängsel och minska smittspridning. Pressmeddelandet gäller den ändring i förordning 2020:115 som skulle träda i kraft den 23 november 2020, som enligt pressmeddelandet ”innebär att en gymnasieskola som är öppen för eleverna delvis kan använda fjärr- och distansundervisning för att undvika trängsel i skolans lokaler. Detta för att kunna följa Folkhälsomyndighetens föreskrifter, allmänna råd eller rekommendationer som avser sjukdomen covid-19. Tidigare har distansundervisning på grund av trängsel endast varit tillåtet för att undvika att det blir trångt i kollektivtrafiken när eleverna är på väg till och från skolan”.

Vid pressmeddelandet finns länkar till informationsmaterial, förordningsmotiv, förordningstext och ett pressmeddelande om en digital presskonferens med utbildningsministern och högskoleministern samma dag.

Gällande ordning

I inledningen till utskottets granskningar av regeringens hantering av coronapandemin redogörs bl.a. för regeringens styrelsefunktion och beredningskravet i regeringsformen. I dessa delarna hänvisa till de avsnitten.

I 8 kap. 19 § regeringsformen föreskrivs att en beslutad lag ska utfärdas av regeringen så snart som möjligt. Av paragrafen följer vidare att lagar ska kungöras så snart som möjligt. Detsamma gäller förordningar, om inte annat anges i lag. Regeringsformen skiljer alltså mellan utfärdande och kungörande av en författning. Med utfärdande avses det regeringsbeslut genom vilket författningen får sin slutliga utformning och med kungörande avses den dag författningen publiceras elektroniskt på Svensk författningssamlings webbplats. Regeringen ansvarar för att publiceringen sker.

Tidigare granskning

Beredningskrav för regeringsärenden

I inledningen till utskottets granskningar av regeringens hantering av coronapandemin redogörs bl.a. för regeringens styrelsefunktion och

beredningskravet i regeringsformen; där berörs även uttalanden av utskottet i samband med tidigare granskningar. I dessa delarna hänvisa till de avsnitten.

Inom ramen för sin granskning hösten 2008 gjorde utskottet en genomgång av granskningar från mitten av 1970-talet och framåt när det gällde inhämtande av yttranden och upplysningar från myndigheter, organisationer och andra (bet. 2008/09:KU10 s. 46 f.). Genomgången omfattade en rad olika typer av regeringsärenden. I en svarspromemoria från Statsrådsberedningen lämnades en redogörelse för beredningen av bl.a. förordningar.

I svarspromemorian framhölls att förordningsändringar som är direkt relaterade till ett föregående lagstiftningsärende i viss utsträckning kan ha behandlats i det betänkande eller den promemoria som ligger till grund för lagstiftningsärendet. Remissinstanserna har i sådana fall fått möjlighet att yttra sig inom ramen för det traditionella remissförfarandet.

När en förordningsändring är initierad av en myndighet förs enligt promemorian i de flesta fall en diskussion med den myndigheten under beredningen. Tillkommande uppgifter av betydelse dokumenteras i ärendet. Den initiativtagande myndigheten, liksom eventuella andra berörda myndigheter, sammanslutningar och enskilda, får i de flesta fall del av ett utkast till förordning i samband med att gemensam beredning och delning sker i Regeringskansliet.

Vidare framgick det av svarspromemorian att om det är fråga om omfattande ändringar i förordningar av stor betydelse för den aktuella verksamheten förekommer det ofta att ett traditionellt remissförfarande genomförs. I ett sådant fall kan såväl berörda myndigheter som berörda sammanslutningar och enskilda omfattas.

Interna förvaltningsföreskrifter, t.ex. myndighetsinstruktioner, utarbetas enligt promemorian vanligen i dialog med myndigheterna. Myndigheterna får också möjlighet att yttra sig i samband med att delning sker i Regeringskansliet. Vid förordningsfrågor som endast är av teknisk karaktär är i allmänhet förutsättningarna för ett begränsat beredningsförfarande större.

I sitt ställningstagande anförde utskottet bl.a. att den ordning som föreskrivs i 7 kap. 2 § regeringsformen ska tillmätas stor vikt. Genom att förslag och pågående ärenden kommer 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 borde det enligt utskottet också påminnas om att beredningskravet inte är absolut. Upplysningar och yttranden ska enligt regeringsformen begäras in i den mån det behövs. Utskottet påminde även om att det i regeringsformen inte föreskrivs någon särskild form för hur upplysningar och yttranden ska hämtas in. Utskottet konstaterade dock att det vid flera tillfällen i sin granskning hade uttolkat innebörden av beredningskravet, både i vad mån det ska anses tillämpligt och vad som krävs för att det ska anses uppfyllt. Den företagna granskningen gav enligt utskottet vid handen att sättet på vilket

beredningskravet uppfyllts hade varierat stort mellan olika ärendetyper. Utskottet framhöll att detta var naturligt med hänsyn till ärendetypernas skiftande karaktär och att denna variation även var förenligt med bestämmelserna i regeringsformen.

Hösten 2009 granskade utskottet även hur regeringens beredning av propositioner under kristid uppfyllt regeringsformens krav (bet. 2009/10:KU10 s. 45 f.). I sitt ställningstagande framhöll utskottet inledningsvis att regeringsformens beredningskrav är av väsentlig betydelse i samtliga ärenden i vilka regeringen fattar beslut, även i krissituationer då regeringen är tvungen att bereda ärenden av brådskande karaktär (s. 76). Samtidigt påminde utskottet om att beredningskravet inte är lika för alla fall. Enligt utskottet är det särskilt viktigt att även under kriser, i möjligaste mån, bibehålla krav på såväl välavvägda tidsfrister som lämpligt antal remissinstanser inte minst i beredningen av ärenden som kan innebära ett stort ekonomiskt risktagande för staten. Utskottet påpekade att behovet av brådskande beredningar åtminstone i viss utsträckning kan undvikas genom kontinuerlig omvärldsbevakning och god framförhållning och beredskap. Det sist nämnda påpekade utskottet på nytt i betänkande 2018/19:KU20 (s. 59).

I ett granskningsärende våren 2016 konstaterade utskottet att beredningskravet enligt praxis är flexibelt och innebär att brådskande omständigheter kan medföra att olika åtgärder för att påskynda beredningen kan godtas (bet. 2015/16:KU20 s. 452). Enligt utskottet kan informella och frekventa kontakter mellan Regeringskansliet och företrädare för myndigheter vara nödvändiga för att en krissituation ska kunna hanteras.

Författningsutgivningen

Konstitutionsutskottet har vid ett flertal tillfällen granskat författningsutgivningen, ofta inom ramen för granskningen av regeringsprotokollen. I dessa ärenden har utskottet understrukt vikten av att författningar kungörs i god tid före ikraftträdandet och att regeringen – i den mån den råder över beslutsprocessen – vidtar nödvändiga planeringsåtgärder för att leva upp till detta (se bl.a. bet. 2012/13:KU10 s. 12 f.). Enligt utskottet bör tiden mellan kungörelse och ikraftträdande vara minst fyra veckor och endast i speciella undantagsfall mindre än två veckor. Dessutom är det självklart ett minimikrav att författningar inte kungörs efter ikraftträdandet (se bl.a. bet. 2012/13:KU10 s. 12 f., bet. 2014/15:KU10 s. 14 f., bet. 2015/16:KU10 s. 12 f., bet. 2016/17:KU10 s. 12 f., bet. 2017/18:KU10 s. 15 f., bet. 2018/19:KU10 s. 13 f. och bet. 2019/20:KU10 s. 20 f.).

Utskottet har också framhållit att redan fyra veckor är snävt tilltaget med hänsyn till behovet av tid för att enskilda och myndigheter ska ges möjlighet att inrätta sig efter de kommande förändringarna (bet. 2012/13:KU10 s. 57). Särskilt viktigt är detta enligt utskottet när det gäller bestämmelser som innebär pålagor för enskilda (se bl.a. bet. 2016/17:KU10 s. 18).

Hösten 2020 påminde utskottet (bet. 2020/21:KU10 s. 23) om att det vid ett flertal tillfällen tidigare framhållit att tiden mellan det att en författning

kungörs och att den träder i kraft bör vara minst fyra veckor, och endast i speciella undantagsfall mindre än två veckor.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser som sänts till Regeringskansliet har utskottet bl.a. begärt svar på vissa frågor. Promemorior som upprättats inom Utbildningsdepartementet inkom till utskottet den 11 februari 2021 och den 18 mars 2021 (bilaga A5.7.1–2). Utskottets frågor gällde bakgrund till, beredning av och i några fall uppföljning av regeringens beslut om förordningen (2020:115) om utbildning i vissa skolformer i skolväsendet vid spridning av viss smitta, numera förordningen om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta och ändringar i förordningen samt regeringsuppdrag till Skolverket och Skolinspektionen.

Beslut om förordningar: bakgrund, beredning och uppföljning

I promemoriorna från Utbildningsdepartementet lämnades följande uppgifter angående beredningen av förordningen:

Regeringen har noga följt coronapandemin och dess konsekvenser både i Sverige och internationellt, bl.a. genom de funktioner för omvärldsbevakning som finns inom Regeringskansliet.

Utbildningsdepartementet har sedan mars 2020 haft löpande kontakter bl.a. med Folkhälsomyndigheten, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, huvudmannorganisationerna (Sveriges Kommuner och Regioner, Friskolornas riksförbund och Idéburna skolors riksförbund), relevanta fackliga organisationer och elevorganisationer avseende situationen på skolområdet med anledning av den pågående pandemin. Vid dessa kontakter har information om smittskyddsläget och verksamheterna inhämtats samt verkan av regeringsbeslut följts upp. Härutöver har dialoger förts med ett större antal kommunala och enskilda skolhuvudmän samt med kanslier för antagning till gymnasieskolan. Utbildningsdepartementet har också hållit sig informerat om vilka åtgärder som vissa andra europeiska länder, bl.a. de nordiska, har vidtagit.

Genom ovan nämnda kontakter och dialoger har Utbildningsdepartementet eftersträvat att förutse kommande behov i skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet med anledning av pandemin. I syfte att förbereda för ett läge där skolor skulle behöva stänga för att förhindra smittspridning, beslutade regeringen den 13 mars 2020 om bestämmelser för att tillförsäkra elever sin rätt till utbildning under pandemin. Vid tillfället var det känt att skolor och universitet stängt i vissa andra europeiska länder.

Inför regeringens beslut den 13 mars 2020 gavs Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Friskolornas riksförbund och Idéburna skolors riksförbund tillfälle att lämna synpunkter på utkast till en förordning och tillhörande förordningsmotiv.

När det gäller regeringens beslut den 20 mars 2020 gavs Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Socialstyrelsen, Folkhälsomyndigheten, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolan, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund och SKR tillfälle att lämna synpunkter på utkast till förordning och tillhörande förordningsmotiv.

Inför regeringens beslut den 2 april 2020 gavs Folkhälsomyndigheten Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund och SKR tillfälle att lämna synpunkter på utkast till förordning och förordningsmotiv.

När det gäller regeringens beslut den 24 april 2020 gavs Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, SKR och Sveriges skolläraryrkesförbund tillfälle att lämna synpunkter på utkast till förordning och tillhörande förordningsmotiv.

När det gäller regeringens beslut den 19 november 2020 gavs Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, SKR och Sveriges Skolläraryrkesförbund tillfälle att lämna synpunkter på utkast till förordning och tillhörande förordningsmotiv.

I anslutning till dessa redogörelser för vilka myndigheter m.m. som getts tillfälle att lämna synpunkter, har Utbildningsdepartementet lämnat in 89 bilagor med korrespondens angående remisserna. Av dessa framgår bl.a. följande:

Inför regeringsbeslutet den 13 mars 2020 gavs de angivna myndigheterna m.fl. genom ett e-postmeddelande som sändes från Regeringskansliet den 12 mars 2020 kl. 18.26 tillfälle att lämna synpunkter senast samma dag kl. 21.15.

Inför regeringsbeslutet den 20 mars 2020 gavs de angivna myndigheterna m.fl. genom ett e-postmeddelande som sändes från Regeringskansliet den 20 mars 2020 kl. 15.30 tillfälle att lämna synpunkter senast samma dag kl. 16.15.

Inför regeringsbeslutet den 2 april 2020 gavs de angivna myndigheterna m.fl. genom ett e-postmeddelande som sändes från Regeringskansliet den 26 mars 2020 kl. 14.21 tillfälle att lämna synpunkter senast den 27 mars 2020 kl. 12.00.

Inför regeringsbeslutet den 24 april 2020 gavs de angivna myndigheterna m.fl. genom ett e-postmeddelande som sändes från Regeringskansliet den 7 april 2020 kl. 17.33 tillfälle att lämna synpunkter senast den 8 april 2020 kl. 16.00.

Inför regeringsbeslutet den 16 juli 2020 gavs de angivna myndigheterna m.fl. genom ett e-postmeddelande som sändes från Regeringskansliet den 8 juli 2020 kl. 11.14 tillfälle att lämna synpunkter senast den 13 juli 2020 kl. 13.00.

Inför regeringsbeslutet den 19 november 2020 gavs de angivna myndigheterna m.fl. genom ett e-postmeddelande som sändes från Regeringskansliet den 16 november 2020 (till några kl. 13.10, till andra kl. 14.23) tillfälle att lämna synpunkter senast den 17 november 2020 kl. 13.00.

Med anledning av utskottets fråga om det har gjorts någon löpande uppföljning av behovet av distansundervisning inom skolväsendet och av effekterna av de bestämmelser som införts genom den nämnda förordningen

inklusive ändringsförordningarna, lämnades bl.a. följande uppgifter i promemorian som kom in den 11 februari 2021:

Att undervisning inom skolväsendet periodvis bedrivs på distans grundar sig på behovet av åtgärder för att minska smittspridning i samhället. Folkhälsomyndigheten har lämnat rekommendationer som ändrats beroende på vilka behov som bedömts föreligga.

När det gäller den löpande uppföljningen av effekterna på utbildningen inom skolområdet av de bestämmelser som införts har Utbildningsdepartementet haft löpande kontakter och en fortgående dialog med ansvariga myndigheter och andra berörda aktörer.

Vidare har Statens skolinspektion fått i uppdrag att granska den fjärr- och distansundervisning som bedrivits och bedrivs i respektive skolform med anledning av coronapandemin. Statens skolinspektion har löpande hållit Utbildningsdepartementet muntligen informerat om uppdraget. Uppdraget ska skriftligen redovisas senast den 21 december 2021.

På utskottets fråga om vilka överväganden som gjordes i fråga om den nu aktuella förordningen och förordningsändringarna när det gällde tiden mellan kungörelse och ikraftträdande, uppgavs följande i promemorian den 11 februari 2021:

Den ursprungliga förordningen och de efterföljande förordningsändringarna bedömdes nödvändiga för att bl.a. begränsa smittspridningen och tillförsäkra elever sin rätt till utbildning under den pågående pandemin samt för att säkerställa att barn till vårdnadshavare ska erbjudas omsorg i sådan omfattning att viss samhällsviktig verksamhet ska kunna upprätthållas. Det har därför varit nödvändigt med en kort tid mellan kungörande och ikraftträdande.

På utskottets begäran om en redogörelse för den ytterligare information som i förekommande fall lämnats om förordningen och ändringar i förordningen, utöver vad som uppgivits i utskottets promemoria, uppgavs följande i promemorian den 11 februari 2020:

Förordningarna har offentliggjorts genom att publiceras i Svensk författningssamling den 4 mars, 21 mars, 4 april, 26 april, 17 juli och 20 november 2020. Förordningsmotiven har publicerats på regeringens webbplats i anslutning till detta. Därutöver har information lämnats om förordningarna på regeringens webbplats, vid pressträffar, vid intervjuer, i svar på skriftliga frågor till riksdagen samt i svar till enskilda som vänt sig till departementet med frågor.

Information till bl.a. skolväsendet och allmänheten har publicerats av berörda myndigheter på deras webbplatser. På regeringens webbplats och i andra sammanhang har regeringen och Regeringskansliet hänvisat till denna information.

Vissa möten och kontakter

Utskottet efterfrågade en redogörelse för det möte som utbildningsministern hade med Skolverket m.fl. den 12 mars 2020, och frågade särskilt vilka frågor som diskuterades, om det fanns något material som varit utgångspunkt för diskussionen och om det materialet i så fall sänts ut i förväg. I promemorian den 11 februari 2021 från Utbildningsdepartementet uppgavs att syftet med

mötet var att följa upp en tidigare diskussion om Skolverkets och huvudmannorganisationernas arbete med anledning av coronapandemin samt att diskutera situationens påverkan på verksamheterna och eventuella åtgärder. (Inbjudan till mötet finns i bilaga A5.7.2.) Något annat material som legat till grund för diskussionerna vid mötet var inte utsänt i förväg. Med anledning av en följdfråga från utskottet lämnades i promemorian den 18 mars 2021 uppgiften att den tidigare diskussionen ägt rum vid ett möte den 5 mars 2020. Av bifogad inbjudan, intern dagordning till mötet samt minnesanteckningar från mötet framgår bl.a. följande:

Utbildningsdepartementet bjöd den 3 mars 2020 in Folkhälsomyndigheten, Friskolornas Riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Skolverket och SKR till ett möte den 5 mars 2020 kl. 13.15–14.45 i Utbildningsdepartementet. Mötet skulle ledas av statssekreterare Erik Nilsson, och syftet med mötet uppgavs vara att utbyta information om organisationernas och myndigheternas arbete med anledning av coronaviruset i relation till skolväsendet. Varje organisation och myndighet ombads förbereda en muntlig presentation på max fem minuter som inledning till en gemensam diskussion. Dagordning och minnesanteckningar från mötet finns i bilaga A5.7.2. Av minnesanteckningarna framgår bl.a. följande:

Folkhälsomyndigheten

- Om gränsdragning: Folkhälsomyndigheten samordnar smittskyddet och kan besluta om karantänsättning av område. Varje regional smittskydds-läkarorganisation är en egen myndighet och kan besluta om karantän på individnivå.
- Den epidemiologiska bilden motiverade vid tiden för mötet, den 5 mars 2020, inte att skolor i Sverige skulle stänga.
- Smittspårning startade snabbt av de regionala smittskyddsorganisationerna när någon testat positivt. När det gäller skolan borde det handla om en tämligen väldefinierad krets.

Skolverket

- Skolverket hade kontakt med Folkhälsomyndigheten sedan den 6 februari och MSB sedan den 10 februari 2020. Skolverkets ledningsgrupp träffades varje morgon.
- Skolverket hade tagit fram och arbetade kontinuerligt med frågor och svar vad gällde t.ex. om man behövde stänga en skola (undervisningstid, nationella provperioden m.m.). Kontakt med Folkhälsomyndigheten även i detta.

SKR

- Särskild krisorganisation sedan månadsskiftet januari/februari 2020.
- Betonade vikten av tydlighet och kommunikation.

Friskolornas riksförbund

- Betonar vikten av kommunikation och tilltro till kommunikation.
- Inte tilltro till myndigheterna i alla delar (t.ex. att myndigheter inte relaterar till oro).

Utskottet ställde även en fråga angående en skrivelse från Länsstyrelsen Stockholm, med en hemställan om förtydligande angående möjlighet till distansundervisning i gymnasieskolan höstterminen 2020 (se ovan under rubriken Regeringens akter, om ändringsförordning 2020:732). I promemorian den 11 februari 2021 från Utbildningsdepartementet uppgavs att vid den tidpunkt hemställan inkom till Utbildningsdepartementet hade beredningen inom Regeringskansliet redan påbörjats inför den förordningsändring som beslutades den 16 juli 2020. Det förslag som redan var föremål för beredning bedömdes omfatta det behov som anmäldes i hemställan. Något behov av beredningsåtgärder med anledning av hemställan fanns därför inte.

Med anledning av frågor som utskottet sände till Regeringskansliet i sin granskning angående beslut om besöksförbud inom äldreomsorgen m.m. under coronapandemin (se avsnitt 5.6) inkom den 23 februari 2021 en promemoria som utarbetats inom Socialdepartementet, som bilagts minnesanteckningarna Lägesorientering om situationen med anledning av Covid-19 den 13 mars 2020, från ett möte där bl.a. statsminister Stefan Löfven, statssekreteraren vid Utbildningsdepartementet Erik Nilsson, ordförande Anders Knape m.fl. SKR samt landshövdingen i Stockholms län Sven-Erik Österberg deltog.

Myndighetsuppdrag

Regeringsbeslutet om uppdrag till Skolverket den 30 april 2020 att genomföra insatser för att stödja huvudmän, utbildningsanordnare, rektorer, lärare, förskollärare samt övrig personal i skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet under utbrottet av det nya coronaviruset i syfte att underlätta arbetssituationen föregicks av att berörda myndigheter, huvudmannorganisationer och fackliga organisationer framförde att situationen i skolan och annan pedagogisk verksamhet var ansträngd med anledning av coronapandemin och att rektorer, lärare och annan personal behövde stöd. Det framgår av promemorian den 11 februari 2020.

Med anledning av en följdfråga från utskottet om ett uppdrag till Skolinspektionen som omnämns i promemorian den 11 februari 2021 (se under Beslut om förordningar: bakgrund, beredning och uppföljning), lämnades information om uppdraget i promemorian den 18 mars 2021. Där framgår att uppdraget lämnades till Skolinspektionen i regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statens skolinspektion samt att Skolinspektionen muntligen vid ett möte den 20 januari 2021 informerat Utbildningsdepartementet. Redan innan uppdraget gavs till Skolinspektionen informerade myndigheten löpande departementet om sitt arbete med anledning av pandemin. (I promemorian den

18 mars 2021 lämnades även upplysningen att Skolinspektionens rapporter samlats på Skolinspektionens webbplats.)

Ärenden ”utom listan”

Med anledning av utskottets fråga om skälen till att ärenden tagits ”utom listan” uppges följande i promemorian den 11 februari 2020:

Ärendeförteckningar till ordinarie regeringssammanträden görs tillgängliga för allmänheten genom att de publiceras på regeringens webbplats. När ett ärende i så fall inte publiceras på webbplatsen brukar man säga att ärendet tas utom listan. Förordningsändringen som beslutades vid regeringssammanträdet den 2 april 2020 var ett sådant ärende. Skälet till detta var att ärendet inte var färdigberett förrän i ett sent skede av förberedelserna inför regeringssammanträdet.

Ärendeförteckningar till extra regeringssammanträden görs inte tillgängliga för allmänheten på regeringens webbplats. I dessa fall uppkommer inte fråga om att ta ett ärende utom listan. De tre regeringssammanträden som särskilt refereras till i frågan har varit extra regeringssammanträden.

Utskottets ställningstagande

För att möjliggöra för Sveriges skolhuvudmän att ordna undervisningen på ett sätt som kunde begränsa smittspridning och samtidigt tillförsäkra elever deras rätt till utbildning under den pågående pandemin krävdes författningsstöd. Vid utarbetandet av detta författningsstöd behövde avvägningar göras som bl.a. gällde vikten av kvalitativ och likvärdig undervisning å ena sidan och å den andra sidan behovet av snabb begränsning av smittspridningen.

Utbildningsdepartementets inhämtanden av yttranden, inför den förordning och de därpå följande förordningsändringar som regeringen beslutade, får anses ha omfattat ett godtagbart urval av myndigheter och berörda organisationer. Tidsfristerna för att inkomma med yttranden var dock ofta påfallande korta, i regel mindre än 24 timmar och vid ett par tillfällen enstaka timmar. Även med beaktande av att detta föregåtts av kontakter och dialoger med berörda, kan det ifrågasättas om myndigheterna m.fl. getts reella möjligheter att sätta sig in i förslagen för att kunna lämna synpunkter och därmed bidra till att ärendena blivit tillräckligt belysta.

De av regeringen beslutade förordningen och förordningsändringarna har, med ett undantag, trätt i kraft endast någon eller några dagar efter att de kungjorts. Skolhuvudmän och andra som berördes av besluten har således fått mycket korta tider för anpassningar till de ändrade förutsättningarna. Av betydelse i sammanhanget är även den korta tid före regeringens beslut som Utbildningsdepartementet har gått ut med förslag för yttranden, som innebär att det inte heller funnits tid för förberedelser inför beslut som regeringen skulle kunna komma att fatta. Delvis har detta dock kompenseras av regeringens publicering av förordningsmotiv med kommentarer till förordningarna och av Utbildningsdepartementets förhållandevis omfattande

arbete med informationsspridning i samband med de aktuella regeringsbesluten.

Sammantaget anser utskottet att det funnits ett uppenbart behov av att agera under knappa tidsförhållanden, men utskottet kan samtidigt konstatera att utrymmet för berörda myndigheter och organisationer att lämna synpunkter på förslag och att anpassa sig till beslutade författningsförändringar har varit i underkant. Det kan övervägas om inte dessa förhållanden skulle ha förbättrats något genom ytterligare omvärldsbevakning och framförhållning från Utbildningsdepartementets sida.

Slutligen noterar utskottet den dialog som varit mellan Utbildningsdepartementet och Skolinspektionen samt det uppdrag som regeringen har gett till Skolinspektionen i myndighetens regleringsbrev för budgetåret 2021. Utskottet vill, med hänsyn till de konsekvenser distansundervisningen kan ha för elevers lärande, betona vikten av uppföljning av effekterna av distansundervisning.

5.8 Beredningen av snabbpropositioner samt pandemilagen

Ärendet

Initiativ

Konstitutionsutskottet har under våren 2021 närmare granskat regeringens hantering av vissa frågor m.m. under coronapandemin (särskilt prot. 2020/21:3 § 5). Ett av de områden som granskats är beredningen av propositioner som har krävt en skyndsam hantering under pandemin, s.k. snabbpropositioner (dnr 1030-2020/21).

En genomgång har gjorts av de propositioner med budget- och lagförslag som regeringen överlämnade till riksdagen under 2020 med anledning av spridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19. De granskade propositionerna har valts ut enligt fyra kriterier:

1. de har tagits fram med anledning av pågående pandemi
2. de innehåller budget- och lagförslag
3. de har lämnats till riksdagen under 2020
4. de innehåller en hemställan från regeringen om förkortad motionstid.

De genomgångna snabbpropositionerna framgår av *bilaga A5.8.1*. I bilagan finns också en övergripande beskrivning av förslagen i propositionerna.

När det gäller de identifierade snabbpropositionerna har genomgången varit inriktad på vilka beredningsåtgärder som vidtagits i ärendena. I lagärenden har vidare frågan om inhämtande av yttranden från Lagrådet studerats. När det gäller propositioner med förslag till extra ändringsbudget har genomgången även avsett regeringens redovisning av särskilda skäl för att lämna sådana propositioner. Därutöver har redovisningen av skälen för förkortad motionstid

studerats. Även vissa moment vid behandlingen av snabbpropositionerna i riksdagen har gått igenom.

Från konstitutionell synpunkt fyller beredningskravet i regeringsformen och Lagrådets granskning viktiga funktioner för utformningen av regeringens förslag innan de läggs fram för riksdagen. Syftet med genomgången är bl.a. att på en övergripande nivå få en bild av hur dessa frågor har hanterats av regeringen vid framtagandet av snabbpropositioner med anledning av coronapandemin.

Av genomgången framgår att regeringen under 2020 beslutade om totalt 23 snabbpropositioner. Genomgången av dessa snabbpropositioner behandlas närmare i avsnittet Iakttagelser vid den aktuella genomgången. I avsnittet beskrivs även avgränsningen av genomgången och dess upplägg.

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1165-2020/21 delvis), *bilaga A5.9.1*, begärs det att utskottet granskar regeringens beredning av den tillfälliga covid-19-lagen (den s.k. pandemilagen). Anmälaren framhåller att arbetet med lagen påbörjades först i augusti 2020 trots att den tillfälliga s.k. krislagen upphörde att gälla den 30 juni 2020 och att risken för en andra våg kunde förutses redan när smittspridningen avtog under våren 2020. Regeringens tidsplan med olika bud om lagens ikraftträdande vittnar enligt anmälaren om en anmärkningsvärd passivitet. Konsekvensen av detta blev en forcerad beredningsprocess som skulle ha kunnat undvikas om arbetet med pandemilagen hade påbörjats i juni 2020.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Justitiedepartementet, Socialdepartementet, Finansdepartementet, Miljödepartementet, Näringsdepartementet och Infrastrukturdepartementet, *bilaga A5.8.2–3*, samt utfrågningar med socialminister Lena Hallengren och statsminister Stefan Löfven, *bilaga B7* och *B13*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Pandemilagen

Inledning

Den 18 april 2020 infördes tillfälliga bestämmelser i smittskyddslagen (2004:168) som bemyndigade regeringen att meddela föreskrifter för att minska smittspridningen av covid-19 (prop. 2019/20:155, bet. 2019/20:SoU20, rskr. 2019/20:214). Regleringen upphörde att gälla vid utgången av juni 2020. Regeringen lämnade förslagen i proposition 2019/20:155 Tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen med anledning av

det virus som orsakar covid-19. Propositionen är en av de snabbpropositioner som utskottet har gått igenom.

De tillfälliga bestämmelserna i smittskyddslagen har alltså upphört att gälla, och några föreskrifter meddelades aldrig med stöd av bemyndigandena.

Tidningsartikel

Den 19 oktober 2020 publicerades en artikel i Dagens Nyheter med rubriken Regeringen: Ny lag ska begränsa folksamlingar i kollektivtrafiken. Enligt artikeln arbetade regeringen med att ta fram en ny pandemilag. Med en pandemilag ville regeringen kunna begränsa folksamlingar i bl.a. kollektivtrafiken och butiker och på så sätt minska smittspridningen av covid-19 i landet. I artikeln finns en intervju med socialminister Lena Hallengren som bl.a. uppgav att ”vi behöver hitta ett sätt att snabbt ta fram en lagstiftning där vi kan vidta åtgärder som vi inte kan göra i dag med smittskyddslagen och ordningslagen”. Hon uppgav vidare att förhoppningsvis skulle en ny pandemilag kunna vara på plats under sommaren 2021. I denna del hänvisade hon till lagstiftningens komplexitet. På fråga varför informationen om en ny pandemilag lämnades först i oktober 2020 uppgav Lena Hallengren: ”Den här pandemin har bara börjat. Vi är förmodligen inte ens mitt i den, utan vi har fortfarande lång tid kvar innan pandemin är över. Det är pandemi av historiska mått i en kris vi inte skådat tidigare. Vi har behövt hantera så många förändringar och besöksförbud. Vi har helt enkelt inte hunnit med att göra alla delar.”

Promemoria om en pandemilag och tillkännagivande från riksdagen

Den 9 december 2020 remitterade Socialdepartementet promemorian Covid-19-lag till 129 remissinstanser och remissvaren skulle ges in till departementet senast den 23 december 2020. I promemorian föreslogs en tillfällig lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av covid-19. Det föreslogs att den nya lagen skulle träda i kraft den 15 mars 2021 och upphöra att gälla vid utgången av mars 2022.

I ett betänkande som justerades den 16 december 2020 föreslog socialutskottet att riksdagen skulle ställa sig bakom det som utskottet anförde om en tillfällig pandemilag och tillkännage detta för regeringen (bet. 2020/21:SoU18).

Av betänkandet framgår att en ledamot i utskottet vid ett sammanträde i socialutskottet den 15 oktober 2020 hade föreslagit ett utskottsinitiativ om en pandemilag. Det framgår vidare av betänkandet att regeringen arbetade med att ta fram en tillfällig lag med anledning av covid-19 och att en av statssekreterarna i Socialdepartementet hade informerat socialutskottet om detta arbete.

I sitt ställningstagande framhöll socialutskottet bl.a. att mycket talade för att pandemin inte skulle komma att få ett snabbt slut och att det var angeläget att snabbt få på plats adekvata bestämmelser. En sådan reglering skulle enligt utskottet innehålla bestämmelser om hur människor får samlas vid en epidemi eller pandemi, om nedstängning av verksamheter och om kompensation till de

verksamheter som berörs. Därutöver borde fördelningen av ansvar och roller mellan myndigheter, kommuner, regioner och staten tydliggöras. Eftersom den föreslagna regleringen innebär inskränkningar i de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna borde regleringen göras i lag. Regleringen borde vidare utgå från verksamhetens möjlighet att undvika smittspridning. Mot denna bakgrund och med stöd av sin initiativrätt enligt 9 kap. 16 § riksdagsordningen föreslog utskottet att riksdagen skulle tillkännage för regeringen att den skyndsamt skulle återkomma till riksdagen med förslag till en tillfällig lag som reglerar hur människor får samlas vid en epidemi eller pandemi, hur nedstängning av verksamheter får ske och att de verksamheter som berörs ska kompenseras (pandemilag). En sådan lag skulle enligt utskottets uppfattning träda i kraft senast under första kvartalet 2021.

Riksdagen beslutade den 17 december 2020 i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2020/21:155).

Lagrådsremiss och proposition om en pandemilag

Den 28 december 2020 beslutade regeringen att överlämna lagrådsremissen Covid-19-lag till Lagrådet. I lagrådsremissen föreslogs en ny tillfällig pandemilag. Regeringen framhöll bl.a. att den befintliga lagstiftningen inte gav tillräckligt stöd för att begränsa verksamheter i syfte att motverka trängsel och därmed förhindra smittspridning. I lagrådsremissen föreslogs att den nya lagen skulle träda i kraft den 10 januari 2021. I denna del framhöll regeringen att smittspridningen hade ökat kraftigt under senare delen av hösten och inledningen av vintern 2020 och att flera remissinstanser framhållit att det var ytterst angeläget att den nya lagen kunde träda i kraft tidigare än den 15 mars 2021. Med hänsyn till rådande förhållanden ansåg regeringen att den nya covid-19-lagen och föreslagna ändringar i andra lagar borde träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedömdes vara den 10 januari 2021.

Lagförslagen föredrogs för Lagrådet vid ett sammanträde den 30 december 2020. Lagrådet granskade bl.a. det remissförfarande som hade föregått lagrådsremissen. I denna del konstaterade Lagrådet att tidsfristen för remissinstanserna hade varit mycket kort givet lagförslagets innebörd och komplexitet. Samtidigt framhölls att de kraftigt förkortade tidsfristerna för att lämna synpunkter under en kris ofta motiveras av den brådskande natur som normalt präglar en kris. Mot bakgrund av den ökade smittspridningen i Sverige under den senaste tiden ansåg Lagrådet att det kunde accepteras att remisstiden hade varit mycket kort för att möjliggöra ett snabbt ikraftträdande. Lagrådet godtog därför beredningen. Samtidigt framhöll Lagrådet att det måste ha stått klart redan när de tillfälliga bemyndigandena upphörde att gälla att det även efter den 30 juni 2020 skulle kunna finnas behov av att ha ett ändamålsenligt regelverk i kraft så snart som möjligt och därmed ha beredskap för att hantera en eventuellt ökad smittspridning under hösten och att de befintliga bemyndigandena hade befunnits otillräckliga. Mot denna bakgrund fann Lagrådet anledning att, i likhet med vad konstitutionsutskottet uttalat om beredningen av lagförslag i krissituationer (bet. 2009/10:KU10 s. 77), påminna

om att behovet av brådskande beredningar åtminstone i viss utsträckning kan undvikas genom god framförhållning och beredskap.

Den 4 januari 2021 beslutade regeringen att överlämna proposition 2020/21:79 En tillfällig covid-19-lag till riksdagen. I propositionen föreslogs en ny och tillfällig pandemilag. Det allmänna ska enligt förslaget genom föreskrifter och beslut kunna vidta åtgärder för att motverka trängsel eller på annat sätt förhindra smittspridning. Den nya lagen är enligt regeringen avsedd att möjliggöra träffsäkra åtgärder som inte i onödan hindrar sådan verksamhet som kan genomföras på ett från smittskyddssynpunkt säkert sätt.

Om det är nödvändigt för att förhindra smittspridning, ska särskilda begränsningar kunna införas i fråga om verksamheter och platser:

- allmänna sammankomster och offentliga tillställningar
- platser för fritids- eller kulturverksamhet som är öppna för allmänheten
- handelsplatser som är öppna för allmänheten
- kollektivtrafik och inrikes flygtrafik
- platser för privata sammankomster.

Regeringen föreslog också en möjlighet för det allmänna att genom föreskrifter införa förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek på platser dit allmänheten har tillträde. Vidare föreslogs en motsvarande möjlighet att införa förbud mot att vistas i en park, på en badplats eller på någon annan liknande särskilt angiven plats om det på platsen finns en påtaglig risk för trängsel. I lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen föreslogs en ändring som innebär ytterligare möjligheter att införa begränsningar som avser serveringsställen. Med anledning av den nya lagen föreslogs det även följdändringar i ordningslagen (1993:1617).

Vissa av regeringens föreskrifter som har meddelats med stöd av den nya lagen ska enligt förslaget inom en vecka, genom en proposition i varje enskilt fall, underställas riksdagens prövning. Regeringen ska föreslå att riksdagen beslutar om förkortad motionstid med anledning av en sådan proposition. Dessutom ska regeringen i propositionen om underställning även redovisa en bedömning av de underställda föreskrifternas ekonomiska konsekvenser för företag, löntagare eller andra aktörer.

Det föreslogs att pandemilagen och lagändringarna skulle träda i kraft den 10 januari 2021. Den nya lagen ska gälla tillfälligt och upphör att gälla vid utgången av september 2021.

Slutligen föreslogs att riksdagen skulle besluta att förkorta motionstiden till en dag. Som skäl till förkortad motionstid framhöll regeringen att det var ytterst angeläget att det allmänna skyndsamt fick ytterligare möjligheter att motverka trängsel och på annat sätt förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

När det gällde beredningen av de aktuella lagförslagen framhöll regeringen bl.a. att det inte finns någon särskild reglering i regeringsformen för civila kriser, till skillnad från vad som gäller vid krig och krigsfara. Grundlagen är dock utformad så att det finns möjligheter till snabbare beslutsfattande och

normgivning, som bl.a. kan användas i civila krislägen. Mot bakgrund av den rådande situationen med en pågående spridning i samhället av virus sjukdomen covid-19 och i ljuset av riksdagens tillkännagivande om en ny pandemilag med ikraftträdande senast under första kvartalet 2021 hade regeringen genom ett skyndsamt förfarande inhämtat synpunkter på förslagen.

Riksdagens behandling av propositionen om en pandemilag

Propositionen överlämnades till riksdagen den 4 januari 2021 och samma dag bordlades och hänvisades den av kammaren till socialutskottet. Vid bordläggningen av propositionen beslutade riksdagen att förkorta motionstiden till en dag. Motionstiden löpte alltså ut den 5 januari 2021. Riksdagen kallades dessutom in för att behandla propositionen första veckan i januari 2021.

Propositionen bereddes av socialutskottet (bet. 2020/21:SoU23). Utskottet vidtog ingen ytterligare remittering av regeringens förslag. Däremot beslutade socialutskottet den 4 januari 2021 att konstitutionsutskottet skulle ges tillfälle att senast den 6 januari 2021 kl. 12 yttra sig över propositionen (prot. 2020/21:24 § 3). Konstitutionsutskottet yttrade sig i ärendet (yttr. 2020/21:KU6y). I sitt ställningstagande uppmärksammade utskottet inledningsvis den extremt korta tidsramen för riksdagens behandling av ärendet. Utskottet delade Lagrådets uppfattning att det fanns skäl att påminna om konstitutionsutskottets tidigare uttalande att behovet av brådskande beredningar åtminstone i viss utsträckning kan undvikas genom god framförhållning och beredning. Den korta tidsram som stått till buds medförde vidare att utskottet hade valt att begränsa sitt yttrande till förslagen i propositionen. Utskottet yttrade sig således inte över väckta följdmotioner. Vidare avgränsade utskottet sitt yttrande till frågan om huruvida det fanns hinder i konstitutionellt hänseende mot att bifalla propositionen. I yttrandet redogjorde utskottet bl.a. för relevanta bestämmelser om normgivningsmakten, skyddet av grundläggande fri- och rättigheter och proportionalitetsbedömning vid inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Utskottet påminde också om vad det tidigare hade uttalat om en översyn av förutsättningarna för legalt handlande i fredstida kriser och att regeringen aviserat att en parlamentariskt sammansatt kommitté ska ges i uppdrag att göra en sådan översyn. Med hänvisning till vad utskottet anförde i sitt ställningstagande och den redovisade avgränsningen till hinder i konstitutionellt hänseende hade utskottet inget att invända mot att propositionen bifölls.

I ett betänkande som justerades den 7 januari 2021 föreslog socialutskottet att riksdagen skulle anta regeringens förslag till en tillfällig pandemilag och ändringar i ordningslagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen. När det gällde frågan om beredningen av regeringens förslag ansåg utskottet att beredningen kunde godtas. I denna del hänvisades till vad Lagrådet hade anfört om att det mot bakgrund av den ökade smittspridningen i Sverige under den senaste tiden kunde accepteras att remisstiden varit mycket kort för att möjliggöra ett snabbt ikraftträdande. Därutöver menade socialutskottet, i likhet med konstitutionsutskottet och Lagrådet, att det fanns

anledning att påminna om att behovet av brådskande beredningar åtminstone i viss utsträckning kan undvikas genom god framförhållning och beredskap. Både mot denna bakgrund och med hänsyn till risken för fortsatt omfattande smittspridning ansåg socialutskottet att regeringen borde ha påbörjat arbetet med en ny pandemilag under våren 2020. Den borde åtminstone ha påbörjat arbetet när de tillfälliga bemyndigandereglerna i smittskyddslagen upphörde att gälla den 30 juni 2020.

Den 8 januari 2021 biföll riksdagen utskottets förslag till riksdagsbeslut (rskr. 2020/21:159).

Gällande ordning m.m.

Beredningskravet

Som framgår av inledningen till utskottets granskningar av regeringens hantering av coronapandemin uttrycks i 7 kap. 2 § regeringsformen ett allmänt beredningskrav för regeringsärenden. Enligt bestämmelsen ska de upplysningar och yttranden som behövs hämtas in från de berörda myndigheterna vid beredningen av regeringsärenden. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommunerna. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig.

Enligt förarbetsuttalanden till bestämmelsen är inhämtandet av yttranden från myndigheter, organisationer och andra enskilda sammanslutningar ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i den svenska politiska beslutsprocessen (prop. 1973:90 s. 287). Varken av bestämmelsen i regeringsformen eller av dess förarbeten framgår dock närmare hur ett remissförfarande bör gå till. Oftast är ett remissförfarande skriftligt, men det förekommer att regeringen hämtar in synpunkter muntligen. Det faller i slutänden på regeringen att under vanligt konstitutionellt ansvar avgöra vilka myndigheter som är berörda av ett regeringsärende och i vilken omfattning det är nödvändigt att kommuner, organisationer (sammanslutningar) och enskilda får tillfälle att yttra sig (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 326 f.).

Statsrådsberedningen har gett ut skriften Propositionshandboken (Ds 1997:1 [rev SB PM 2019:4]). Handboken innehåller anvisningar för propositionsarbetet i Regeringskansliet.

I handboken fastslås att det är beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen som styr behovet av remissbehandling (s. 27). Det traditionella sättet för regeringen att få upplysningar och yttranden uppges vara att skicka ut betänkanden och promemrior på remiss. Regeringen kan även skaffa sig information på annat sätt, främst genom remissmöten och genom att hämta in synpunkter under hand. I promemorian framhålls att alla komplicerade lagstiftningsärenden regelmässigt ska föregås av remissbehandling. Remissmöten kan dock i sådana fall användas som en del av beredningsförfarandet, om ärendet har föregåtts av tidigare utredningar och remissförfaranden. Det är enligt handboken endast i verkliga undantagssituationer som regeringen i stället för remissbehandling eller remissmöte kan ta kontakt med berörda

myndigheter under hand och ha överläggningar med dessa. Vidare framhålls att det i varje enskilt fall måste bedömas om situationen är sådan att remissbehandling kan underlåtas.

Inför ett skriftligt remissförfarande tas det i regel inom Regeringskansliet fram en lista över valda remissinstanser. När det gäller val av remissinstanser framhålls i Propositionshandboken att det är svårt att ge några generella riktlinjer för arbetet med remisslistan (s. 29). I allmänhet bör man enligt handboken räkna med att det är många saker som behöver övervägas och diskuteras innan remisslistan slutligen blir fastställd och att förhandskontakter med tilltänkta remissinstanser och berörda departement kan behövas. Vidare anges att det i allmänhet finns en strävan i varje departement att begränsa antalet remissinstanser och att remisser ofta sänds endast till huvud- eller samarbetsorganisationer, som sedan i sin tur får begära in synpunkter från medlemsorganisationer eller motsvarande.

När det gäller remisstidens längd anges i Propositionshandboken att den som huvudregel inte bör vara kortare än tre månader (s. 32). Vidare framhålls att kommuner och regioner kan behöva längre tid på sig och att hänsyn måste tas till bl.a. eventuella underremisser, hur ofta fullmäktige sammanträder, helger och semesterperioder.

Lagrådets granskning

Enligt 8 kap. 21 § regeringsformen inhämtas yttrande från Lagrådet av regeringen eller, enligt vad som närmare anges i riksdagsordningen, av ett riksdagsutskott. Av andra stycket följer att ett yttrande från Lagrådet ska inhämtas innan riksdagen beslutar

1. grundlag om tryckfriheten eller om motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt tekniska upptagningar
2. lag om begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar
3. lag som avses i 2 kap. 14–16 §§, 20 § eller 25 § (grundläggande fri- och rättigheter)
4. lag om behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad
5. lag om kommunal beskattning eller lag som innebär åligganden för kommunerna
6. lag som avses i 2 § första stycket 1 eller 2 (enskildas personliga ställning och deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes samt förhållandet mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden) eller lag som avses i 11 eller 12 kap. (rättskipningen och förvaltningen) eller
7. lag som ändrar eller upphäver en lag enligt 1–6.

Av tredje stycket följer att ett yttrande inte behöver inhämtas om Lagrådets granskning skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller

skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men uppkommer.

Om regeringen föreslår att riksdagen ska meddela lag i något av de ämnen som anges ovan men inte har inhämtat Lagrådets yttrande dessförinnan ska regeringen samtidigt redovisa skälen för detta för riksdagen.

Att Lagrådet inte har hörts över ett lagförslag utgör aldrig ett hinder mot att lagen tillämpas.

Av 8 kap. 22 § regeringsformen följer att Lagrådets granskning ska avse

1. hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt
2. hur förslagets föreskrifter förhåller sig till varandra
3. hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav
4. om förslaget är utformat så att lagen kan antas tillgodose de syften som har angetts
5. vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen.

Regeringen fattar vid ett regeringssammanträde beslut om att överlämna en lagrådsremiss till Lagrådet. Till utformning och innehåll överensstämmer en lagrådsremiss i stora delar med en proposition.

Lagrådets granskning resulterar i ett granskningsyttrande i form av ett protokoll. Med anledning av protokollet måste ansvarigt departement ta ställning till de synpunkter och förslag som Lagrådet har framfört i protokollet. Detta görs när propositionen utarbetas.

Samrådsformer i Regeringskansliet

Bestämmelsen i 7 kap. 2 § regeringsformen tar sikte på den externa sidan av beredningsförfarandet. Regeringens och Regeringskansliets interna beredning är också av betydelse för beredningen av regeringsärenden. Inom Regeringskansliet har riktlinjer tagits fram för beredning av bl.a. lagrådsremisser och propositioner (Statsrådsberedningens promemoria Samrådsformer i Regeringskansliet, SB PM 2012:1 [rev 2020]). Innehållet i promemorian stämmer i stora delar överens med innehållet i Propositionshandboken.

Av promemorian framgår att ett regeringsärende som faller inom flera departements verksamhetsområden ska handläggas inom det departement dit ärendet huvudsakligen hör och beredas i samråd med övriga berörda statsråd (s. 4). Detta samråd kallas gemensam beredning och är reglerat i 15 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Enligt promemorian ska bl.a. ärenden om lagrådsremisser och propositioner beredas gemensamt (s. 5).

Innan regeringen beslutar om bl.a. lagrådsremisser och propositioner ska, enligt promemorian, det departement som bereder ett sådant ärende ge de övriga departementen tillfälle att lämna synpunkter på det utkast som har upprättats (s. 13). Detta förfarande kallas delning.

Slutligen följer av promemorian att svar och klartecken när det gäller bl.a. lagrådsremisser och propositioner måste inväntas från följande delningsmottagare innan ärendet tas upp på ett regeringssammanträde (s. 14):

- en kontaktperson eller statssekreterare på Statsrådsberedningens samordningskansli
- Statsrådsberedningens granskningskansli
- Finansdepartementets budgetavdelning.

Beredning av brådskande ärenden

I Propositionshandboken framhålls att det förekommer att en lagrådsremiss eller en proposition behöver beredas i stor brådska och under former där arbetet måste bedrivas med insyn av en mer begränsad krets än normalt (s. 119). Detta får dock enligt handboken förekomma endast i rena undantags-situationer.

Av handboken framgår att det normala berednings- och remissförfarandet i vissa undantagsfall kan ersättas med ett förfarande med remissmöte m.m. eller, i lagtekniska frågor av mer okontroversiellt slag, med en begränsad remiss i samband med delningsförfarandet, då man endast delar propositionsutkastet eller tar muntliga kontakter. Vidare påpekas i handboken dels att gransknings-enheten i Regeringskansliet bör rådfrågas vid tveksamhet om vad som behöver göras för att beredningskravet ska uppfyllas, dels att sådan beredning och de synpunkter som då har kommit fram ska redovisas i propositionen. Det framhålls i handboken att beredningen i brådskande fall även måste innefatta kontakter med chefen för en sådan myndighet som enligt förslaget ges nya eller ändrade uppgifter och att det i vissa fall, i enlighet med bestämmelserna i regeringsformen, måste hämtas in ett yttrande från Lagrådet.

I handboken framhålls att det inte finns någon möjlighet till underhands-föredragning hos Lagrådet. Om Lagrådet går med på det kan dock en lagråds-föredragning i särskilda fall föregås av förhandsinformation. Det finns vidare möjlighet att vid behov begära förtur i Lagrådet för föredragning av en remiss.

Enligt Propositionshandboken ska brådskande ärenden delas enligt Statsrådsberedningens delningslista, och undantag från utskick enligt listan får göras först efter samråd med Statsrådsberedningen. Om den normala delningstiden på minst fem arbetsdagar måste förkortas krävs det ett medgivande av departementets kontaktperson inom Statsrådsberedningen.

Extra ändringsbudget

Enligt 9 kap. 6 § första stycket riksdagsordningen får regeringen vid högst två tillfällen lämna en proposition med förslag till ändringar i statens budget för det löpande budgetåret. En sådan proposition lämnas i anslutning till budgetpropositionen eller den ekonomiska vårpropositionen (tilläggsbestämmelse 9.6.1 riksdagsordningen). Av 9 kap. 6 § andra stycket riksdagsordningen följer dock att en proposition med förslag till ändringar i statens budget för det löpande budgetåret får lämnas vid andra tillfällen om regeringen anser att det finns särskilda skäl.

När bestämmelsen infördes anförde regeringen att erfarenheten hade visat att det kan uppkomma situationer även vid andra tillfällen än i samband med budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen då det finns behov

av att föreslå ändringar i budgeten (prop. 2013/14:173 s. 32 f.). För att säkerställa att helhetsperspektivet i budgetbehandlingen upprätthålls, samtidigt som behövlig flexibilitet säkerställs, bör enligt regeringen förslag till ändringar av budgeten för det löpande budgetåret vid andra tillfällen än i anslutning till budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen endast tillåtas om det finns särskilda skäl. Exempel på sådana skäl kan vara förändrade ekonomiska förutsättningar med anledning av en oväntad ekonomisk utveckling eller oförutsedda händelser som enligt regerings bedömning ställer krav på snabba åtgärder. Regeringen anförde vidare att kravet på särskilda skäl dock bör innebära en skyldighet för regeringen att motivera varför förslaget inte väckts i samband med budgetpropositionen eller en tidigare proposition om ändringar i statens budget och varför förslaget måste lämnas före nästa proposition om budgeten.

Olika instrument för att möjliggöra en snabbare behandling av ett ärende i riksdagen

Hänvisning till utskott utan föregående bordläggning

Av 10 kap. 2 § riksdagsordningen följer att bl.a. propositioner ska hänvisas av kammaren till ett utskott för beredning. Innan ett ärende hänvisas till ett utskott ska det bordläggas vid ett sammanträde med kammaren, om kammaren inte beslutar om omedelbar hänvisning.

Möjligheten till omedelbar hänvisning till utskott är avsedd för snabbbehandling (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 757).

Förkortad motionstid

Av 9 kap. 12 § riksdagsordningen följer att en motion med anledning av bl.a. en proposition (följdmotion) får väckas inom ramen för ärendet senast den femtonde dagen efter den dag då ärendet anmäldes i kammaren. Riksdagen får dock, om en proposition måste behandlas skyndsamt, på förslag av regeringen besluta om kortare motionstid om det finns synnerliga skäl (9 kap. 13 § riksdagsordningen).

Enligt förarbetena till bestämmelsen bör motionstiden endast kunna förkortas genom ett särskilt beslut av riksdagen och efter framställning av regeringen (prop. 1973:90 s. 540 f.). I förarbetena framhålls vidare att en förkortning av följdmotionstiden bör vara en ren undantagsföreteelse och att följdmotionstiden aldrig får sättas helt ur spel. Vad som menas med att följdmotionstiden aldrig får sättas helt ur spel preciseras inte i förarbetena, men en dag måste under alla förhållanden vara ett minimum (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 741).

Ett beslut om förkortad motionstid kan fattas vid det sammanträde då propositionen remitteras till berört utskott och behöver därmed inte fördröja handläggningen (prop. 1973:90 s. 541). Ett utskott får inte ta slutlig ställning i ärendet före motionstidens utgång.

I Propositionshandboken framhålls att det inte är tillräckligt att anmäla regeringens förslag om förkortad motionstid i en proposition och att information därför även lämnas till riksdagen under hand. I en grundlagskommentar ges en mer detaljerad beskrivning av det praktiska tillvägagångssättet inom riksdagen vid kontakter under hand med Regeringskansliet om förkortad motionstid (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 742):

För att bevaka att ledamöternas intresse av att motionstiden inte onödigtvis förkortas har talmannen i samråd med Regeringskansliet beslutat om följande ordning. När en fråga uppkommer att lägga fram en proposition som fordrar särskilt snabb behandling i riksdagen bör det först undersökas om det verkligen behövs förkortad motionstid för att hinna få fram beslut i tid. Efter kontakt med kanslichefen i det berörda utskottet beräknas tiden för utskottsbehandlingen av ärendet och för framställning av utskottsbetänkandet. Kanslichefen undersöker också när ärendet kan läggas in i kammarens arbetsplan. Om beräkningarna ger vid handen att motionstiden måste förkortas hjälper kanslichefen till med att räkna ut förkortningen. Motionstiden bör inte förkortas mer än absolut nödvändigt. Regeringskansliet bör också ta kontakt med kanslicheferna i oppositionspartiernas partigrupper för att höra efter om de har något att invända mot en förkortning av motionstiden. Besked om resultatet av dessa kontakter lämnas till kanslichefen i kammarkansliet som underrättar talmannen. Om inga särskilda hinder finns ger talmannen klartecken till att förslaget läggs fram. Framställning om förkortad motionstid skall göras i propositionen. Det är viktigt att det av propositionen framgår varför ärendet är brådskande.

Ett betänkandes tillgänglighet

Enligt 11 kap. 2 § första stycket riksdagsordningen ska ett betänkande eller utlåtande från ett utskott vara tillgängligt för ledamöterna senast två vardagar före den dag då ärendet ska behandlas. Av bestämmelsens andra stycke följer att betänkandet eller utlåtandet ska anmälas i kammaren och bordläggas vid ett sammanträde innan ärendet avgörs. Riksdagen får på förslag av utskottet eller talmannen besluta att ärendet får avgöras trots att det har varit tillgängligt kortare tid än vad som anges i första stycket (11 kap. 2 § tredje stycket riksdagsordningen).

Av tillägsbestämmelse 11.2.2 riksdagsordningen framgår att ett förslag enligt 2 § tredje stycket ska anmälas i kammaren i samband med att betänkandet eller utlåtandet behandlas. Innan talmannen väcker ett sådant förslag ska han eller hon samråda med utskottets ordförande och vice ordförande.

Tidigare granskning m.m.

Beredningskravet

Allmänt vid olika typer av regeringsärenden

Utskottet har vid flera tillfällen granskat frågor som rör beredningen av regeringsärenden. Inom ramen för en granskning hösten 2008 gjorde utskottet en genomgång av granskningar från mitten av 1970-talet och framåt när det

gällde inhämtande av yttranden och upplysningar från myndigheter, organisationer och andra (bet. 2008/09:KU10 s. 46 f.). Genomgången omfattade en rad olika typer av regeringsärenden, bl.a. lagärenden och budgetärenden.

Av de svar som Regeringskansliet lämnade framgick följande i fråga om dessa ärenden (s. 61 f. och 186 f.). Lagärenden bereds regelmässigt genom ett traditionellt remissförfarande. Remisstiden är normalt tre månader, men längre tider kan förekomma beroende på bl.a. val av remissinstanser och hur kvalificerat lagärendet är. Kortare remisstid kan också förekomma. Det gäller både i brådskande ärenden, även om ärendet är av kvalificerad art, och i ärenden som har en liten omfattning eller annars är av enklare slag. Vidare förekommer det att lagförslag inte blir föremål för ett traditionellt remissförfarande. Så är fallet när lagändringarna är av mer teknisk karaktär. Förslaget bereds då under hand med den berörda myndigheten. Remissmöten, liksom kontakter under hand, kan användas som komplement till det vanliga remissförfarandet när den tid som finns till förfogande för ett lagstiftningsprojekt är begränsad. Under sådana förhållanden förekommer även att remissmöten används i stället för det traditionella remissförfarandet. Vid lagstiftningsfrågor som endast är av teknisk karaktär är i allmänhet förutsättningarna för en kortare remisstid eller ett alternativt beredningsförfarande större. För andra ärendetyper är kontakter under hand ett vanligt förfarande för inhämtande av upplysningar och yttranden. Bland annat förekommer kontakter under hand vid utarbetande av förslag till anslag på statens budget, regleringsbrev och utredningsuppdrag till en myndighet.

I sitt ställningstagande anförde utskottet bl.a. att den ordning som föreskrivs i 7 kap. 2 § regeringsformen ska tillmätas stor vikt (s. 63 f.). Genom att förslag och pågående ärenden kommer myndigheter, organisationer och andra till del kan de bli allsidigt belysta och konsekvenserna av dem så långt som 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 borde det enligt utskottet också påminnas om att beredningskravet inte är absolut. Upplysningar och yttranden ska enligt regeringsformen begäras in i den mån det behövs. Utskottet påminde även om att det i regeringsformen inte föreskrivs någon särskild form för hur upplysningar och yttranden ska hämtas in. Utskottet konstaterade dock att det vid flera tillfällen i sin granskning hade uttolkat innebörden av beredningskravet, både i vad mån det ska anses tillämpligt och vad som krävs för att det ska anses uppfyllt. Granskningen gav enligt utskottet vid handen att sättet på vilket beredningskravet uppfyllts hade varierat stort mellan olika ärendetyper. Utskottet framhöll att detta var naturligt med hänsyn till ärendetypernas skiftande karaktär och att denna variation även var förenlig med bestämmelserna i regeringsformen.

Vid brådskande fall

Hösten 2009 genomförde utskottet en granskning av hur regeringens beredning av propositioner under kristid uppfyllt regeringsformens krav (bet.

2009/10:KU10 s. 45 f.). Utskottet kartlade och analyserade åtta propositioner med anknytning till ett antal kriser. I fråga om remissbehandling under beredningen fann utskottet bl.a. att remiss till myndigheter hade skett under ett eller flera tillfällen under beredningen av samtliga granskade propositioner med ett undantag. I genomsnitt hade regeringen begärt in yttranden från tre till fyra myndigheter, och remisstiden hade i genomsnitt varit en och en halv dag, även om det hade förekommit stora variationer (från cirka två timmar upp till cirka nio dagar). Endast i ett fall hade förslaget skickats på remiss till sammanlutningar och enskilda. I sitt ställningstagande framhöll utskottet inledningsvis att regeringsformens beredningskrav är av väsentlig betydelse i samtliga ärenden i vilka regeringen fattar beslut, även i krissituationer då regeringen är tvungen att bereda ärenden av brådskande karaktär. Samtidigt påminde utskottet om att beredningskravet inte är lika för alla fall. Enligt utskottet är det särskilt viktigt att även under kriser, i möjligaste mån, bibehålla krav på såväl välavvägda tidsfrister som lämpligt antal remissinstanser inte minst i beredningen av ärenden som kan innebära ett stort ekonomiskt risktagande för staten. Utskottet påpekade att behovet av brådskande beredningar åtminstone i viss utsträckning kan undvikas genom kontinuerlig omvärldsbevakning och god framförhållning och beredskap.

Våren 2016 granskade utskottet beredningen av lagförslag om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet (bet. 2015/16:KU20 s. 454 f.). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet inledningsvis att det svenska asylsystemet och andra centrala samhällsfunktioner vid den aktuella tidpunkten för beredningen av såväl lagrådsremissen som propositionen som var föremål för granskningen hade befunnit sig i en mycket ansträngd situation och att det därmed funnits omständigheter som kunde motivera en skyndsam beredning.

Utskottet noterade vidare att den svenska konstitutionen inte innehåller några möjligheter för regeringen att på egen hand vid undantagsliknande tillstånd genom dekret stifta lagar, och att riksdagen är folkets främsta företrädare och har exklusiv lagstiftningsrätt (1 kap. 4 § regeringsformen). Det innebär enligt utskottet att brådskande lagstiftning kräver samma hantering som annan lagstiftning. Utskottet betonade vikten av att regeringen vid beredningen av brådskande ärenden ger riksdagen och dess ledamöter så goda förutsättningar som möjligt att fullgöra sin roll som lagstiftare. Bland annat ska departementen förankra det planerade förslaget hos partigrupperna. Informationen ska lämnas i så god tid att alla (talmannen, utskottskanslierna och partigrupperna) får skälig tid innan propositionen trycklovas. Utskottet underströk vikten av att så sker.

Därutöver anförde utskottet att riksdagen i varje enskilt ärende har att ta ställning till om regeringens motivering till den skyndsamma beredningen är tillräckligt stark och om beredningsunderlaget kan anses tillräckligt. Riksdagen har möjlighet att avslå såväl ett förslag från regeringen om förkortad motionstid som en proposition där riksdagen finner att beredningsunderlaget är otillräckligt. Utskottet noterade att justitieutskottet i det aktuella

ärendet hade inhämtat synpunkter på lagförslaget från ett antal aktörer i samband med sin beredning av ärendet och beslutat att ge trafikutskottet tillfälle att yttra sig över lagförslaget samt att även trafikutskottet inhämtat synpunkter på lagförslaget från ett antal aktörer.

Den genomgång som gjorts i granskningen av de beredningsåtgärder som hade föregått besluten om lagrådsremiss och proposition gav, mot bakgrund av de omständigheter som rått, inte anledning till någon kommentar av utskottet i förhållande till de krav som följer av 7 kap. 2 § regeringsformen.

Konstitutionsutskottet framhöll i ett yttrande till finansutskottet våren 2018 om propositionen om en ny möjlighet till uppehållstillstånd på nytt att regeringen har ett betydande ansvar i arbetet med att upprätthålla god kvalitet i lagstiftningen, att remissbehandling och förhandsgranskning utgör väsentliga inslag i detta arbete, att det är viktigt att myndigheters sakkunskap inhämtas och att remisstider eller motsvarande bör vara så väl tilltagna att remissinstanserna ges en reell möjlighet att överväga förslagen (yttr. 2017/18:KU9y s. 9). Samtidigt konstaterade utskottet att beredningskravet inte är lika för alla fall, att beredningsrutinerna endast i liten utsträckning är reglerade i regeringsformen och att det därför finns ett utrymme för flexibilitet och en möjlighet att anpassa rutinerna för allvarliga och brådskande fall. Enligt utskottet har riksdagen i varje enskilt ärende att ta ställning till om regeringens motivering till en skyndsam beredning är tillräckligt stark och om beredningsunderlaget kan anses tillräckligt.

Vidare anförde utskottet att frågan om huruvida beredningsunderlaget i ett enskilt ärende är tillräckligt för att riksdagen ska kunna ta ställning till förslaget bör bedömas av beredande utskott och att det i det sammanhanget även kan beaktas vad konstitutionsutskottet uttalat om beredningskravet.

Våren 2019 granskade utskottet beredningen av ett förslag om en ny möjlighet till uppehållstillstånd (bet. 2018/19:KU20 s. 32 f.). Den 19 april 2018 hade regeringen beslutat att överlämna propositionen Extra ändringsbudget för 2018 – Ny möjlighet till uppehållstillstånd till riksdagen. (2018 års ekonomiska vårproposition 2017/18:100 och vårändringsbudget för 2018 hade beslutats av regeringen den 11 april 2018.)

I granskningen behandlade utskottet flera aspekter på propositionen, bl.a. regeringsformens beredningskrav. I sitt ställningstagande framhöll utskottet inledningsvis betydelsen av upprätthållandet av regeringsformens beredningskrav. Genom det skapas enligt utskottet förutsättningar för kvalitet i lagstiftningsarbetet.

Vidare framhöll utskottet att frågan huruvida beredningsunderlaget i ett enskilt ärende har varit tillräckligt för att riksdagen ska kunna ta ställning till regeringens förslag bör bedömas av det beredande utskottet. Det ligger alltså på det beredande utskottet och i slutänden riksdagen att i varje enskilt ärende ta ställning till om regeringens motivering till en skyndsam beredning är tillräckligt stark, om beredningsunderlaget kan anses tillräckligt och om det finns särskilda skäl för att lämna förslag till ändringsbudget. Vad konstitutionsutskottet har uttalat om beredningskravet kan tjäna som vägledning i

denna del. Utskottet uttalade vidare att det ankommer på regeringen att i propositionen tydligt redovisa skälen i sin motivering.

Utskottet noterade att finansutskottet i det aktuella ärendet hade inhämtat kompletterande synpunkter på delar av lagförslaget från Lagrådet och ett par myndigheter i samband med sin beredning av ärendet och att finansutskottet efter dessa kompletterande upplysningar ansett att beredningskravet enligt regeringsformen varit tillgodosett. Vidare noterades att finansutskottet inte hade några invändningar mot regeringens bedömning att det funnits särskilda skäl för att lämna det aktuella förslaget till ändringsbudget, att talmannen hade ställt proposition till beslut och att riksdagen beslutat i enlighet med finansutskottets förslag.

En annan fråga i granskningen var enligt utskottet om regeringen hade kunnat undvika behovet av brådskande beredning av den aktuella propositionen. I denna del hänvisade utskottet på nytt till att beredningen i vissa lägen kan behöva avvika från gängse rutiner, men behovet av brådskande beredningar bör åtminstone i viss utsträckning kunna undvikas genom kontinuerlig omvärldsbevakning och god framförhållning och beredskap. Av granskningen framgick bl.a. att Migrationsverket redan på ett tidigt stadium hade framhållit att flera ensamkommande unga riskerade att hinna fylla 18 år före Migrationsverkets beslut. Även om asylprocessen under aktuell period hade varit speciell underströk utskottet vikten av att regeringen och Regeringskansliet genom kontinuerlig omvärldsbevakning och god framförhållning och beredskap är insatta i olika frågeställningar för att på så vis så långt det är möjligt kunna bereda ärendet i enlighet med de rutiner som normalt gäller. Granskningen gav i övrigt inte anledning till något uttalande av utskottet.

Remisser till Lagrådet

Konstitutionsutskottet har vid flera tillfällen granskat regeringens remittering av lagförslag till Lagrådet (bet. KU 1975:12 s. 21 f., bet. KU 1982/83:30 s. 8 f., bet. KU 1983/84:30 s. 6 f., bet. KU 1984/85:35 s. 10 f., bet. KU 1985/86:25 s. 6 f., bet. KU 1986/87:33 s. 7 f., bet. 1988/89:KU30 s. 8 f., bet. 1991/92:KU30 s. 14 f., bet. 1993/94:KU30 s. 24 f., bet. 1999/2000:KU10 s. 24 f., bet. 2003/04:KU10 s. 36 f. och bet. 2013/14:KU10 s. 78 f.).

Senast utskottet granskade regeringens remisser till Lagrådet var hösten 2018 (bet. 2018/19:KU10 s. 23 f.). I ärendet gjorde utskottet en övergripande genomgång av de propositioner som regeringen hade överlämnat till riksdagen under riksmötena 2012/13, 2013/14, 2016/17 och 2017/18. Genomgången avsåg de propositioner med lagförslag som hade granskats av Lagrådet, och den var inriktad på Lagrådets synpunkter och förslag samt regeringens hantering av dessa.

I sitt ställningstagande underströk utskottet inledningsvis att från konstitutionell synpunkt fyller Lagrådet en viktig funktion i förhandsgranskningen av regeringens lagförslag innan de läggs fram för riksdagen.

När det gällde de lagärenden där Lagrådet hade lämnat synpunkter och förslag underströk utskottet att Lagrådets verksamhet är värdefull som ett led

i arbetet med att få fram fullgoda lagförslag. Samtidigt är det enligt utskottet givetvis av betydelse att redan det förslag som underställs Lagrådets granskning är av så god kvalitet som möjligt för att granskningskapaciteten i Lagrådet ska kunna utnyttjas på bästa sätt i lagstiftningsarbetet. Det innebär dessutom en misshushållning med resurserna i Lagrådet om detta ska behöva ägna en större del av sin verksamhet åt frågor som borde ha klarats av under det beredande arbetet i Regeringskansliet. Vidare framhöll utskottet vikten av att regeringen i en proposition argumenterar för sitt ställningstagande i de fall regeringen inte följer Lagrådets synpunkter och förslag.

I några fall hade Lagrådets synpunkter rört själva remissförfarandet. I denna del framhöll utskottet att mot bakgrund av det remissförfarande som traditionellt tillämpas i svensk lagstiftningsprocess får beredningskravet enligt 7 kap. 2 § regeringsformen anses innebära att regeringen som huvudregel bör genomföra en sedvanlig remissbehandling. Remissbehandlingen utgör enligt utskottet ett väsentligt inslag i arbetet med att upprätthålla en god kvalitet i lagstiftningen. Att underlåta remissbehandling medför risk för att lagförslag inte uppnår tillräcklig kvalitet och att den fortsatta beredningsprocessen försvåras. Utskottet påpekade på nytt att ett skriftligt remissförfarande alltid bör vara det normala sättet att inhämta synpunkter från utomstående under beredningen av ett lagförslag och att remissmöten främst kan fylla en funktion som komplement. Ett förenklat beredningsförfarande i form av kontakter under hand med berörda myndigheter bör enligt utskottet endast komma i fråga i undantagsfall. Det är vidare enligt utskottet viktigt att myndigheters sakkunskap inhämtas och att remisstiden är så väl tilltagen att remissinstanserna ges en reell möjlighet att överväga förslagen.

Samtidigt konstaterade utskottet att beredningskravet inte är lika för alla fall, att beredningsrutinerna endast i liten utsträckning är reglerade i regeringsformen och att det därför finns ett utrymme för flexibilitet och en möjlighet att anpassa rutinerna för allvarliga och brådskande fall.

Extra ändringsbudget

Hösten 2019 gick konstitutionsutskottet igenom propositioner med förslag till extra ändringsbudgetar som hade lagts fram sedan hösten 2014, då krav på särskilda skäl för extra ändringsbudgetar infördes i riksdagsordningen (bet. 2019/20:KU10 s. 73 f.).

I sitt ställningstagande hänvisade utskottet till att det enligt motivuttalandena till riksdagsordningens bestämmelser om extra ändringsbudgetar är naturligt att förslag på ändringsbudget lämnas vid omfattande eller bestående och oförutsedda utgiftsökningar. Det är också naturligt att ändringsbudgetar lämnas vid tillfälliga oförutsedda utgiftsökningar som är hänförliga till en felaktig eller ändrad grund för anslagsberäkningen. Förslag på ändringsbudgetar bör enligt utskottet i första hand lämnas i de fall medelsbehovet inte kan täckas av redan anvisade medel, inklusive anslagssparande. För extra ändringsbudgetar tillkommer dessutom krav på särskilda skäl, och i denna del pekade utskottet på de exempel på särskilda skäl som angetts i

förarbetena. Dessa exempel illustrerar enligt utskottet bl.a. att det fordras en viss grad av oväntad förändring i förhållande till vad som förutsatts när budgeten beslutats eller att det annars är fråga om en klar undantagssituation. Utan att ta ställning till de faktiska omständigheterna kring varje proposition om extra ändringsbudget konstaterade utskottet att regeringen i samtliga fall hade redovisat sina särskilda skäl och att skälen huvudsakligen relaterade till något av de två exempel som angetts i motiven.

Utskottet framhöll på nytt att det ligger på det beredande utskottet och i slutänden riksdagen att i varje enskilt ärende ta ställning till om det finns särskilda skäl för att lämna förslag till extra ändringsbudget. I denna del noterade utskottet att finansutskottet i samtliga ärenden hade tillstyrkt regeringens förslag till extra ändringsbudget, om än i vissa fall efter kompletteringar, och att riksdagens kammare beslutat enligt finansutskottets förslag.

Vidare pekade utskottet på att den omständigheten att det krävs särskilda skäl för att lämna förslag till extra ändringsbudget är central för att säkerställa att helhetsperspektivet i budgetbehandlingen upprätthålls. Det är därför enligt utskottet angeläget att regeringen innan den lägger fram förslag till extra ändringsbudget gör en noggrann bedömning om att de omständigheter som föreligger når upp till vad som krävs enligt riksdagsordningens bestämmelser. Utskottet påminde om vikten av att processen kring såväl extra ändringsbudget som ordinarie ändringsbudget är lika stram som processen kring budgetpropositionen.

Iakttagelser vid den aktuella genomgången

Genomgångens upplägg

Det har gjorts en övergripande genomgång av de propositioner med budget- och lagförslag som regeringen överlämnade till riksdagen under 2020 med anledning av spridningen av viruset som orsakar covid-19. En avgränsning av genomgången har gjorts på så sätt att endast de propositioner som innehåller en hemställan från regeringen om förkortad motionstid (snabbpropositioner) ingått i genomgången. Det innebär att propositioner som innehåller budgetförslag eller lagförslag med anledning av pågående pandemi utan en sådan hemställan om förkortad motionstid inte har gått igenom. Som exempel i denna del kan nämnas propositionerna Vårändringsbudget för 2020 (prop. 2019/20:99), Covid-19 och ändringar i smittskyddslagen (prop. 2019/20:144), Budgetpropositionen för 2021 (prop. 2020/21:1) och Höständringsbudget för 2020 (prop. 2020/21:2).

När det gäller de identifierade snabbpropositionerna har det studerats hur beredningskravet i regeringsformen fullgjorts. Bland annat har det noterats om ett förslag remitterats. En genomgång har också gjorts av vald remissform för inhämtande av yttranden och upplysningar, antalet och typ av remissinstanser samt remisstidens längd. I denna del har, förutom de identifierade snabbpropositionerna, även publicerade remisser gått igenom.

En annan fråga som har studerats är remisser till Lagrådet. Bland annat har det uppmärksammats om yttrande från Lagrådet har inhämtats eller inte och hur detta redovisats i de genomgångna propositionerna. Det har vidare noterats om Lagrådet lämnat några synpunkter och förslag eller inte. I de fall Lagrådet lämnat synpunkter och förslag har dessa gått igenom översiktligt. Vidare har det uppmärksammats om Lagrådet haft synpunkter i beredningsdelen. Även tidsåtgången för behandlingen av lagförslagen i Lagrådet har studerats. Därutöver har regeringens hantering av Lagrådets synpunkter och förslag gått igenom.

Ett par av de identifierade snabbpropositionerna innehåller till viss del lagförslag och remisser till Lagrådet som inte har tagits fram under pågående pandemi. Dessa delar har inte gått igenom.

När det gäller de identifierade propositionerna med förslag till extra ändringsbudget har genomgången även avsett regeringens redovisning av särskilda skäl för att lämna sådana propositioner. Vidare har redovisningen av skälen för förkortad motionstid studerats.

Slutligen har behandlingen av snabbpropositionerna i riksdagen gått igenom. Bland annat har förekomsten av kompletterande beredningsåtgärder i riksdagen undersökts. Även olika åtgärder för att skynda på processen i riksdagen har gått igenom. Vidare har tidsåtgången för behandlingen av de identifierade snabbpropositionerna i riksdagen studerats. När det gäller hanteringen av snabbpropositionerna i riksdagen har relevanta betänkanden, protokoll från sammanträden i kammaren och riksdagsskrivelser gått igenom.

Generella iakttagelser

Beslutade snabbpropositioner under 2020

Av genomgången framgår att regeringen under 2020 överlämnade totalt 23 snabbpropositioner till riksdagen, varav 12 propositioner med förslag till extra ändringsbudget och 11 propositioner med lagförslag (se tabell 5.8.1 nedan). När det gäller propositionerna med förslag till extra ändringsbudget innehåller 7 av dessa även lagförslag. Av totalt 23 snabbpropositioner innehåller alltså 18 stycken lagförslag.

De identifierade snabbpropositionerna beslutades av regeringen under perioden mars–november 2020. Av de totalt 23 propositionerna beslutades 19 stycken under perioden mars–juni 2020 och 4 stycken under perioden september–november 2020.

Snabbpropositionerna är av varierande omfattning och rör en rad olika ämnesområden (se bilaga A5.8.1). Regeringen har bl.a. föreslagit åtgärder som rör produktion och sysselsättning. Bland föreslagna åtgärder kan nämnas ett nytt system för stöd vid korttidsarbete, sänkningar av arbetsgivaravgifterna och egenavgifterna, ekonomisk ersättning till arbetsgivare för sjuklönekostnader, tillfälliga hyresrabatter för vissa branscher och tillfälliga åtgärder för att underlätta genomförandet av bolags- och föreningsstämmor. Dessutom har regeringen föreslagit åtgärder för att mildra företags likviditetsproblem.

Som exempel kan nämnas möjlighet till anstånd med skattebetalningar och utfärdandet av kreditgarantier till kreditinstitut för lån till företag.

Vidare har regeringen föreslagit åtgärder inom vissa specifika områden. Som exempel kan nämnas ett utvidgat mediestöd, extra medel för stöd till bl.a. kultur- och idrottsverksamheter samt satsningar på fler utbildningsplatser vid universitet, högskolor och folkhögskolor.

Regeringen har i snabbpropositionerna även lämnat förslag till åtgärder för att lindra de ekonomiska konsekvenserna för enskilda och för att begränsa smittspridningen av coronaviruset. Som exempel på åtgärder för att lindra de ekonomiska konsekvenserna för enskilda kan nämnas tillfällig kompensation för karensavdraget och utökade möjligheter till arbetslöshetsersättning, studie-stöd, föräldrapenning och bostadsbidrag. Andra åtgärder är höjda ersättningsnivåer i arbetslöshetsförsäkringen och ersättning till personer i vissa riskgrupper. När det gäller åtgärder för att begränsa smittspridningen av coronaviruset kan nämnas tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen, tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen, ökade medel för testning och smittspårning samt inköp av intensivvårdsutrustning och skyddsutrustning. Regeringen har även föreslagit ytterligare medel till kommuner och regioner för merkostnader inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten till följd av covid-19.

Propositionerna med förslag till extra ändringsbudget beslutades av regeringen den 17 mars (prop. 2019/20:136), den 19 mars (prop. 2019/20:132), den 26 mars (prop. 2019/20:142), den 30 mars (prop. 2019/20:151), den 1 april (prop. 2019/20:146), den 14 maj (prop. 2019/20:166), den 20 maj (prop. 2019/20:167), den 10 juni (prop. 2019/20:181), den 15 juni (prop. 2019/20:187), den 10 september (prop. 2020/21:4) och den 3 november 2020 (prop. 2020/21:45 och prop. 2020/21:46). Regeringen beslutade om vår- och höständringsbudgetarna för 2020 den 9 april 2020 respektive den 17 september 2020.

Av genomgången framgår att regeringen i samtliga propositioner med förslag till extra ändringsbudget har redovisat sina särskilda skäl för att lämna en sådan proposition (se bilaga A5.8.1). Regeringen har bl.a. framhållit den ökade smittspridningen av coronaviruset och dess konsekvenser samt behovet av att snabbt vidta åtgärder inom olika områden.

Tabell 5.8.1 Snabbpropositioner

Proposition	Typ av proposition		
	Extra ändringsbudget utan lagförslag	Extra ändringsbudget med lagförslag	Övr. proposition med lagförslag
Prop. 2019/20:132 Åtgärder med anledning av coronaviruset		X	
Prop. 2019/20:136 Kreditgarantier till flygföretag med anledning av coronaviruset	X		
Prop. 2019/20:142 Kreditgarantier för lån till företag	X		
Prop. 2019/20:143 Tillfälliga åtgärder för att underlätta genomförandet av bolags- och föreningsstämmor			X
Prop. 2019/20:146 Ytterligare åtgärder med anledning av coronaviruset		X	
Prop. 2019/20:151 Ytterligare åtgärder på skatteområdet med anledning av coronaviruset		X	
Prop. 2019/20:152 Undantag från plan- och bygglagen vid spridning av en samhällsfarlig sjukdom			X
Prop. 2019/20:155 Tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19			X
Prop. 2019/20:158 Senarelagt införande av nationell läkemedelslista och bastjänstgöring för läkare			X
Prop. 2019/20:160 Tillfällig åtgärd för att underlätta övergången till sommarbensin			X
Prop. 2019/20:163 Fler tillfälliga åtgärder för att underlätta genomförandet av bolags- och föreningsstämmor			X
Prop. 2019/20:165 Förlängd giltighetstid för yrkeskompetensbevis			X
Prop. 2019/20:166 Fler kraftfulla åtgärder med anledning av coronaviruset		X	
Prop. 2019/20:167 Stöd till hälso- och sjukvården, utbildningsinsatser och andra åtgärder med anledning av coronaviruset		X	
Prop. 2019/20:172 En ny lag om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen			X
Prop. 2019/20:181 Förstärkt stöd till välfärd och företag, insatser mot smittspridning och andra åtgärder med anledning av coronaviruset		X	
Prop. 2019/20:183 Förlängd giltighetstid för undersökningstillstånd			X
Prop. 2019/20:184 Särskild beräkning av tandvårdsersättning med anledning av sjukdomen covid-19			X
Prop. 2019/20:187 Ersättning till riskgrupper, kapitalinsatser i statligt ägda företag och andra åtgärder med anledning av coronaviruset	X		
Prop. 2020/21:4 Förlängda och förstärkta stöd och ersättningar med anledning av coronaviruset	X		
Prop. 2020/21:9 Tillfällig ändring i Första–Fjärde AP-fondernas placeringsregler med anledning av covid-19			X
Prop. 2020/21:45 Ytterligare medel till kommuner och regioner, ökad testning och andra merkostnader med anledning av coronaviruset samt ändrade regler för kostförmån i särskilda fall		X	
Prop. 2020/21:46 Förlängd rätt till ersättning för riskgrupper	X		
Summa	5	7	11

Genomgången visar vidare att regeringen i samtliga propositioner har framhållit att det funnits synnerliga skäl för riksdagen att besluta om förkortad motionstid (se bilaga A5.8.1). Regeringens förslag till förkortad motionstid har varierat mellan en och åtta dagar och den genomsnittliga tiden har varit fyra dagar. I drygt en handfull av propositionerna har regeringen föreslagit en förkortad motionstid om en dag. Av tabell 5.8.2 nedan framgår regeringens förslag till förkortad motionstid för var och en av snabbpropositionerna.

Tabell 5.8.2 Förslag till förkortad motionstid

Proposition	Förkortad motionstid (antal dagar)
Prop. 2019/20:132	6
Prop. 2019/20:136	1
Prop. 2019/20:142	1
Prop. 2019/20:143	2
Prop. 2019/20:146	4
Prop. 2019/20:151	2
Prop. 2019/20:152	7
Prop. 2019/20:155	1
Prop. 2019/20:158	1
Prop. 2019/20:160	1
Prop. 2019/20:163	4
Prop. 2019/20:165	4
Prop. 2019/20:166	4
Prop. 2019/20:167	6
Prop. 2019/20:172	6
Prop. 2019/20:181	2
Prop. 2019/20:183	4
Prop. 2019/20:184	5
Prop. 2019/20:187	2
Prop. 2020/21:4	5
Prop. 2020/21:9	7
Prop. 2020/21:45	8
Prop. 2020/21:46	1

Samtliga snabbpropositioner med ett undantag beslutades och överlämnades till riksdagen samma dag. En av propositionerna (prop. 2019/20:158) beslutades av regeringen torsdagen den 23 april 2020 och överlämnades till riksdagen tisdagen den 28 april 2020. Regeringen föreslog i propositionen en förkortad motionstid om en dag.

Beredningskravet i regeringsformen

Som har redovisats ovan innehåller 18 av de snabbpropositioner som regeringen överlämnade till riksdagen lagförslag. Genomgången visar att någon form av remissförfarande har tillämpats för samtliga lagförslag med ett undantag. I en proposition med flera lagförslag har ett av dessa förslag inte varit föremål för något remissförfarande (prop. 2019/20:132, lagförslag 5).

Det framgår vidare av genomgången att formen för remissförfarandet har varierat. Ibland har ett skriftligt remissförfarande använts, och i andra fall har ett muntligt remissförfarande valts. Även en kombination av olika remissförfaranden har förekommit. Som exempel kan nämnas att ett skriftligt remissförfarande har kompletterats med ett remissmöte. Även kontakter under hand har i några ärenden kompletterats med ett remissmöte. En del av snabbpropositionerna innehåller flera lagförslag och ibland har olika remissförfaranden valts för lagförslagen.

Av genomgången framgår att lagförslagen i regel har remitterats i någon form med berörda myndigheter. Även kommuner, regioner och samman Slutningar eller organisationer har förhållandevis ofta förekommit som remissinstanser. Endast i något enstaka fall har lagförslag skickats på remiss till enskilda. Dessutom har organisationer och enskilda i några fall på eget bevåg lämnat synpunkter på remitterade lagförslag. Antalet remissinstanser har varierat. Vid kontakter under hand har antalet remissinstanser varit begränsat. Antalet remissinstanser har varierat mellan en och drygt tio stycken. I regel har det rört sig om kontakter med berörda myndigheter. I några enstaka fall har kontakter även tagits med kommuner och organisationer. Vid ett skriftligt remissförfarande eller ett remissmöte har antalet remissinstanser i regel varit fler än vid kontakter under hand, även om variationerna varit stora. När det gäller remissmöten har antalet remissinstanser varierat mellan en handfull och knappt 30 stycken. Antalet valda remissinstanser vid ett skriftligt remissförfarande har varierat mellan en handfull och drygt 50 stycken.

Underlaget som remitterats har varierat. Ibland har en promemoria tagits fram inom Regeringskansliet, och denna promemoria har därefter remitterats till ett antal remissinstanser. I andra fall har ett antal remissinstanser fått lämna synpunkter på utkast till en lagrådsremiss eller en proposition.

I de fall ett skriftligt remissförfarande tillämpats har remisstiden varierat mellan en dag och åtta veckor. När en promemoria på sedvanligt sätt har översänts till ett antal remissinstanser framgår remisstiden av själva remissen. I de fall ett sedvanligt remissförfarande inte har tillämpats saknas uppgifter om remisstidens längd. Av propositionerna framgår i regel endast att regeringen ett visst datum har gett ett antal remissinstanser tillfälle att lämna synpunkter på t.ex. ett utkast till lagrådsremiss och att regeringen några dagar senare beslutat om en lagrådsremiss (prop. 2019/20:143, prop. 2019/20:155, prop. 2019/20:158, prop. 2019/20:163 och prop. 2019/20:183).

I de snabbpropositioner som innehåller budgetförslag saknas i regel uppgifter om eventuella kontakter under hand med bl.a. berörda myndigheter. Endast av två propositioner framgår att kontakter har förekommit med myndigheter, organisationer och enskilda (prop. 2019/20:136 och prop. 2019/20:142). Flera av snabbpropositionernas budgetförslag har dock samband med lagförslag, och dessa lagförslag har remitterats.

Remisser till Lagrådet

Genomgången visar att 14 snabbpropositioner innehåller lagförslag som har granskats av Lagrådet. I 1 av dessa propositioner har lagförslagen delats upp i flera lagrådsremisser. Totalt har regeringen beslutat om 16 lagrådsremisser under pågående pandemi. När det gäller 13 av dessa lagrådsremisser har Lagrådet lämnat lagförslagen utan erinran, dvs. i dessa lagärenden har Lagrådet inte haft några synpunkter eller förslag till ändringar.

Lagförslagen i resterande snabbpropositioner (fyra stycken) har inte remitterats till Lagrådet. Vidare innehåller några av de snabbpropositioner med lagförslag som har granskats av Lagrådet även lagförslag som inte remitterats till Lagrådet. I dessa fall rör det sig om lagförslag som har bedömts falla utanför Lagrådets granskningsområde eller lagförslag som i och för sig faller inom Lagrådets granskningsområde men där förslagen bedömts falla inom undantaget för Lagrådets granskning.

Av genomgången framgår att tre av snabbpropositionerna innehåller lagförslag som Lagrådet har haft synpunkter på. Dessa snabbpropositioner innehåller tillsammans drygt tio lagförslag. Lagrådets synpunkter har varit av olika slag. Utifrån vad Lagrådets granskning enligt regeringsformen ska avse har en uppdelning gjorts i olika synpunkter. Det bör dock framhållas att det inte alltid går att dra en klar gräns mellan de olika typerna av synpunkter som Lagrådet för fram i sin granskning. Därtill kommer att ett yttrande från Lagrådet ofta innehåller synpunkter av olika slag.

Ett antal av de punkter som räknas upp i 8 kap. 22 § regeringsformen kan sägas vara av rent juridisk-tekniska slag, och detta torde framför allt avse punkterna 2 och 5 i nämnda bestämmelse (jfr Bull och Sterzel, *Regeringsformen*, 3 uppl., 2015, s. 203). Punkterna avser hur ett lagförslags föreskrifter förhåller sig till varandra och vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen. Som exempel i denna del kan nämnas lagförslagets disposition och utformning, motsättningar mellan motiv och lagtext eller befintlig lagstiftning samt inkonsekvenser i lagtexten. Det kan också vara så att Lagrådet anser att motiv bör kodifieras i föreslagen lagtext.

Andra synpunkter kan avse hur ett lagförslag förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt (8 kap. 22 § första stycket 1 regeringsformen). Som exempel på sådana synpunkter kan nämnas hur ett lagförslag förhåller sig till normgivningsbestämmelserna i 8 kap. regeringsformen. Med detta avses fördelningen av normgivningsmakten mellan riksdagen och regeringen. I denna del granskas bl.a. normgivningsbemyndiganden. Granskningen kan också avse hur ett lagförslag förhåller sig till bestämmelserna i 2 kap. regeringsformen om de grundläggande fri- och rättigheterna och Europakonventionen. I denna del måste ofta bedömningar av lagförslagets proportionalitet göras. Prövningen mot rättsordningen i övrigt är möjligen något mer teknisk och omfattar sådant som bedömningen av om den föreslagna systematiken och begreppsbildningen passar med redan befintlig lagstiftning.

En annan typ av synpunkter avser om ett lagförslag är utformat så att lagen kan antas tillgodose de syften som har angetts (8 kap. 22 § första stycket 4 regeringsformen). I denna del granskar Lagrådet alltså ett lagförslags ändamålsenlighet. Denna punkt torde ge Lagrådet ett visst utrymme för en annan typ av bedömningar än rent juridisk-tekniska. Dessa bedömningar är dock bundna av de ändamål som regeringen har angett som motiv för lagförslaget (Bull och Sterzel s. 204).

Slutligen finns synpunkter som avser hur ett förslag förhåller sig till rättssäkerhetens krav (8 kap. 22 § första stycket 3 regeringsformen). Med rättssäkerhet avses i regel att lagförslaget ska vara utformat så att enskilda ska kunna förutse de rättsliga effekterna av sitt agerande, att det ska finnas en möjlighet att överklaga olika beslut och att lagförslaget ska vara rimligt utformat med hänsyn till tid och kostnader för enskilda. Även denna typ av synpunkter torde ge Lagrådet ett visst utrymme för en annan typ av bedömningar som mer tar sikte på lämpligheten i ett lagförslag utifrån rättssäkerhetens krav (Bull och Sterzel s. 204). Bland annat kan olika intressen ställas mot varandra utifrån tolkningen av rättssäkerhetsbegreppet (Bengtsson, Departementen och Lagrådet, Svensk Juristtidning, 2009, s. 73).

Genomgången visar att samtliga nu redovisade typer av synpunkter har lämnats av Lagrådet. Flera av synpunkterna har varit av juridisk-tekniskt slag. När det gäller denna typ av synpunkter har allvaret i Lagrådets kritik varierat. Ibland har Lagrådet endast haft smärre synpunkter på t.ex. utformningen av en bestämmelse i ett lagförslag. När det gäller några lagförslag har Lagrådet framfört mer omfattande synpunkter på förslagets utformning och innehåll.

Till Lagrådets uppgift hör även att granska det remissförfarande som har föregått en lagrådsremiss (jfr 7 kap. 2 § regeringsformen). Av genomgången framgår att när det gäller två av lagrådsremisserna har Lagrådet haft synpunkter på beredningen av lagförslagen (prop. 2019/20:155 och prop. 2019/20:166). Synpunkterna har rört remisstidens längd och urvalet av remissinstanser. Därutöver har Lagrådet i fråga om en bestämmelse i ett lagförslag pekat på avsaknaden av sedvanligt remissförfarande och avslagit förslaget i denna del (prop. 2019/20:181).

Genomgången visar att regeringen i allt väsentligt har följt Lagrådets synpunkter och förslag. Bland annat har regeringen i två fall följt Lagrådets synpunkter och förslag med anledning av beredningen av lagförslagen (prop. 2019/20:166 och prop. 2019/20:181). I de fall regeringen inte har följt Lagrådets synpunkter och förslag har den argumenterat för sitt ställningstagande. Det gäller bl.a. Lagrådets synpunkter på beredningen av ett par lagförslag (prop. 2019/20:155).

Av genomgången framgår slutligen att den totala handläggningstiden i Lagrådet av lagrådsremisserna har varierat mellan en och sex dagar. När det gäller 10 av totalt 16 lagrådsremisser har handläggningstiden varit en dag. Med den totala handläggningstiden avses tiden från beslut om lagrådsremiss till dag för Lagrådets granskningstytrande.

Behandlingen av snabbpropositionerna i riksdagen

De identifierade snabbpropositionerna behandlades av riksdagen under 2020. Snabbpropositionerna med förslag till extra ändringsbudget bereddes av finansutskottet, medan snabbpropositionerna med lagförslag bereddes av civilutskottet, finansutskottet, miljö- och jordbruksutskottet, näringsutskottet, socialutskottet respektive trafikutskottet.

Genomgången visar att utskotten inte har vidtagit några ytterligare remitteringar av regeringens förslag. I ett av ärendena har utskottet i sitt ställningstagande resonerat kring den process och beredning som föregått lagförslagen i snabbpropositionen och sammantaget ansett att beredningsunderlaget varit tillräckligt (prop. 2019/20:155, bet. 2019/20:SoU20). I några ärenden har ansvarig minister, statssekreterare och myndighetsföreträdare lämnat information till utskottet. Ibland har även avstämmningar gjorts med företrädare för Regeringskansliet och myndigheter. Endast i ett fall har yttrande inhämtats från ett annat utskott (bet. 2019/20:SoU20). Av genomgången framgår vidare att utskotten ofta har ställt sig bakom regeringens förslag. I några ärenden har utskotten förslagit vissa justeringar eller ändringar av förslagen. Dessutom har i en handfull ärenden förslag lämnats om tillkännagivanden till regeringen. Riksdagen har i samtliga ärenden beslutat i enlighet med utskottens förslag.

Av genomgången framgår vidare att det har vidtagits olika åtgärder för att skynda på behandlingen av snabbpropositionerna i riksdagen. Bland annat har en handfull av propositionerna omedelbart hänvisats till berört utskott. Vidare har riksdagen för samtliga snabbpropositioner beslutat om förkortad motions-tid i enlighet med regeringens förslag. Därutöver har riksdagen, efter förslag från berört utskott, i mer än hälften av ärendena beslutat att de ska få avgöras trots att de varit tillgängliga kortare tid än två vardagar före den dag då de ska behandlas. När det gäller en av snabbpropositionerna visar genomgången att propositionen beslutades av regeringen den 23 april 2020 och att den överlämnades till riksdagen den 28 april 2020 (prop. 2019/20:158).

Genomgången visar även att den totala handläggningstiden av snabbpropositionerna i riksdagen har varierat mellan 3 och 35 dagar (3–25 vardagar) och att den genomsnittliga handläggningstiden varit 12 dagar (9 vardagar). Med den totala handläggningstiden avses tiden från överlämnande av en snabbproposition till riksdagen till riksdagens beslut i ärendet. Av tabell 5.8.3 nedan framgår den totala handläggningstiden i riksdagen för var och en av snabbpropositionerna.

Tabell 5.8.3 Total handläggningstid i riksdagen

Proposition	Total handläggningstid (antal dagar)
Prop. 2019/20:132	15 (11 vardagar)
Prop. 2019/20:136	3 (3 vardagar)
Prop. 2019/20:142	7 (5 vardagar)
Prop. 2019/20:143	5 (5 vardagar)
Prop. 2019/20:146	8 (6 vardagar)
Prop. 2019/20:151	5 (5 vardagar)
Prop. 2019/20:152	16 (10 vardagar)
Prop. 2019/20:155	10 (6 vardagar)
Prop. 2019/20:158	17 (12 vardagar)
Prop. 2019/20:160	3 (3 vardagar)
Prop. 2019/20:163	8 (6 vardagar)
Prop. 2019/20:165	21 (14 vardagar)
Prop. 2019/20:166	14 (9 vardagar)
Prop. 2019/20:167	15 (10 vardagar)
Prop. 2019/20:172	14 (10 vardagar)
Prop. 2019/20:181	8 (6 vardagar)
Prop. 2019/20:183	13 (9 vardagar)
Prop. 2019/20:184	14 (10 vardagar)
Prop. 2019/20:187	9 (7 vardagar)
Prop. 2020/21:4	14 (10 vardagar)
Prop. 2020/21:9	35 (25 vardagar)
Prop. 2020/21:45	23 (17 vardagar)
Prop. 2020/21:46	9 (7 vardagar)

Promemorior från Regeringskansliet

Beredningen av snabbpropositioner

Inledning

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt svar på ett antal frågor. Som svar överlämnades den 23 februari 2021 sex promemorior som upprättats inom Justitiedepartementet, Socialdepartementet, Finansdepartementet, Miljödepartementet, Näringsdepartementet och Infrastrukturdepartementet (bilaga A5.8.2).

Ansvariga departement för de 23 snabbpropositioner som regeringen överlämnade till riksdagen under 2020 är Justitiedepartementet (2 propositioner), Socialdepartementet (4 propositioner), Finansdepartementet (14 propositioner), Miljödepartementet (1 proposition), Näringsdepartementet (1 proposition) och Infrastrukturdepartementet (1 proposition).

Omständigheter som låg bakom att regeringen initierade arbetet med att ta fram snabbpropositionerna

Arbetet med flera av snabbpropositionerna inleddes genom att myndigheter, organisationer eller enskilda uppmärksammade regeringen på behovet av åtgärder. När det gäller några snabbpropositioner inledde regeringen arbetet

på eget initiativ. Ibland var det flera omständigheter som låg bakom att regeringen initierade arbetet med att ta fram en snabbproposition. Även tillkännagivanden från riksdagen låg i några fall till grund för framtagandet av en snabbproposition (propositioner inom Finansdepartementets ansvarsområden).

Snabbpropositioner med förslag till extra ändringsbudget

Snabbpropositionerna med förslag till extra ändringsbudget togs fram utifrån en löpande bedömning av behovet av åtgärder, i takt med att dessa behov identifierades. Om möjligt fördes förslagen in i de ordinarie propositionerna med förslag till ändringar i statens budget. De ordinarie propositionerna lämnas i enlighet med tillägsbestämmelse 9.6.1 riksdagsordningen i anslutning till den ekonomiska vårpropositionen (dvs. senast den 15 april) och i anslutning till budgetpropositionen (dvs. senast den 20 september). Behandlingen i riksdagen av dessa propositioner tar normalt cirka två månader, inklusive 15 dagars motionstid. De förslag till åtgärder som lämnades i snabbpropositionerna med förslag till extra ändringsbudget var angelägna att få på plats skyndsamt och kunde därför inte lämnas i de ordinarie propositionerna.

I var och en av snabbpropositionerna med förslag till extra ändringsbudget redovisades de närmare omständigheter som enligt regeringen i enlighet med 9 kap. 6 § riksdagsordningen utgjorde särskilda skäl för att lämna en sådan proposition till riksdagen.

Anledningen till att tiden mellan propositionerna varierade var att arbetet med förslagen tidvis bedrevs parallellt, utifrån behovet av de specifika åtgärderna och behovet av beredning av förslagen. Dessutom behövde kontakter tas med Europeiska kommissionen eftersom vissa förslag behövde godkännas enligt EU:s statsstödsregler. Även behovet av en snabb behandling i riksdagen, inklusive förkortad motionstid, påverkade när propositionerna lämnades till riksdagen.

Kanslichefen i riksdagens finansutskott involverades tidigt i planeringen av arbetet med varje snabbproposition med förslag till extra ändringsbudget (bl.a. för att kunna beakta riksdagens plenifria veckor och den tid som behövdes för utskottets behandling av ärendet).

Gjorda avvägningar när det gäller typ av remissinstanser (myndigheter, kommuner, organisationer och enskilda) och antalet remissinstanser

Justitiedepartementet (2 propositioner)

Förslagen i båda propositionerna berörde bl.a. en rad aktiebolag och ekonomiska föreningar. Det bedömdes därför angeläget att ge företrädare för dessa intressen möjlighet att lämna synpunkter. Detta tillgodosågs genom att de centrala organisationer som företräder dessa intressen gavs möjlighet att lämna synpunkter. Även berörda myndigheter och bl.a. Sveriges advokatsamfund fick möjlighet att lämna synpunkter.

På grund av ärendenas brådskande karaktär bedömdes det lämpligt att begränsa antalet remissinstanser till ca 20. I arbetet med en av propositionerna fanns det dock tidsmässigt utrymme att något utöka antalet instanser som fick tillfälle att lämna synpunkter.

Socialdepartementet (4 propositioner)

Antalet remissinstanser varierade mellan 7 och 26 stycken. I tre av ärendena begränsades antalet remissinstanser på grund av ärendenas brådskande karaktär. Bland valda remissinstanser kan nämnas berörda myndigheter, intresseorganisationer och kommuner. I två ärenden ingick bl.a. Riksdagens ombudsmän och en domstol bland remissinstanserna (förslagen rörde grundläggande fri- och rättigheter). I ett av ärendena kompletterades det skriftliga remissförfarandet med ett remissmöte.

Finansdepartementet (14 propositioner)

Förslagen i snabbpropositionerna avsåg flera departements ansvarsområden. Antalet remissinstanser begränsades i flera ärenden på grund av ärendenas brådskande karaktär. I regel inhämtades synpunkter på förslagen genom ett skriftligt remissförfarande. Antalet remissinstanser varierade mellan 1 och 50. Bland valda remissinstanser kan nämnas berörda myndigheter, intresseorganisationer och kommuner.

Miljödepartementet (1 proposition)

Antalet remissinstanser begränsades till 7 på grund av ärendets brådskande karaktär. Synpunkter på förslaget inhämtades från berörda myndigheter och intresseorganisationer.

Näringsdepartementet (1 proposition)

Antalet remissinstanser begränsades till 14 på grund av ärendets brådskande karaktär. Synpunkter på förslaget inhämtades från myndigheter som på ett mer påtagligt sätt berördes av de föreslagna ändringarna och de organisationer som bevakar sådana intressen som berördes av ändringarna.

Infrastrukturdepartementet (1 proposition)

En utgångspunkt vid valet av remissinstanser var att få ett så brett urval som möjligt. På grund av ärendets brådskande karaktär begränsades antalet remissinstanser till 14.

Remissmöten och kontakter under hand

När det gäller nio snabbpropositioner förekom bl.a. remissmöten och kontakter under hand. Ansvariga departement för dessa propositioner är Socialdepartementet (två propositioner), Finansdepartementet (sex propositioner) och Miljödepartementet (en proposition).

Vid dessa remissförfaranden varierade remisstiden mellan en och åtta dagar. Antalet remissinstanser varierade mellan 2 och 26 stycken. Även i en och samma proposition med flera lagförslag varierade ibland antalet remissinstanser.

Det upprättades minnesanteckningar vid remissmötena och dessa anteckningar finns tillgängliga i ärendena. Även de skriftliga synpunkter som kom in under hand finns tillgängliga i ärendena.

Beredningen av de snabbpropositioner där remissinstanserna fick lämna synpunkter på utkast till lagrådsremisser och propositioner

När det gäller fem av snabbpropositionerna gav regeringen ett antal remissinstanser tillfälle att lämna synpunkter på utkast till lagrådsremisser eller propositioner. Ansvariga departement för dessa propositioner är Justitiedepartementet (två propositioner), Socialdepartementet (två propositioner) och Näringsdepartementet (en proposition).

I dessa fall togs en promemoria med utkast till lagrådsremiss eller proposition fram internt i departementet. Promemorian bereddes enligt de principer som redogörs för i Statsrådsberedningens promemoria Samrådsformer i Regeringskansliet. Det innebär att promemorian med utkastet var föremål för gemensam beredning och politisk samordning innan den remitterades.

Promemorian skickades ut per e-post till ett antal remissinstanser. Antalet remissinstanser varierade mellan 12 och 26 stycken. Remisstiden varierade mellan en och fyra dagar. Berörda instanser hade dessförinnan informerats om den korta svarstiden. De flesta synpunkter lämnades skriftligen. Några remissinstanser lämnade synpunkter muntligen, varefter synpunkterna togs upp som tjänsteanteckningar. I två ärenden hölls även remissmöten.

Beredning av snabbpropositioner med budgetförslag

I likhet med beredningen av förslag i budgetpropositionen samt ordinarie propositioner om ändringar i statens budget remitteras vanligtvis inte enskilda förslag om tex. ökade anslag i propositioner med förslag till extra ändringar i statens budget. Ofta bygger dessa förslag dock på framställningar som har getts in av myndigheter, organisationer eller enskilda. Respektive departement ansvarar för att behövliga upplysningar inhämtas från de myndigheter som berörs av ett ändrat anslag. Om ett ändrat anslag föranleds av eller föranleder ändrade eller nya författningar inhämtas upplysningar och yttranden i samband med beredningen av respektive författningsförslag.

Kontakter med Lagrådet

Kontakt med Lagrådet togs i regel av Statsrådsberedningens granskningskansli i samband med att ansvarigt departement inhämtade synpunkter på utkastet till lagrådsremiss. Från Lagrådet lämnades besked om när man kunde hantera en lagrådsföredragning. Underlag i form av utkastet till lagrådsremiss och de synpunkter som hade lämnats på utkastet sändes i regel till Lagrådets ledamöter i förväg. Lagrådsremissen beslutades ett visst datum och föredragning i Lagrådet ägde för flera av ärendena rum samma dag.

Beredningsåtgärder inom Regeringskansliet

Snabbpropositionerna bereddes enligt de principer som redogörs för i Statsrådsberedningens promemoria Samrådsformer i Regeringskansliet. Det innebär att propositionerna var föremål för gemensam beredning, delning och politisk samordning innan regeringen fattade beslut. Därutöver bereddes snabbpropositionerna med förslag till extra ändringsbudget, enligt sedvanliga rutiner, internt inom Finansdepartementet.

Tiden för gemensam beredning och delning var för merparten av snabbpropositionerna kortare än fem arbetsdagar. I dessa ärenden hade förkortad delningstid begärts och medgetts av Statsrådsberedningen.

Kontakter med riksdagen

Inför överlämnandet av var och en av snabbpropositionerna tog rättschefen vid ansvarigt departement alternativt enhetschefen kontakt med kanslichefen i berört riksdagsutskott för att förankra den tänkta tidsplanen. Kontakter kring planeringen av ett ärende togs i några fall även på politisk nivå.

Frågan om förkortad motionstid diskuterades för var och en av snabbpropositionerna mellan den ansvariga rättschefen alternativt enhetschefen i departementet och kanslichefen i berört riksdagsutskott. Frågan om förkortad motionstid förankrades därefter i partigrupperna på initiativ av statsministerns statssekreterare. När förankring skett informerade rättschefen i Statsrådsberedningen kammarkansliet om den förkortade motionstiden.

Övrigt

På frågan vad anledningen var till att en av snabbpropositionerna överlämnades till riksdagen först några dagar efter det att regeringen hade beslutat om den (prop. 2019/20:158) framgår av svaren att inför överlämnandet av propositionen förde Socialdepartementet en dialog med socialutskottet. Vid denna dialog diskuterades i vart fall tidpunkten för överlämnandet och frågan om en dags motionstid. Beskedet från socialutskottet var att propositionen behövde bordläggas den 28 april 2020 för att votering skulle kunna ske i kammaren den 14 maj 2020. Propositionen beslutades torsdagen den 23 april 2020 och överlämnades till riksdagen måndagen den 27 april 2020.

Pandemilagen

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt svar på ett antal frågor som rör pandemilagen och den författningsberedskap som funnits i Regeringskansliet. Som svar överlämnades den 18 mars 2021 en promemoria som upprättats inom Socialdepartementet (bilaga A5.8.3).

Inledning

Av svarspromemorian framgår att sedan coronapandemin bröt ut har det inom Regeringskansliet bedrivits ett kontinuerligt arbete med att pröva vilka åtgärder som behöver vidtas för att begränsa spridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19. Det framhålls vidare att vidtagna åtgärder måste

vara proportionerliga och inte mer långtgående än vad som krävs av smittskyddsskäl.

Regeringen har med stöd av befintliga bemyndiganden fattat flera beslut som syftar till att minska smittspridningen. I denna del framhålls bl.a. besluten den 1 februari 2020 om att smittskyddslagens bestämmelser om allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom ska tillämpas på covid-19 och den 11 mars 2020 om att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som överstiger ett visst antal deltagare inte får hållas (förbudsförordningen). Vidare hänvisas till besluten den 17 mars 2020 om att tillfälligt stoppa icke nödvändiga resor till Sverige från en annan stat än en EES-stat eller Schweiz och den 30 mars 2020 om att införa ett nationellt förbud mot besök i särskilda boendeformer för äldre.

Bemyndiganden i smittskyddslagen

Av svarspromemorian framgår att smittspridningen under våren 2020 ökade i sådan omfattning att Sverige befann sig i en extraordinär situation. Samtidigt gjordes bedömningen att smittskyddslagstiftningen inte gav ett tillräckligt handlingsutrymme och att det redan på kort sikt skulle kunna uppkomma stora svårigheter för regeringen att möta de utmaningar som smittspridningen innebar. Med hänsyn till detta föreslogs nya bemyndiganden i smittskyddslagen. Bemyndigandena innebar att regeringen gavs rätt att meddela vissa offentligrättsliga föreskrifter om särskilda åtgärder. För att regleringen inte skulle bli mer ingripande än vad som motiverades av smittskyddsskäl begränsades dess giltighetstid.

Under sommaren 2020 hade smittspridningen i Sverige avtagit betydligt. De tillfälliga bemyndigandena i smittskyddslagen hade inte heller tillämpats. En förlängning av bemyndigandena skulle i de allra flesta fallen inte ge någon tidsvinst av betydelse jämfört med att besluta om en sedvanlig proposition. Med anledning av detta gjordes bedömningen att giltighetstiden för de tillfälliga bemyndigandena inte borde förlängas.

En pandemilag

Efter sommaren påbörjades ett arbete med att ta fram ett mer nyanserat alternativ till förbudsförordningen. I arbetet övervägdes bl.a. om bestämmelserna borde differentieras med hänsyn till olika typer av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Dessutom övervägdes om en ny reglering även borde avse vissa företeelser som inte omfattades av förbudsförordningen men där trängsel och därmed risk för smittspridning kunde uppstå.

Under hösten 2020 ökade smittspridningen på nytt och det fanns därför anledning att åter förbereda för att kunna vidta mer långtgående åtgärder. Erfarenheterna från det gångna halvåret och det arbete som påbörjats med att ta fram mer nyanserade alternativ till förbudsförordningen var utgångspunkten för det arbete med promemorian Covid-19-lag som då inleddes.

Promemorian med lagförslag skickades ut för synpunkter till 129 remissinstanser med en svarstid om två veckor.

I Regeringskansliet bereddes ärendet enligt de principer som redogörs för i Statsrådsberedningens promemoria Samrådsformer i Regeringskansliet. Det innebär att propositionen var föremål för gemensam beredning, delning och politisk samordning innan regeringen fattade beslut.

Tiden för gemensam beredning och delning var kortare än fem arbetsdagar. I ärendet hade förkortad delningstid begärts och medgetts av Statsrådsberedningen.

När det gäller angivna tidpunkter för ikraftträdandet av den tillfälliga pandemilagen framhålls i svarspromemorian att en lagstiftning som möjliggör betydande inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter förutsätter särskilda överväganden. Med hänsyn till detta och lagförslagets komplexitet uppskattades inledningsvis ikraftträdandet för den tillfälliga pandemilagen till början av sommaren 2021. När arbetet med pandemilagen kommit längre kunde en mer preciserad uppskattning av ikraftträdandet göras. Det bedömdes då att lagen kunde träda i kraft redan den 15 mars 2021. Utvecklingen av smittläget medförde emellertid att det blev nödvändigt med ett tidigare ikraftträdande. Det bedömdes att arbetet med och beredningen av lagstiftningsärendet kunde ske på ett godtagbart sätt även med ett tidigareläggande av ikraftträdandet till den 10 januari 2021.

Kontakter med riksdagen

Av svarspromemorian framgår att det med hänsyn till den snabba smittspridningen var angeläget att lagen kunde träda ikraft så tidigt som möjligt. Under december 2020 och inledningen av januari 2021 hade den politiska ledningen i Socialdepartementet täta kontakter med partigrupperna i riksdagen och den 1 december 2020 föredrog socialministerns statssekreterare ärendet i socialutskottet.

Inför överlämnandet av propositionen tog den ansvariga rättschefen vid departementet den 18 december 2020 kontakt med kanslichefen i socialutskottet för att förankra den tänkta tidsplanen. Även frågan om förkortad motionstid diskuterades vid denna kontakt. Därefter förankrades frågan om förkortad motionstid i partigrupperna på initiativ av statsministerns statssekreterare. Efter förankringen informerade rättschefen i Statsrådsberedningen kammarkansliet om den förkortade motionstiden.

Utfrågningar

Socialminister Lena Hallengren

Utskottet höll den 9 april 2021 en utfrågning med socialminister Lena Hallengren (bilaga B7).

Beredningen av snabbpropositioner

I sin inledning framhöll Lena Hallengren att bakgrunden till framtagandet av snabbpropositionerna var att det var viktigt för regeringen att på olika sätt stärka arbetet med att bekämpa smittspridningen av covid-19 och att underlätta för enskilda, kommuner och andra aktörer under pandemin. Enligt Lena Hallengren var dialogen med berörda aktörer, inte minst Sveriges Kommuner och Regioner, mycket konstruktiv i dessa frågor.

På frågor om beredningskravet uppgav Lena Hallengren att regeringen på grund av coronapandemin under 2020 behövde ta fram snabbpropositioner på ett sätt som inte tidigare gjorts. När det gällde snabbpropositionerna inom Socialdepartementets ansvarsområde var utgångspunkten för arbetet en kombination av en snabb hantering och en så gedigen genomlysning av förslagen som möjligt. Utgångspunkten var att kontakta de remissinstanser som ansågs berörda av förslagen. Berörda instanser varierade naturligtvis mellan snabbpropositionerna. Även om remisstiderna ofta var korta bedömdes att instanserna hann svara. Formen för att lämna synpunkter varierade. Bland annat användes digitala remissmöten.

Pandemilagen

I sin inledning framhöll Lena Hallengren att de tillfälliga bemyndigandena i smittskyddslagen aldrig tillämpades och att i samband med att regleringen upphörde att gälla hade också smittspridningen avtagit betydligt. Enligt Lena Hallengren gjordes bedömningen att en förlängning av bemyndigandena i de flesta fall inte skulle ge någon större tidsvinst jämfört med att ta fram en proposition med förslag till en annan reglering. Efter sommaren påbörjades därför arbete med att ta fram ett mer träffsäkert alternativ till bemyndigandena i smittskyddslagen och förordningen om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar (förbudsförordningen). Bland annat övervägdes vilka situationer med risk för trängsel som inte täcktes av förbudsförordningen och som borde omfattas av en ny reglering. Det var vidare angeläget att den nya lagen skulle innehålla bestämmelser om tillsyn och om begränsnings- och anpassningsåtgärder för olika verksamheter.

Enligt Lena Hallengren togs promemorian Covid-19-lag fram under hösten 2020 och med hänsyn till lagförslagets komplexitet uppskattades inledningsvis lagens ikraftträdande till sommaren 2021. Det var viktigt att inte forcera fram en ny lag. När arbetet pågått en tid gjordes bedömningen att den tillfälliga pandemilagen skulle kunna träda i kraft den 15 mars 2021. Därefter förvärrades smittläget och det var nödvändigt med ett ännu tidigare ikraftträdande. Det bedömdes att ett lagförslag skulle kunna tas fram och beredas på ett godtagbart sätt även om ikraftträdandet ändrades till den 10 januari 2021. Lena Hallengren uppgav vidare att det togs flera kontakter mellan Regeringskansliet, riksdagen och riksdagens partier för att möjliggöra ett skyndsamt ikraftträdande. Denna dialog var mycket konstruktiv och den bidrog till en bra process.

På frågor om arbetet med att ta fram den tillfälliga pandemilagen uppgav Lena Hallengren bl.a. att det bedömdes angeläget att ta fram ett nytt och heltäckande regelverk. I slutet av juni 2020, när de tillfälliga bemyndigandena i smittskyddslagen upphörde att gälla, var det inte klart hur en ny reglering skulle se ut. Arbetet påbörjades i augusti 2020 och den viktiga frågan att besvara inledningsvis var hur en konstruktion med en tillfällig pandemilag skulle se ut. De tillfälliga bemyndigandena i smittskyddslagen togs fram på kort tid för att om det bedömdes nödvändigt kunna stänga ned en verksamhet. Det hade inte varit omöjligt för regeringen att i ett tidigare skede ta fram propositioner som avsåg specifika verksamheter eller åtgärder. Regeringen ansåg dock att de tillfälliga bemyndigandena i smittskyddslagen inte borde förlängas utan att det behövdes en mer träffsäker reglering.

Statsminister Stefan Löfven

Utskottet höll den 26 april 2021 en utfrågning med statsminister Stefan Löfven (bilaga B13).

Beredningen av snabbpropositioner

I sin inledning framhöll Stefan Löfven att den situation som Sverige ställdes inför i början på 2020 var unik och att det krävdes kraftfulla och skyndsamma åtgärder för att värna liv och hälsa och begränsa pandemins effekter på samhället. Till skillnad från vad som gäller i krig och vid krigsfara finns ingen särskild reglering i regeringsformen som ökar handlingsutrymmet för en regering vid civila kriser. Flera av de genomgångna snabbpropositionerna bereddes skyndsamt och var föremål för en snabb riksdagsbehandling. I denna del använde regeringen sig av den flexibilitet vid beredningen som regeringsformen ger utrymme för vid kriser. Samtidigt var det viktigt att beakta beredningskravet och att beredningsunderlaget var fullgott. Ärendenas brådskade natur innebar dock kortare remisstider och färre remissinstanser.

På frågan om gjorda avvägningar i snabbpropositionerna med förslag till extra ändringsbudget uppgav Stefan Löfven att regeringen i var och en av dessa redovisade sina särskilda skäl för att lämna en sådan proposition och att finansutskottet inte hade några invändningar i denna del.

Pandemilagen

I sin inledning framhöll Stefan Löfven att det föreslogs tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen med anledning av den ökade smittspridningen under våren 2020. De tillfälliga bemyndigandena tillämpades aldrig och de upphörde att gälla den 30 juni 2020. Enligt Stefan Löfven gjordes bedömningen att de tillfälliga bemyndigandena i smittskyddslagen var otillräckliga och att det behövdes en mer träffsäker reglering. En förlängning av giltighetstiden av bemyndigandena skulle dessutom inte ge någon tidsvinst av betydelse jämfört med att ta fram ett nytt lagförslag. Dessutom avtog smittspridningen i Sverige betydligt inför och under sommaren 2020. Efter sommaren 2020 påbörjades därför arbetet med att ta fram den tillfälliga

pandemilagen. Med anledning av att smittspridningen ökade i oktober 2020 påskyndades arbetet med att ta fram den nya lagen.

På frågor om arbetet med de tillfälliga bemyndigandena i smittskyddslagen och den tillfälliga pandemilagen uppgav Stefan Löfven bl.a. att smittspridningen ökade i mars 2020 och att det därför var angeläget att snabbt få ändringarna i smittskyddslagen på plats. När det gällde arbetet med den nya pandemilagen påbörjades det i augusti 2020. I detta arbete spelade erfarenheterna från våren 2020 en viktig roll. Även om smittspridningen avtog betydligt under sommaren 2020 insåg regeringen att smittspridningen kunde komma att öka. Det nya regelverket var komplext med svåra avvägningar. Inledningsvis gjordes därför bedömningen att en ny lag inte kunde träda i kraft förrän till sommaren 2021. Efter hand som arbetet med den nya lagen fortskred gjordes bedömningen att den nya lagen kunde träda i kraft i mars 2021. Därefter gjordes i december 2020 bedömningen att lagen kunde träda i kraft i januari 2021. I december 2020 beslutade också riksdagen om ett tillkännagivande till regeringen om en ny pandemilag. Anledningen till att datumet för ikraftträdandet ändrades var den ökade smittspridningen.

Utskottets ställningstagande

Beredningen av snabbpropositioner

Inledning

Utskottet konstaterar inledningsvis att det till skillnad från vad som gäller vid krig och krigsfara saknas en särskild reglering i regeringsformen för civila kriser. Sådana situationer får hanteras inom ramen för de allmänna reglerna i regeringsformen. Bestämmelserna i regeringsformen och riksdagsordningen är alltså tänkta att kunna tillämpas även i krissituationer.

Coronapandemin skiljer sig från andra kriser på så sätt att det rör sig om en global pandemi som pågick under större delen av 2020 och allttjämt pågår. Under 2020 vidtog regeringen flera åtgärder för att bekämpa pandemin och minska dess effekter. Bland annat tog regeringen fram 23 propositioner med budget- och lagförslag som krävde en skyndsam hantering (s.k. snabbpropositioner), vilket är ett betydligt större antal än vid tidigare krissituationer. Av dessa snabbpropositioner var 12 propositioner med förslag till extra ändringsbudget och 11 propositioner med lagförslag. När det gäller propositionerna med förslag till extra ändringsbudget innehöll 7 av dessa även lagförslag. Snabbpropositionerna var av varierande omfattning och rörde en rad olika ämnesområden.

Granskningen av dessa propositioner rör ett antal frågeställningar av konstitutionellt intresse. Genomgången av dem har bl.a. varit inriktad på vilka beredningsåtgärder som vidtagits i ärendena. I de fall det varit fråga om lagförslag har vidare inhämtande av yttranden från Lagrådet studerats. När det gäller förslag till extra ändringsbudget har genomgången avsett regeringens redovisning av särskilda skäl för att lämna sådana propositioner. I samtliga

propositioner har redovisningen av skälen för förkortad motionstid studerats. Även vissa moment vid behandlingen av propositionerna i riksdagen har gått igenom. De redovisade frågeställningarna behandlas nedan.

Beredningen av snabbpropositionerna

Av genomgången framgår att någon form av remissförfarande i regel har tillämpats för propositionernas lagförslag och att formen för remissförfarandet (skriftligt remissförfarande, remissmöte och kontakter under hand) och underlaget som remitterats har varierat. Även antalet remissinstanser har varierat. Vid ett skriftligt remissförfarande eller ett remissmöte har antalet remissinstanser i regel varit fler än vid kontakter under hand, även om variationerna varit stora. När det gäller typ av remissinstanser framgår det av genomgången att lagförslagen i regel har remitterats i någon form med berörda myndigheter. Även kommuner, regioner och sammanslutningar eller organisationer har förekommit förhållandevis ofta som remissinstanser. Endast i några enstaka fall har lagförslag remitterats till enskilda. Även remisstiden har varierat. Vid ett skriftligt remissförfarande har remisstiden i regel varit längre än vid remissmöten och kontakter under hand. När det gäller urvalet av remissinstanser har utgångspunkten för detta varierat något mellan departementen. Det har framför allt framhållits att synpunkter inhämtats från berörda aktörer. När det gäller några enstaka lagärenden har utgångspunkten vid remitteringen av förslaget varit att få ett så brett urval som möjligt.

När det gäller propositionerna med budgetförslag framgår det av granskningen att enskilda förslag om t.ex. ökade anslag i regel inte har remitterats men att dessa förslag ofta härrört från framställningar som getts in av myndigheter, organisationer eller enskilda. I de fall ett ändrat anslag föranletts av eller föranlett ändrade eller nya författningar har upplysningar och yttranden inhämtats i samband med beredningen av respektive författningsförslag.

Den interna beredningen inom Regeringskansliet av snabbpropositionerna har för samtliga propositioner skett enligt de rutiner som finns för detta.

Utskottet kan konstatera att beredningen av regeringsärenden endast i begränsad utsträckning är reglerad i regeringsformen och att det därför finns ett utrymme för flexibilitet och en möjlighet att anpassa rutinerna för allvarliga och brådskande fall. Det gäller t.ex. möjligheten till förkortad delningstid och förkortad tidsfrist för att lämna synpunkter på förslagen. Samtidigt fyller som utskottet tidigare framhållit beredningskravet i regeringsformen en viktig funktion för utformningen av regeringens lagförslag innan de läggs fram för riksdagen. Genom detta skapas förutsättningar för kvalitet i lagstiftningsarbetet. Vikten av att regeringen även i brådskande ärenden inhämtar de upplysningar och yttranden som behövs vid beredningen av regeringsärenden har också tidigare framhållits av utskottet. Detta gäller inte minst i beredningen av ärenden vilka kan komma att få stor betydelse för många människor, företag eller föreningar, som rör grundläggande fri- och rättigheter eller som kan innebära ett stort ekonomiskt risktagande för staten. Genom att låta sådana

förslag komma flera myndigheter, organisationer och andra till del kan de bli allsidigt belysta och konsekvenserna av dem så långt som möjligt kända på förhand. Det ökar också förutsättningarna för att de åtgärder som vidtas blir så träffsäkra och effektiva som möjligt. För att remissinstanserna ska ha en verklig möjlighet att lämna genomtänkta synpunkter krävs givetvis också att de inte får alltför kort tid till sitt förfogande. Av granskningen framgår att alla propositioner har föregåtts av någon form av beredning även om det ofta varit fråga om betydande avsteg från sedvanliga rutiner som endast bör förekomma i extraordinära och extremt brådskande situationer. Utskottet förutsätter att regeringen har sett till att vidta åtgärder för att så långt det varit möjligt leva upp till det beredningskrav som anges i regeringsformen. I sammanhanget vill utskottet också påminna om att regeringen är oförhindrad att inleda beredning av lagförslag utan att dessförinnan ha tagit ställning till om de ska överlämnas till riksdagen.

Lagrådets granskning

Genomgången visar att merparten av propositionerna med lagförslag som regeringen har överlämnat till riksdagen innehållit lagförslag som granskats av Lagrådet. När det gäller en stor del av dessa har Lagrådet lämnat regeringens lagförslag utan erinran, dvs. i dessa lagärenden har Lagrådet inte haft några synpunkter eller förslag till ändringar. I de fall Lagrådet haft synpunkter och förslag har dessa varit av olika slag och omfattning. I ett par ärenden har Lagrådet haft synpunkter på beredningen av lagförslagen. Synpunkterna har rört remisstidens längd och urvalet av remissinstanser. Regeringen har i allt väsentligt följt Lagrådets synpunkter och förslag. I de fall regeringen inte har följt Lagrådets synpunkter och förslag har den argumenterat för sitt ställningstagande.

Av genomgången framgår vidare att den totala handläggningstiden i Lagrådet har varierat mellan en och sex dagar. När det gäller 10 av totalt 16 lagrådsremisser har handläggningstiden varit en dag. I samtliga ärenden har kontakter tagits i förväg med Lagrådet om datum för föredragning av en lagrådsremiss. Vidare har utkasten till lagrådsremisser och remissynpunkter i regel översänts till Lagrådets ledamöter i förväg.

Som utskottet tidigare uttalat fyller Lagrådets granskning en viktig funktion i förhandsgranskningen av regeringens lagförslag innan de läggs fram för riksdagen. Det är också enligt regeringsformen obligatoriskt för regeringen att inhämta yttrande från Lagrådet om lagförslagen faller inom granskningsområdet. När det gäller de lagärenden där Lagrådet har lämnat synpunkter och förslag vill utskottet understryka att Lagrådets verksamhet är värdefull som ett led i arbetet med att få fram fullgoda lagförslag. Samtidigt är det givetvis av betydelse att redan det förslag som underställs Lagrådets granskning är av så god kvalitet som möjligt för att granskningskapaciteten i Lagrådet ska kunna utnyttjas på bästa sätt i lagstiftningsarbetet. Enligt utskottet är det också viktigt att regeringen argumenterat för sitt ställningstagande i de fall den inte har följt Lagrådets synpunkter och förslag. En sådan argumentation är viktig för att

riksdagen vid beredningen av en proposition ska ges möjlighet att överväga de skäl som förs fram. Vad som har framkommit i granskningen i denne del ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

Vidare konstaterar utskottet att handläggningstiden i Lagrådet för samtliga lagrådsremisser har varit kort och att den för en majoritet av remisserna varit endast en dag, vilket får sägas vara extremt kort. När det gäller den korta handläggningstiden i Lagrådet samt vidtagna kontakter och åtgärder för att underlätta lagrådsgranskningen är det enligt utskottet givetvis värdefullt att det finns ett utrymme för flexibilitet vid föredragningen av lagrådsremisser och en möjlighet att anpassa rutinerna för allvarliga och brådskande fall. Samtidigt är det av vikt att Lagrådet inte får alltför kort tid till sitt förfogande. Utskottet vill i detta sammanhang väcka frågan om de beredningsprocesser som föregått lagrådsremisser med endast en dags handläggningstid i Lagrådet inte hade kunnat utformas så att handläggningstiden hade kunnat utsträckas med åtminstone en eller ett par dagar.

Extra ändringsbudget

Av genomgången framgår att regeringen i samtliga tolv propositioner med förslag till extra ändringsbudget har redovisat sina särskilda skäl för att lämna en sådan proposition.

Enligt förarbetena till 9 kap. 6 § riksdagsordningen är syftet med kravet på särskilda skäl att säkerställa att helhetsperspektivet i budgetbehandlingen upprätthålls, samtidigt som nödvändig flexibilitet säkerställs. Två exempel på särskilda skäl som framhålls i förarbetena är förändrade ekonomiska förutsättningar med anledning av en oväntad ekonomisk utveckling eller oförutsedda händelser som enligt regeringens bedömning ställer krav på snabba åtgärder. Som utskottet tidigare framhållit illustrerar dessa exempel på särskilda skäl bl.a. att det fordras en viss grad av oväntad förändring i förhållande till vad som förutsatts när budgeten beslutats eller att det annars är fråga om en klar undantagssituation. När det gäller identifierade extra ändringsbudgetar konstaterar utskottet att regeringen i samtliga fall har relaterat de särskilda skälen till coronapandemin.

Att det krävs särskilda skäl är enligt utskottet centralt för att säkerställa att helhetsperspektivet i budgetbehandlingen upprätthålls. Det är därför angeläget att regeringen innan den lägger fram förslag till extra ändringsbudget gör en noggrann bedömning om att de omständigheter som föreligger når upp till vad som krävs enligt riksdagsordningens bestämmelser. Utskottet vill också påminna om vikten av att processen kring såväl extra ändringsbudget som ordinarie ändringsbudget är lika stram som processen kring budgetpropositionen. Granskningen ger i denna del inte anledning till något ytterligare uttalande av utskottet.

Behandlingen av snabbpropositionerna i riksdagen

Genomgången visar att samtliga propositioner med ett undantag har beslutats och överlämnats till riksdagen samma dag. Regeringen har i samtliga

propositioner framhållit att det funnits synnerliga skäl för riksdagen att besluta om förkortad motionstid. Regeringens förslag till förkortad motionstid har varierat mellan en och åtta dagar och den genomsnittliga tiden har varit fyra dagar. I samtliga fall har riksdagen beslutat i enlighet med regeringens förslag.

Det framgår av utredningen i ärendet att det har förekommit kontakter mellan regeringen, Regeringskansliet och riksdagen inför överlämnandet av var och en av propositionerna. Bland annat har rättschefen vid ansvarigt departement alternativt enhetschefen tagit kontakt med kanslichefen i berört riksdagsutskott för att förankra den tänkta tidsplanen. Därutöver har kontakter kring planeringen av ett ärende i några fall även tagits på politisk nivå. Frågan om förkortad motionstid har för samtliga propositioner diskuterats mellan den ansvariga rättschefen alternativt enhetschefen i departementet och kanslichefen i berört riksdagsutskott. Därefter har frågan om förkortad motionstid förankrats i partigrupperna på initiativ av statsministerns statssekreterare. När förankring skett har rättschefen i Statsrådsberedningen informerat kammarskansliet om den förkortade motionstiden.

Vidare framgår det av genomgången att det har vidtagits ytterligare åtgärder för att skynda på behandlingen av propositionerna i riksdagen. Bland annat har en handfull av propositionerna omedelbart hänvisats till berört utskott. Därutöver har riksdagen, efter förslag från berört utskott, i mer än hälften av ärendena beslutat att de ska få avgöras trots att de varit tillgängliga kortare tid än två vardagar före den dag då de ska behandlas. Den totala handläggningstiden av propositionerna i riksdagen har varierat mellan 3 och 35 dagar (3–25 vardagar) och den genomsnittliga handläggningstiden har varit 12 dagar (9 vardagar).

När det gäller själva behandlingen av propositionerna framgår det av genomgången att inget av de beredande riksdagsutskotten har vidtagit några ytterligare remitteringar av regeringens förslag. I ett av ärendena har det beredande utskottet i sitt ställningstagande resonerat kring den process och beredning som föregått lagförslagen och sammantaget ansett att beredningsunderlaget varit tillräckligt. Endast i ett fall har yttrande inhämtats från ett annat utskott. När det gäller bedömningen om det funnits särskilda skäl för att lämna förslag till extra ändringsbudget framgår det av genomgången att finansutskottet i samtliga ärenden har tillstyrkt regeringens förslag till extra ändringsbudget. Riksdagen har därefter beslutat i enlighet med finansutskottets förslag.

Som har redovisats ovan innehåller den svenska konstitutionen inga möjligheter för regeringen att på egen hand stifta lagar vid civila kriser. Riksdagen, som är folkets främsta företrädare, har alltså exklusiv lagstiftningsrätt. Det innebär att brådskande lagstiftning kräver samma hantering som annan lagstiftning. Utskottet ser ingen anledning att anmärka på regeringen i denna del av granskningen. Det finns dock enligt utskottet skäl att ändå framhålla vikten av att riksdagen och dess ledamöter ges så goda förutsättningar som möjligt att fullgöra sin roll som lagstiftare. I detta inkluderas inte bara tiden för behandling i utskotten och kammaren utan även partiernas

möjlighet att sätta sig in i förslagen och eventuellt väcka följdmotioner. Tidsplaner som förutsätter förkortad motionstid och en utskottsbehandling på några få dagar bör förekomma endast undantagsvis och självklart bör en proposition som kräver en skyndsam hantering i riksdagen överlämnas direkt efter regeringsbeslutet.

När det gäller själva behandlingen av snabbpropositionerna i riksdagen vill utskottet, liksom tidigare, framhålla att frågan om huruvida beredningsunderlaget i ett enskilt ärende har varit tillräckligt för att riksdagen ska kunna ta ställning till regeringens förslag bör bedömas av det beredande utskottet. Det ligger alltså på det beredande utskottet och i slutänden riksdagen att i varje enskilt ärende ta ställning till om regeringens motivering till en skyndsam beredning är tillräckligt stark, om beredningsunderlaget kan anses tillräckligt och om det finns särskilda skäl för att lämna förslag till extra ändringsbudget; vad konstitutionsutskottet har uttalat om beredningskravet kan tjäna som vägledning i denna del.

Pandemilagen

Det som utskottet har att granska i denna del är regeringens arbete med den tillfälliga pandemilagen.

En grundläggande fråga gäller tidpunkten för när regeringen påbörjade arbetet med att ta fram förslaget till en ny pandemilag. När detta arbete inleddes har betydelse för både vilket datum en lag kunde träda i kraft och hur beredningsprocessen kunde se ut.

Av granskningen framgår att regeringen ansåg att de tillfälliga bemyndigandena i smittskyddslagen från våren 2020 var otillräckliga och att det behövdes en mer heltäckande reglering. Arbetet med pandemilagen påbörjades efter sommaren 2020. Inledningsvis gjordes bedömningen att den nya lagen skulle kunna träda i kraft tidigast sommaren 2021. Med anledning av den ökade smittspridningen under hösten 2020 påskyndades arbetet med att ta fram pandemilagen. Datumet för lagens ikraftträdande tidigarelades vid två tillfällen. I den promemoria som remitterades den 9 december 2020 föreslogs att lagen skulle träda i kraft den 15 mars 2021, medan det i den lagrådsremiss som beslutades den 28 december 2020, och sedermera även i propositionen, föreslogs att den skulle träda i kraft den 10 januari 2021. Propositionen om en tillfällig covid-19-lag överlämnades till riksdagen den 4 januari 2021 och riksdagen fattade beslut i ärendet den 8 januari 2021. Regeringen föreslog även att riksdagen skulle besluta att förkorta motionstiden till en dag. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.

När det gäller *tidpunkten för när arbetet inleddes med lagförslaget* menar utskottet att det inför att de tillfälliga bemyndigandena i smittskyddslagen skulle upphöra att gälla den 30 juni 2020 måste ha stått klart för regeringen, att det skulle kunna finnas behov av att ha ett ändamålsenligt regelverk på plats så snart som möjligt för att ha beredskap att hantera en eventuellt ökad

smittspridning under hösten. Arbetet med att ta fram ett mer ändamålsenligt regelverk borde således ha kunnat påbörjas redan i början av sommaren.

Genom att ikraftträdandedatumet för pandemilagen tidigarelades, i kombination med att arbetet med att ta fram ett förslag påbörjades efter sommaren, påverkades också förutsättningarna för den *fortsatta beredningsprocessen*. Det gäller både remissbehandlingen av förslaget och Lagrådets granskning. Promemorian som togs fram med lagförslaget remitterades till 129 remissinstanser och remisstiden var två veckor. Regeringen remitterade också lagförslaget till Lagrådet, som fick tre dagar på sig att granska förslaget.

Som utskottet tidigare framhållit fyller beredningskravet i regeringsformen och Lagrådets granskning viktiga funktioner för utformningen av regeringens lagförslag innan de läggs fram för riksdagen. Genom dessa skapas förutsättningar för kvalitet i lagstiftningsarbetet. Vikten av att regeringen även i brådskande ärenden inhämtar de upplysningar och yttranden som behövs vid beredningen av regeringsärenden har också tidigare framhållits av utskottet. Det ökar förutsättningarna för att de åtgärder som vidtas blir så träffsäkra och effektiva som möjligt. För att remissinstanserna ska ha en verklig möjlighet att lämna genomtänkta synpunkter krävs givetvis också att de inte får alltför kort tid till sitt förfogande. Utskottet kan, i likhet med Lagrådet, konstatera att tidsfristen för remissinstanserna var mycket kort givet lagförslagets innebörd och komplexitet. Detsamma gäller även den tid som Lagrådet fick på sig.

Utskottet har tidigare betonat att det är viktigt att regeringen vid beredningen av brådskande ärenden ger *riksdagen och dess ledamöter* så goda förutsättningar som möjligt att fullgöra sin roll som lagstiftare. Utskottet noterar att det planerade förslaget om en pandemilag och tidsplanen för beredningen i riksdagen förankrades med partigrupperna i riksdagen, berört utskott i riksdagen och kammarkansliet. Även om således kontakter togs för att förankra det planerade förslaget i riksdagen konstaterar utskottet att tidsramen för riksdagens behandling av ärendet blev extremt kort. Även denna korta tidsram för riksdagens behandling av förslaget om en pandemilag hade enligt utskottet kunnat undvikas om regeringen i ett tidigare skede påbörjat arbetet med att ta fram lagen.

5.9 Regeringens agerande avseende sin coronastrategi

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1165-2020/21 delvis), *bilaga A5.9.1*, begärs att utskottet granskar regeringens, statsministerns och olika statsråds agerande när det gäller den svenska coronastrategin och regeringens krishantering.

Enligt anmälan stod det tidigt klart att den svenska regeringen valde en annan strategi än många andra länder för att bekämpa coronaviruset. Utöver kopplingen mellan valet av strategi och antalet smittade och avlidna, har valet

av strategi enligt anmälan även haft inverkan på andra delar av samhället och ekonomin.

När det gäller granskningen anförs i anmälan att den bör omfatta följande frågor:

- Vilka beslut har regeringen fattat om den svenska strategin?
- Har regeringen baserat sina beslut på ett fullgott faktaunderlag?
- Har regeringens kommunikation om den svenska strategin varit korrekt och tillräcklig tydlig?

När det gäller den första punkten anförs i anmälan att det är oklart om regeringen har fattat några beslut om den svenska strategin och i förekommande fall vilka dessa beslut varit. Det är även oklart vilken beredning som föregått eventuella beslut. Enligt anmälan är det också oklart om ansvaret för att fatta beslut om strategin genom beslut eller av passivitet har delegerats till myndigheterna.

När det gäller den andra punkten anförs i anmälan att det huvudsakligen är Folkhälsomyndigheten som har försett regeringen med fakta och förslag på åtgärder för att hantera pandemin. Enligt anmälan har Folkhälsomyndighetens analyser och slutsatser motsagts av andra experter. Även andra myndigheter ska ha haft synpunkter på den svenska strategin, bl.a. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

När det gäller den tredje punkten anförs i anmälan att den svenska strategin har beskrivits på olika sätt över tid. Exempelvis har regeringen på senare tid fokuserat sin kommunikation på att den svenska strategin syftar, och har syftat, till att begränsa smittspridningen så mycket som möjligt. Under stora delar av året beskrevs dock strategin som att den syftade till att begränsa smittspridningen till en sådan nivå som sjukvården klarade av. Det anförs vidare i anmälan att statsministern vid återkommande tillfällen hävdat att den svenska strategin handlar om att fatta rätt beslut vid rätt tidpunkt, dock utan att precisera vad målet med dessa beslut skulle vara.

Därutöver tas i anmälan upp frågor om regeringens krishantering på olika områden och författningsberedskap. Dessa frågor behandlar utskottet i andra granskningsärenden.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat promemorior från Statsrådsberedningen, Justitiedepartementet, Socialdepartementet och Förvaltningsavdelningen, *bilaga A5.9.2–4*.

Utskottet har genomfört ett antal offentliga utfrågningar. Den 25 mars 2021 genomförde utskottet en utfrågning med Olivia Wigzell, generaldirektör för Socialstyrelsen, *bilaga B4*, och den 26 mars utfrågningar med Johan Carlson, generaldirektör för Folkhälsomyndigheten, *bilaga B5*, och Dan Eliasson, tidigare generaldirektör för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), *bilaga B6*. Den 9 april 2021 genomförde utskottet en utfrågning med

socialminister Lena Hallengren, *bilaga B7*, och den 20 april 2021 en utfrågning med inrikesminister Mikael Damberg, *bilaga B10*. Utskottet genomförde också en utfrågning den 26 april 2021 med statsminister Stefan Löfven, *bilaga B13*.

Utredning i ärendet

Uppgifter på regeringens webbplats

På regeringens webbplats publicerades den 7 april 2020 en strategi med anledning av det nya coronaviruset, *bilaga A5.9.5*.

Enligt strategin syftar regeringens beslut till att

1. begränsa smittspridning i landet
2. säkerställa resurser till hälso- och sjukvård
3. begränsa inverkan på samhällsviktig verksamhet
4. lindra konsekvenser för medborgare och företag
5. dämpa oro
6. sätta in rätt åtgärder vid rätt tillfälle.

Den 29 januari 2021 ändrades texten i fjärde stycket i strategin från att det övergripande målet med regeringens arbete är att minska takten på smittspridningen, dvs. att platta till kurvan så att inte väldigt många blir sjuka samtidigt till att det övergripande målet med regeringens arbete är att minska smittspridningen i samhället. Den 1 februari 2021 ändrades texten i det fjärde stycket tillbaka till den tidigare lydelsen.

Gällande ordning

Regeringens styrfunktion

Regeringens styrfunktion är konstitutionellt stadfäst. Den framgår av 1 kap. 6 § regeringsformen som säger att regeringen styr riket och att den gör det under ansvar inför riksdagen. Vad som avses med bestämmelsen att regeringen styr riket är dock inte särskilt tydliggjort, vare sig i regeringsformen eller dess förarbeten, utan den måste uttolkas i sammanhanget (bet. 2005/06:KU8 s. 38 f.). Utgångspunkten vid en sådan bedömning är att den styrande funktionen utgör en restfunktion i förhållande till de funktioner som tillkommer först och främst riksdagen, kommunerna och domstolarna men även förvaltningsmyndigheterna inom det område där dessa är självständiga enligt regeringsformen. I vid mening måste således regeringens styrfunktion förstås på det sättet att i den ingår alla uppgifter som är nödvändiga för styrandet av riket och som inte enligt grundlag eller lag ska utföras av något annat organ. Förvaltningsmyndigheterna är regeringens redskap och står till dess förfogande vid styrandet av riket.

Av det anförda följer att regeringen är ansvarig för genomförandet av det allmännas åtagande om inte detta uttryckligen tillkommer riksdagen, kommunerna, domstolarna eller någon annan myndighet.

I regeringens styrfunktion måste anses ingå uppgiften att hantera konsekvenserna av en stor katastrof som drabbar riket och dess befolkning, då detta knappast kan vara en uppgift för riksdagen, enskilda kommuner eller domstolarna. Stöd för en sådan bedömning kan även hämtas från vad den svenska rättsordningen i övrigt har att säga om underlåtenhet att handla, även om regeringsformens bestämmelse om att regeringen styr riket faller utanför straffrättens område. (Se bet. 2005/06:KU8 s. 39.)

Till sin hjälp har regeringen de myndigheter som lyder under regeringen, och den har att fatta de beslut som erfordras, t.ex. i form av direktiv till myndigheter om att vidta olika åtgärder. Regeringens befogenheter härvidlag torde vara långtgående i en krissituation. Regeringen kan också på förhand ha beslutat att myndigheter som lyder under regeringen ska ha vissa uppgifter i en sådan situation. Inledningsvis när en katastrof inträffar faller det då på dessa myndigheter att hantera situationen på det sätt de ålagts av regeringen, men även i detta fall agerar myndigheterna i egenskap av regeringens redskap för att hantera situationen, och regeringens uppgift blir att se till att myndigheterna klarar av det som föreskrivits dem. Till syvende och sist är det regeringen – inte förvaltningsmyndigheterna – som i enlighet med regeringsformen inför riksdagen ansvarar för hur krisen hanteras. (Se bet. 2005/06:KU8 s. 39)

Saklighetskravet

I 1 kap. 9 § regeringsformen anges att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Denna s.k. objektivitetsprincip innebär att ett förvaltningsorgan i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än de som det är satt att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende (Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt [13 september 2018, Juno], avsnitt 5.3.3). Som framgår gäller bestämmelsen inte bara för domstolar och förvaltningsmyndigheter utan även för andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen. Utformningen av bestämmelsen i denna del innebär att den även gäller för regeringen när den uppträder som högsta myndighet inom förvaltningsorganisationen (prop. 1975/76:209 s. 138). Regeringens normgivning omfattas inte av bestämmelsen.

Den yttre ramen för objektivitetsprincipen följer av 1 kap. 9 § regeringsformen medan dess närmare innehåll fås bl.a. genom uttalanden av Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK) samt Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden vid dessa instansers prövning och granskning av konkreta myndighetsbeslut och myndigheters ageranden.

Beredningskrav för regeringsärenden

I 7 kap. 2 § regeringsformen föreskrivs att regeringen vid beredningen av ärenden ska begära in de upplysningar och yttranden som behövs från berörda

myndigheter. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs begäras in från kommuner. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig.

I förarbetena till bestämmelsen framhålls att beredningskravet inte bara gäller för författnings- och budgetärenden utan också exempelvis för utnämningssärenden, och att arbetet med att begära in upplysningar är ett betydelsefullt moment som bör ägnas särskild uppmärksamhet (SOU 1972:15 s. 150, prop. 1973:90 s. 287).

Själva förfarandet vid beredningen av regeringsärenden regleras i mycket begränsad omfattning i regeringsformen eller andra författningar. Det anses vara en fråga som faller inom regeringens handlingsfrihet (Algotsson, Sveriges författning efter EU-anslutningen, 2000, s. 214). Oftast är ett remissförfarande skriftligt, men det förekommer att regeringen begär in synpunkter muntligen. Det faller i slutändan på regeringen att under konstitutionellt ansvar avgöra vilket beredningsunderlag som behövs (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 326 f.).

Partiledardebatter

Vid partiledardebatten i riksdagen den 10 juni 2020 anförde statsminister Stefan Löfven bl.a. följande:

Regeringen har hållit 30 extra regeringsammanträden. Vi har fattat beslut om ett fyrtiotal förordningar och ett sextiotal myndighetsuppdrag. Vi har fattat beslut om tolv propositioner varav sju extra ekonomiska propositioner för att se till att vi tillför 245 miljarder kronor som är budgetpåverkande. Det lär visst vara 250 miljarder i dag.

I debatten anförde Stefan Löfven även följande:

Herr talman! Den 1 februari klassade regeringen covidsjukdomen som samhällsfarlig och allmänfarlig. Det är detsamma som att politiskt peka med hela handen. Därefter har vi, som jag sa tidigare, haft 30 extra regeringsammanträden för att se till att det ska finnas resurser i vård och omsorg. Vi kommer att behöva göra ännu mer, men hittills har vi lagt 250 miljarder som är direkt budgetpåverkande.

Att regera i en kris innebär att man får fatta beslut precis efter den situation som råder här och nu. Man måste ha en uttänkt strategi och en plan, och sedan får man fatta beslut i takt med utvecklingen och kunskapen om viruset.

Vid partiledardebatten den 13 januari 2021 anförde statsminister Stefan Löfven bl.a. följande.

Herr talman! Myndigheterna och experterna har diskuterat vad som gjorde att Sverige fick en så hög smittspridning i början i förhållande till våra nordiska grannländer. Nu har Danmark också en ganska dramatisk smittspridning. Vad är det som gör att Irland, som så sent som i december 2020 kände sig ganska säkra på sin situation, nu har en dramatisk smittspridning, och det utan den brittiska muterade varianten? Vad är det som gör att utvecklingen i Holland och Belgien har sett olika ut och gått i olika takt? Vad är det som gör att Spanien och Portugal, som ligger på Iberiska halvön, har haft två olika utvecklingar av smittspridningen? Man

vet inte vad det beror på. Uppenbarligen har dock Sverige haft en kraftigare smittspridning.

I strategin ingick att se till att testa och spåra så många vi kunde. När smittspridningen blev för stor kunde vi inte spåra så många som vi ville, men vi var överens med Sveriges Kommuner och Regioner: Testning och spårning är naturligtvis en viktig del i detta.

Stefan Löfven anförde vid debatten också bl.a. följande.

Herr talman! Jag som statsminister har det yttersta ansvaret för hur regeringen agerar. Jag står upp för den strategi som vi har valt. Jag tycker att den är rätt. Den gäller fortfarande. Det måste vara så att vi ser till att begränsa smittspridningen så mycket som möjligt.

Jag konstaterar dock också att Coronakommissionen inte är färdig med hela sitt arbete. Där har vi tidigare sagt: Låt oss avvakta och se. Vi är mitt uppe i detta nu. När det är slut, vad är det då som har hänt och vad ger experterna oss då för uppgifter?

Redan nu är det så att länder som har haft samma typ av åtgärder har haft olika utveckling av smittspridningen. Vad beror det på? Jag har inte alla de svaren. Om Annie Lööf har dem är det bra, men jag kan inte höra att ens experterna har dem ännu. Låt oss alltså avvakta detta.

Jag tar dock ansvar för den hantering vi har i Sverige, och den står jag upp för.

Information till riksdagen

Vid en frågestund i riksdagen den 19 mars 2020 anförde statsminister Stefan Löfven bl.a. följande.

Vi har några grundläggande uppdrag: Vi ska se till att begränsa smittan så mycket som möjligt. Vi ska se till att resurserna finns i sjukvården och i hälsovården. Vi ska se till att minimera effekterna på de samhällsviktiga verksamheterna. Vi ska se till att minimera konsekvenser för både medborgare och företag. Vi ska med så mycket information som möjligt försöka dämpa oron.

Och vi ska inte minst se till att ta rätt beslut vid rätt tillfälle. Det är den strategi som regeringen följer, och det vill vi gärna göra i gott samarbete.

Den 3 juni 2020 besvarade socialminister Lena Hallengren en skriftlig fråga om strategin mot covid-19 (fr. 2019/20:1398). I svaret anfördes följande.

Markus Wiechel har frågat mig, mot bakgrund av de höga dödstaten i Sverige till följd av covid-19 och de delade meningar som finns om strategin, om jag avser att tillkalla en bredare expertgrupp för att vidga kunskapen inför framtida beslut eller på annat sätt verka för att få nya perspektiv.

I Sverige utgår samhällets krisberedskap från ansvarsprincipen. Den innebär att den som har ansvaret för en verksamhet under normala förhållanden, har motsvarande ansvar även under krissituationer. Folkhälsomyndigheten är den expertmyndighet som har det övergripande nationella ansvaret för befolkningens skydd mot smittsamma sjukdomar och att samordna smittskyddet på nationell nivå. En av myndighetens uppgifter är att ta fram och sprida vetenskapligt grundad kunskap som främjar hälsa, förebygger sjukdomar och skador samt att ta fram kunskapsunderlag i samverkan med andra aktörer.

Folkhälsomyndigheten följer kontinuerligt forskningsläget om det nya coronaviruset och baserar sina rekommendationer på det aktuella

kunskapsläget. Myndigheten har också tillsatt en extern referensgrupp som ska bistå med rådgivning under pågående pandemi. Vidare tar myndigheten naturligtvis del av åsiktsyttringar.

Regeringen har löpande kontakt med Folkhälsomyndigheten och övriga myndigheter som är involverade i arbetet rörande insatser för att bekämpa covid-19.

Den 29 juli 2020 svarade socialminister Lena Hallengren på en skriftlig fråga om coronastrategin (fr. 2019/20:1790). I svaret anfördes bl.a. följande.

Det övergripande målet för Sveriges hantering av det virus som orsakar sjukdomen covid-19 och smittspridningens effekter är att begränsa smittspridningen för att skydda människors liv och hälsa och säkra sjukvårdens kapacitet. Den svenska strategin vid hanteringen av viruset är att de åtgärder som vidtas ska baseras på kunskap och beprövad erfarenhet och att rätt åtgärder ska vidtas vid rätt tidpunkt. För att denna strategi ska kunna upprätthållas omprövas åtgärderna löpande utifrån kunskapsläge och smittspridningssituation. Utgångspunkten har varit att de åtgärder som vidtas för att minska smittspridningen ska präglas av uthållighet och delaktighet samt att effekter på samhället och folkhälsan i stort ska beaktas.

Den 10 februari 2021 svarade socialminister Lena Hallengren på skriftliga frågor om regeringens formulering av coronastrategin (fr. 2020/21:1571, 2020/21:1607 och 2020/21:1608). I svaret anfördes bl.a. följande.

Regeringen har inte ändrat coronastrategin utan det var ett misstag som föranledde den ändrade formuleringen på regeringens hemsida i samband med att annan text uppdaterades. Detta har nu åtgärdats.

Tidigare granskning

Regeringens styrfunktion

Våren 2016 granskade utskottet regeringens förberedelse inför och agerande under flyktingsituationen hösten 2015 (bet. 2015/16:KU20 s. 396 f.). Konstitutionsutskottet framhöll regeringens ansvar för att kriser kan hanteras och att det, när det gäller ett mer akut krisläge, är viktigt att regeringen får fullgod information från sina myndigheter om händelseutvecklingen och vid behov vidtar de åtgärder som behövs för att myndigheter och andra ska kunna hantera situationen. Såvitt utskottet kunde bedöma hade regeringen sett till att det fanns lämpliga informationsvägar. Utskottet konstaterade dock också att det hade förekommit många kontakter mellan myndigheterna och regeringen, exempelvis mellan Migrationsverkets generaldirektör och berörd statssekreterare, som till stor del inte hade dokumenterats. Utskottet framhöll att dokumentation även av informella kontakter är värdefull, och att de aktuella kontakterna borde ha dokumenterats. Detta gäller särskilt om den information som inhämtas vid kontakterna ligger till grund för beslut.

Utskottet granskade våren 2018 regeringens informationshantering under flyktningmottagandet hösten 2015 (bet. 2017/18:K20 s. 112 f.). Utskottet anförde bl.a. att det ankommer på förvaltningsmyndigheterna under regeringens att ge relevant och uppdaterad information till regeringen om det som faller inom myndigheternas respektive ansvarsområden, och att

uppmärksamma regeringen på händelser som kan kräva åtgärder från regeringens eller Regeringskansliets sida. Regeringen å sin sida styr emellertid riket, och ansvarar dels för att efterfråga den information som behövs för att styrfunktionen ska kunna fullgöras, dels för att olika delar av statsapparaten får del av nödvändig information.

Saklighetskravet

Våren 2012 granskade utskottet publiceringen på regeringens webbplats om s.k. nätmyter rörande invandring (bet. 2011/12:KU20 s. 154 f.). Det fick enligt utskottet anses legitimt att regeringen använder sin och Regeringskansliets gemensamma webbplats för att informera om regeringens politik och därmed sammanhängande samhällsfrågor. Vidare anförde utskottet att 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. Utskottet ansåg att 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 korregerar detta.

Rättelser av uppgifter på regeringens webbplats

Vid en granskning våren 2011 rörande jordbruksministerns styrning av Jordbruksverket framgick av utredningen att felaktiga uppgifter hade kommunicerats på bl.a. regeringens webbplats (bet. 2010/11:KU20 s. 222 f.). Vid granskningen noterade utskottet att någon skriftlig rättelse av vissa felaktiga uppgifter inte hade fogats till regeringens webbplats. Så borde enligt utskottets mening ha gjorts så snart felaktigheten uppmärksammades.

Under granskningen hade utskottet fått kunskap om att uppgifter i texter från föregående mandatperiod på regeringens webbplats hade ändrats. Dessa ändringar hade skett genom att ord bytts ut i den ursprungliga notisen. Utskottet framhöll att ändringar eller rättelser av sakinnehåll i tidigare slutbehandlade dokument alltid bör ske genom att en skriftlig ändring eller rättelse fogas till det dokument där den ursprungliga uppgiften finns.

Beredningskravet för regeringsärenden

Utskottet har återkommande framhållit vikten av en god beredning av regeringsärendena. I samband med det har utskottet understrukt att beredningskravet är ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i den svenska politiska beslutsprocessen och att det är till gagn för kvaliteten på regeringsbesluten samt för demokratin, rättssäkerheten och effektiviteten att beredningsunderlag begärs in (se bl.a. bet. 2008/09:KU10 s. 46 f. och bet. 2013/14:KU10 s. 74). Utskottet har också i detta sammanhang understrukt vikten av en omsorgsfull dokumentation av beredningsåtgärder och underlag som en förutsättning för en efterföljande kontroll och för att uppnå öppenhet och spårbarhet (se bl.a. bet. 2007/08:KU10 s. 44 f. och bet. 2009/10:KU10 s. 43 f.).

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet begärde i skrivelser till Regeringskansliet svar på vissa frågor.

Som svar fick utskottet promemorior från Statsrådsberedningen, Justitiedepartementet, Socialdepartementet och Förvaltningsavdelningen (bilaga A5.9.2–4).

Strategin

I svaren anfördes att den svenska coronastrategin bl.a. kommit till uttryck i kommittédirektiven Utvärdering av åtgärderna för att hantera utbrottet av det virus som orsakar sjukdomen covid-19 (dir. 2020:74). Strategin innebär att de åtgärder som vidtas ska baseras på kunskap och beprövad erfarenhet och att åtgärder ska vidtas vid rätt tidpunkt. Inom ramen för strategin kan olika åtgärder vidtas för att begränsa smittspridningen. Att testa och smittspåra så många som möjligt är exempel på sådana åtgärder.

Vidare anfördes att en central del i den svenska strategin är att begränsa smittspridningen.

När det gäller hur strategin tagits fram anfördes att krishanteringsorganisationen i Regeringskansliet har följt utvecklingen av coronaviruset sedan början av januari 2020. Arbetet i Regeringskansliet intensifierades i slutet av januari 2020 när det fanns tecken på att situationen i Sverige förvärrades. Kansliet för krishantering har sedan dess löpande tagit fram en samlad lägesbild. Lägesbilden baseras på lägesinformation från myndigheter inklusive länsstyrelser och ambassader samt krishanteringsorganisationens egen omvärldsbevakning. Information från myndigheterna förmedlas i första hand genom ansvariga departement. Lägesbilden sambereds inom Regeringskansliet.

Samordningsmöten inom ramen för krishanteringsorganisationens struktur har hållits sedan den 29 januari 2020. Gruppen för strategisk samordning (GSS), som består av statssekreterare och leds av inrikesministerns statssekreterare har löpande träffats. De statssekreterare vars verksamhetsområden varit mest berörda har träffats inom denna konstellation med tätare intervall, under vissa perioder dagligen.

Med utgångspunkt i den samlade lägesbilden har det i GSS diskuterats scenarier och identifierats mål för olika lägen som skulle kunna inträffa om smittspridningen förvärrades. Scenarier och mål har också tagits upp vid expeditionschefsmöten och vid allmän beredning. Scenarierna och de identifierade målen har varit viktiga delar i arbetet med den strategiska inriktningen.

Vidare anfördes att det i början av april 2020 fanns ett behov av att kommunicera arbetet med anledning av coronaviruset. Regeringskansliets kommunikationsenhet sammanställde därför information om mål och strategi som publicerades på regeringens webbplats. Några beslut fattades inte inför eller med anledning av denna publicering.

Ändringar av den strategiska inriktningen

I svaren anförs att den strategiska inriktningen har prövats löpande under hela pandemin. Beroende på hur smittspridningen har utvecklats har olika delar av strategin betonats.

Scenarier och mål gällande coronapandemin har varit viktiga delar i det arbetet och har tagits upp vid allmän beredning vid flera tillfällen under perioden 13 februari 2020 till 11 mars 2021.

De scenarier som togs upp i början av våren 2020 rörde smittspridningens utveckling och avsåg ett måttligt läge, ett värre läge och ett värsta läge. De scenarier som togs upp senare under våren rörde ett stabiliserat läge och situationen efter krisen. Mål för olika lägen togs upp vid några tillfällen våren 2020.

I juni 2020 togs scenarier för smittspridning under hösten upp. Scenarier för smittspridningens utveckling har även tagits upp efter sommaren.

Sedan december 2020 har scenarier som tagits upp också inkluderat frågor om vaccinering.

Huvuddragen i den svenska strategin har inte ändrats, men sedan hösten 2020 har betydelsen av lokala och regionala åtgärder lyfts fram. Eftersom smittspridningen varierade över landet vidtogs åtgärder mot smittspridningen i allt större utsträckning lokalt och regionalt.

Ändrad formulering på regeringens webbplats

Angående att texten i den strategi som publicerades den 7 april 2020 på regeringens webbplats ändrades under en kort tid i början av 2021 anförs att ett antal medarbetare på Regeringskansliets kommunikationsenhet har behörighet att publicera texter på webbplatsen. Den 29 januari 2021 gjorde en medarbetare på kommunikationsenheten av misstag en ändring i texten om strategi med anledning av coronaviruset. Något uppdrag att ändra texten fanns inte. När misstaget uppmärksammades den 1 februari 2021 återställdes texten omedelbart till den ursprungliga versionen från den 7 april 2020. Eftersom det handlade om att återställa texten till dess ursprungliga version bedömdes att det inte fanns något behov av en ändringsnotering.

Utfrågningar

Olivia Wigzell

Utskottet genomförde den 25 mars 2021 en utfrågning med Olivia Wigzell, generaldirektör för Socialstyrelsen (bilaga B4).

Olivia Wigzell anförde att Socialstyrelsen inte har mycket att tillföra om coronastrategin. Myndighetens uppdrag är att arbeta med genomförande av strategin och i linje med strategin inom de områden som myndigheten ansvarar för, nämligen vård och omsorg.

Vidare anförde Olivia Wigzell att Socialstyrelsen tydligt signalerade att hälso- och sjukvårdens kapacitet behövde förstärkas. Myndigheten gav också signaler om vad det kunde finnas för förstärkningsresurser i form av mobila

enheter, fältsjukhus och transportkapacitet såsom helikopterresurser. En del i ett strategiskt vägval har varit att investera mycket i hälso- och sjukvården, och det har regeringen gjort både genom att ge statsbidrag, som innebär full kostnadstäckning för all den uppskalning som har krävts av hälso- och sjukvården och genom många andra typer av statsbidrag som Socialstyrelsen har administrerat men också med tydliga signaler om att det här är viktigt.

Johan Carlson

Utskottet genomförde den 26 mars 2021 en utfrågning med Johan Carlson, generaldirektör för Folkhälsomyndigheten (bilaga B5).

Johan Carlson anförde att man ofta blandar uttrycken strategi, åtgärder, insatser osv. Det strategiska anslaget som myndigheten har tagit är egentligen två huvudstrategier. Den ena är att med olika åtgärder pressa ned smittspridningen i samhället. Det andra strategiska anslaget är att särskilt rikta uppmärksamhet mot dem som vi tror drabbas av allvarlig sjukdom och död.

Vidare anförde Johan Carlson att det inte finns olika sätt att trycka ned smittan. Man kan bara trycka ned smittan på ett sätt, nämligen så mycket man kan. Då får man både en mindre topp och ett kortare förlopp naturligtvis. Man både minskar smittan i samhället och minskar trycket på sjukvården.

Johan Carlson anförde också att han har deltagit i allmän beredning vid ett stort antal tillfällen. Regeringen har varit angelägen om att få en uppdatering från myndigheten, och även från andra myndigheter. Vid kontakter mellan Johan Carlson och Regeringskansliet och regeringsföreträdare, framför allt från Socialdepartementet, har det diskuterats olika möjligheter till insatser.

Dan Eliasson

Utskottet genomförde den 26 mars 2021 en utfrågning med Dan Eliasson, tidigare generaldirektör för MSB (bilaga B6).

Dan Eliasson anförde att han har haft en bra, rak och öppen kommunikation med Regeringskansliet. När myndigheter lämnar synpunkter till Regeringskansliet kan de inte göra anspråk på att just deras dimension ska vara det avgörande. Regeringens uppdrag är ju att styra riket och försöka göra en sammanvägd bedömning av alla de intryck man får. MSB har inte invänt mot strategin på övergripande nivå på något sätt.

Socialminister Lena Hallengren

Utskottet genomförde den 9 april 2021 en utfrågning med socialminister Lena Hallengren (bilaga B7).

Lena Hallengren anförde att hon ansåg att begreppen strategi och åtgärder har blandats ihop i debatten. Ibland använder regeringen termen strategi för ytterst övergripande beskrivningar av inriktningen för ett visst arbete, men ibland för betydligt mer detaljerade planer. De mål som regeringen har arbetat med, och fortfarande arbetar efter, är målen i strategin, nämligen att begränsa smittspridningen i landet, säkerställa resurser till hälso- och sjukvård, begränsa inverkan på samhällsviktig verksamhet, lindra konsekvenser för medborgare och företag, dämpa oro, basera åtgärder på forskning och beprövad erfarenhet

samt sätta in rätt åtgärder vid rätt tillfälle. I enlighet med strategin har åtgärderna kontinuerligt prövats under pandemins gång. När bedömningen har varit att nya åtgärder behöver sättas in, gamla fasas ut eller justeras, har det skett efter noggrant övervägande. Ett exempel är besöksförbudet på särskilda boenden för äldre. Dialogen med inte minst Folkhälsomyndigheten har varit viktig för att se till att vidtagna åtgärder baseras på bästa tillgängliga kunskap och beprövad erfarenhet.

Vidare anförde Lena Hallengren att regeringen inte har någon formellt beslutad strategi. Det finns inte ett beslutsdatum, och strategin har inte på det sättet en rättslig status. Det här är en strategi som har diskuterats, som har varit föremål för inte minst beredning i regeringen. Det är ett sätt att resonera om hur man arbetar, och så har detta sammanfattats. Strategin är inte ett dokument av rättslig natur. När det sedan handlat om olika myndigheter och om de har behövt göra någonting ytterligare har det föranletts av regeringsbeslut om nya uppdrag.

Inrikesminister Mikael Damberg

Utskottet genomförde den 20 april 2021 en utfrågning med inrikesminister Mikael Damberg (bilaga B10).

Mikael Damberg anförde att den svenska strategin är övergripande till sin karaktär, och huvuddragen i den har inte ändrats. Den omfattar ett antal mål, och strategin slår fast att de åtgärder som ska vidtas baseras på kunskap och beprövad erfarenhet och att rätt åtgärder ska vidtas vid rätt tidpunkt. För att upprätthålla strategin omprövas vidtagna åtgärder löpande.

Vidare anförde Mikael Damberg att det är regeringen som styr riket, men att den svenska förvaltningsmodellen också innebär att myndigheterna har stor självständighet och operativt ansvar. Regeringen tar självklart ansvar för de beslut den har fattat och för regeringens strategi. Sverige har en ordning där kommuner och regioner i stor utsträckning är självstyrande. Så fungerar det i normala fall, och så fungerar det i krislägen. Det betyder att den som normalt gör jobbet ska fortsätta att göra det under kriser. Det är också grunden för den ansvarsprincip som Sveriges krisberedskap bygger på.

Mikael Damberg anförde också att Regeringskansliet har följt utvecklingen av coronaviruset sedan januari 2020. Den 30 januari deklarerade Världshälsoorganisationen, WHO, att covid-19 är ett internationellt hot mot människors hälsa. Då var samordningen inom krishanteringsorganisationen redan igång. Dagen innan hölls det första mötet i gruppen för strategisk samordning med anledning av coronaviruset. Även regeringen fick en första information om krishanteringsorganisationen och om coronavirusets utbredning i slutet av januari. Med hänsyn till hur omfattande och långvarig den här krisen har varit har regeringen fattat mer än 700 beslut kopplade till pandemin.

Vidare anförde Mikael Damberg att det är fråga om en strategi som är övergripande till sin karaktär. Den anger mål och den anger också ett förhållningssätt när det gäller hur man hanterar den här krisen. Den har varit föremål för diskussioner inom Regeringskansliet, på allmän beredning och den

har vuxit fram under den här pandemin. Det har varit ett sätt för regeringen att jobba under pandemin. Den har varit huvudsakligen oförändrad under hela pandemin. Coronapandemin har inneburit den största upptrappningen av Regeringskansliets krishanteringsarbete någonsin. Regeringen har fått löpande uppdateringar från krishanteringsorganisationen vid allmän beredning. Samlad lägesinformation från departementen, myndigheter, länsstyrelser, ambassader och öppna källor skickas ut skriftligen till samtliga statsråd och inom Regeringskansliet flera gånger i veckan.

Mikael Damberg anförde vidare att uppdateringar om läget och inriktningen av Regeringskansliets arbete löpande ges av den statssekreterargrupp som benämns GSS, gruppen för strategisk samordning. Dess uppgift är att strategiskt samordna Regeringskansliets stöd till regeringen. Under vissa perioder träffades berörda statssekreterare dagligen, även under helgen. Departementen har även intensifierat samverkan med sina myndigheter. Krishanteringsrådet har träffats flera gånger, och det är en tät dialog med länsstyrelserna.

Vidare anförde Mikael Damberg att finanskrisen drabbade Sverige väldigt hårt och berörde stora delar av svenskt samhälle. Den dåvarande regeringen fattade väldigt många beslut för att hantera finanskrisen, men den dåvarande regeringen fattade inte beslut om en strategi för att hantera finanskrisen. Mikael Damberg uppgav att han var helt övertygad om att den dåvarande regeringen hade en strategi för hur man hanterade finanskrisen. Däremot bekräftades strategin då i en redogörelse i budgetpropositionen, där regeringen förklarade hur den jobbade med finanskrisen.

På samma sätt har regeringen den här gången bekräftat strategin och beskrivit strategin i både en budgetproposition och i uppdraget till Coronakommissionen. Men ett formellt beslut om strategin har inte fattats.

Mikael Damberg anförde också att det inte är så att det inte har förekommit regeringsbeslut kopplade till strategin. Regeringsbeslut har fattats om budgetpropositionen och uppdraget till Coronakommissionen. Den här inriktningen på verksamheten har också redovisats för de myndigheter som jobbar närmast i krisen men har också varit uppe för allmän publikation, t.ex. på regeringens webbplats. Det är inte ovanligt att regeringen arbetar enligt en strategi och ett förhållningssätt som det inte finns ett regeringsbeslut kring. Ett regeringsbeslut ska ju ha rättsverkan på något sätt och innebära en förändring av mandat, pengar, uppdrag etc. I de sammanhangen har regeringen fattat regeringsbeslut i särskild ordning.

Statsminister Stefan Löfven

Utskottet genomförde den 26 april 2021 en utfrågning med statsminister Stefan Löfven (bilaga B13).

Stefan Löfven anförde att pandemin har påverkat alla delar av samhället, och det har därför varit nödvändigt för regeringen att vidta åtgärder vars omfattning saknar motsvarighet vid tidigare krishanteringar. Regeringen fattade den 1 februari 2020 det första beslutet kopplat till pandemin. Därefter

har över 700 beslut fattats för att hantera viruset och dess effekter på samhället. Regeringen har beslutat mer än 40 propositioner och 200 förordningar och lämnat över 150 myndighetsuppdrag.

Vidare anförde Stefan Löfven att regeringen har ställt upp ett antal mål för Sveriges hantering av pandemin. Det övergripande målet för regeringens arbete har varit, och är fortfarande, att begränsa smittspridningen för att skydda människors liv och hälsa. En del i det har varit att säkerställa sjukvårdens kapacitet. Övriga mål har varit att säkerställa resurser till hälso- och sjukvård, begränsa inverkan på annan samhällsviktig verksamhet, lindra konsekvenser för medborgare och företag samt dämpa oro. För att nå målen har regeringen haft en strategisk inriktning, och det har varit att åtgärder som beslutas ska baseras på kunskap och beprövad erfarenhet och att rätt åtgärd ska vidtas vid rätt tidpunkt. De åtgärder som vidtas ska också präglas av uthållighet och delaktighet, och när åtgärder vidtas för att minska smittspridningen ska dessutom effekter på samhället och folkhälsan i stort beaktas.

Stefan Löfven anförde också att regeringen inte har fattat något särskilt beslut om strategin, men man har hela tiden varit tydlig med att det är den som regeringen arbetar efter för att hantera pandemin. I enlighet med den strategiska inriktningen har regeringen vid varje tidpunkt vidtagit de åtgärder som då framstått som mest ändamålsenliga för att nå målen. Det innebär att åtgärderna alltså är ett utflöde ur, ett resultat av, och inte en del av den svenska strategin. Åtgärderna har omprövats löpande och anpassats utifrån vad situationen har krävt. Det hade inte gjorts någon skillnad i praktiken om det funnits ett formellt fattat beslut, utan regeringen har här valt en strategi som är en inriktning för hur regeringen ska arbeta. En sådan behöver inte komma till uttryck genom regeringsbeslut. Det är naturligt att regeringens politiska inriktning i ett sådant här sammanhang växer fram, diskuteras fram och processas fram i regeringen, men självfallet också i andra konstellationer i Regeringskansliet.

Vidare anförde Stefan Löfven att det även i många andra länder inte funnits något sådant formellt beslut. Det har inte heller i tidigare kriser i Sverige varit den vanliga ordningen att man har fattat ett sådant beslut.

Stefan Löfven anförde också att strategin diskuterats på allmän beredning och i krishanteringsenheten på departementet. Vidare uppgav Stefan Löfven följande:

Sedan har jag sett den, ja: Det här är den vi är överens om i diskussion mellan statssekreterarna och de som har hanterat krisen mer direkt i regeringens allmänna beredning och så vidare. Så den växte ju fram, och sedan har vi sagt: Den här ser bra ut.

Däremot har jag inte sagt ... Jag sitter ju inte och trycker på knappen och säger att vi ska införa den på en webbplats eller så; det är inte så det går till. Men att jag har sett den – ja, så är det.

Utskottets ställningstagande

I granskningen har utskottet behandlat den formella hanteringen av den strategi som regeringen publicerat. Utskottet har således inte bedömt innehållet i strategin.

Som framgått ovan formulerades under våren 2020 en strategi för regeringens hantering av det nya coronaviruset. Strategin publicerades den 7 april 2020 på regeringens webbplats. Av granskningen framgår att det inte fattades några beslut inför eller med anledning av detta. Det var Regeringskansliets kommunikationsenhet som sammanställde information om mål och strategi. Av granskningen framgår dock att texten varit föremål för diskussioner inom regeringen och Regeringskansliet, bl.a. på allmän beredning.

Vid utfrågningen med statsminister Stefan Löfven uppgav han att regeringen hela tiden varit tydlig med att det är strategin som regeringen arbetar efter för att hantera pandemin. Han uppgav också att de övergripande målen och den strategiska inriktningen varit styrande för regeringens arbete, och de har beaktats när regeringen har gett uppdrag till myndigheter och fattat andra beslut.

Såvitt framkommit i granskningen har inte regeringens avsikt varit att strategin skulle styra myndigheterna. Det har från myndighetshåll dock anförts att strategin var något man skulle arbeta med genomförande av och i linje med. Utskottet vill framhålla att det inte finns något konstitutionellt utrymme för regeringen att styra myndigheterna utan regeringsbeslut. Det finns enligt utskottet skäl att i granskningen understryka betydelsen av att information om regeringens arbete inte kommuniceras på ett sätt som verkar styrande för myndigheternas arbete.

Av regeringsformen följer ett beredningskrav för alla ärenden där regeringen fattar beslut. Vidare följer av regeringsformen att regeringsärenden avgörs av regeringen vid regeringssammanträde. Regeringens beslutsfattande är kollektivt.

Att ta fram och publicera en strategi är inte någon åtgärd som måste vidtas vid en kris. En väl avvägd strategi för regeringens arbete under en omfattande och långvarig kris kan dock enligt utskottet vara en god ordning för en effektiv krishantering, men om en strategi behövs är en fråga som regeringen får ta ställning till från fall till fall. Om regeringen väljer att ta fram en strategi för sitt arbete med att hantera en kris är det emellertid enligt utskottets mening viktigt att strategin är väl förankrad hos hela regeringen och berörda delar av Regeringskansliet samt att relevanta beredningsåtgärder vidtas i enlighet härmed vid utformningen av strategin. Det har av granskningen inte gått att klarlägga ifall detta har skett i tillräcklig utsträckning i det nu aktuella fallet. För att möjliggöra en granskning av hur strategin har tagits fram och beretts hade det enligt utskottet varit önskvärt att arbetet med strategin dokumenterats.

Utskottet har tidigare påpekat att ändringar på regeringens webbplats alltid bör ske genom att en skriftlig ändring fogas till texten som ändras. Utskottet

noterar att någon sådan rättelse inte publicerades när beskrivningen på regeringens webbplats av strategin tillfälligt ändrades.

5.10 Samråd med EU-nämnden under våren och sommaren 2020

Ärendet

Initiativ

Konstitutionsutskottet har under våren 2021 närmare granskat regeringens hantering av vissa frågor m.m. under coronapandemin (särskilt prot. 2020/21:3 § 5). Ett av de områden som har granskats är regeringens samråd med EU-nämnden under coronapandemin (dnr 1094-2020/21).

Under våren 2020 medförde spridningen av covid-19 en extraordinär situation som bl.a. innebar att de ordinarie ministerrådsmötena ersattes av videomöten mellan ministrarna och att de formella besluten fattades genom en skriftlig procedur. Granskningen syftar till att undersöka hur regeringens samråd med EU-nämnden har genomförts i samband med detta. Granskningen omfattar samråd inför möten i rådet och Europeiska rådet fr.o.m. den 1 mars 2020 och t.o.m. den 8 september 2020.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Statsrådsberedningen, *bilaga A5.10.1–2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Genomgång av EU-nämndens kallelser

Enligt ministerrådets möteskalender för tiden den 1 mars–8 september 2020 har 69 rådsmöten ägt rum under perioden, varav flertalet var videomöten.

Konstitutionsutskottet har gått igenom EU-nämndens kallelser (2019/20:28–73) inför de rådsmöten som ägde rum. Genomgången visar att vid EU-nämndens sammanträden har information till och samråd med EU-nämnden inför rådsmöten ägt rum vid 48 tillfällen. Av de rådsmöten som ägde rum var 36 videomöten.

Konstitutionsutskottet har vid en jämförelse mellan rådets möteskalender och EU-nämndens kallelser identifierat ett antal rådsmöten där något samråd inte synes ha ägt rum, i vart fall inte vid något sammanträde i EU-nämnden. Antalet motsvarar drygt en tredjedel av samtliga rådsmöten.

Samråd med EU-nämnden inför möten i Europeiska rådet

Med anledning av förhandlingarna om EU:s långtidsbudget (2021–2027) anordnades två extra möten i Europeiska rådet, den 20–21 februari och den

17–21 juli 2020. I samband med dessa möten informerade och samrådde regeringen flera gånger med EU-nämnden under pågående möte.

Följande videomöten ägde rum i Europeiska rådet mellan EU:s stats- och regeringschefer under riksmötet 2019/20:

- den 26 mars 2020 mellan EU:s stats- och regeringschefer
- den 23 april 2020 mellan EU:s stats- och regeringschefer
- den 6 maj 2020 mellan EU:s och Västra Balkans stats- och regeringschefer
- den 19 juni 2020 mellan EU:s stats- och regeringschefer
- den 19 augusti 2020 mellan EU:s stats- och regeringschefer (extrainsatt).

Av EU-nämndens verksamhetsberättelse för riksmötet 2019/20 framgår att statsminister Stefan Löfven informerade och samrådde med nämnden under riksmötet 2019/20 inför samtliga möten i Europeiska rådet samt inför informella möten mellan EU:s stats- och regeringschefer och videomöten mellan EU:s stats- och regeringschefer.

Beslutsproceduren i rådet under coronapandemin

Med anledning av det läge och de resekomplicationer i EU som följde av coronapandemin aktualiserades under våren 2020 frågan om hur man skulle kunna försäkra institutionell kontinuitet i rådet.

Enligt ett pressmeddelande från rådet den 23 mars 2020 vidtog rådet åtgärder för att säkerställa kontinuiteten i sitt arbete under de rådande exceptionella omständigheterna. Rådet godkände då ett tillfälligt undantag från artikel 12.1 i rådets arbetsordning för att underlätta beslutsfattande genom ett skriftligt förfarande (rådets beslut (EU) 2020/430).

Syftet med undantaget var att underlätta beslut om att använda det vanliga skriftliga förfarandet för att anta radsakter genom att tillfälligt avvika från kravet på enhällighet som anges i artikel 12.1 i fall där Coreper¹³ beslutar att använda det skriftliga förfarandet. Undantaget innebär att beslut om att använda det skriftliga förfarandet fattas i enlighet med den majoritet som råder för beslutet i sak. Av skäl 4 till radsbeslutet framgår att användandet av ett skriftligt förfarande i detta fall, som ett alternativ till att anta radsakter vid ett rådsmöte, ska föregås av en grundlig förberedelse i Coreper och när det är möjligt och relevant ska den berörda radsakten vara föremål för en politisk diskussion mellan ministrarna, t.ex. genom en informell videokonferens, för att bl.a. säkerställa öppenhet och de nationella parlamentens medverkan.

Det första beslutet om undantag fattades den 23 mars 2020 och löpte ut den 23 april 2020. Därefter har det fattats beslut om förlängningar av undantaget vid flera tillfällen.

¹³ Coreper är den franska förkortningen för Comité des représentants permanents (de ständiga representanternas kommitté).

Information från EU-ministern till EU-nämnden om information och samråd under coronapandemin

Av EU-nämndens verksamhetsberättelse för 2019/20 framgår att statsrådet Hans Dahlgren lämnade information till EU-nämnden om EU:s åtgärder för att hantera spridningen och konsekvenserna av covid-19 vid totalt tio tillfällen under våren 2020 (den 17 mars, 23 mars, 30 mars, 6 april, 14 april, 20 april, 27 april, 4 maj, 11 maj och 25 maj).

Av uppteckningarna till EU-nämndens sammanträde den 17 mars 2020 framgår att statsrådet Hans Dahlgren framhöll följande om syftet med dessa informationstillfällen (EU-nämndens uppteckningar 2019/20:34 § 1, anf. 2):

Jag tänker återkomma till nämnden framöver, åtminstone en gång i veckan, och ge löpande information om de krisinsatser som görs inom Europeiska unionen. Om det är påkallat kommer naturligtvis även samråd att ske. De informationstillfällen som jag kommer att ha ska naturligtvis inte ersätta de ordinarie samråd som äger rum inför rådsmöten. Detta är informations-tillfällen.

Vid EU-nämndens sammanträde den 23 mars 2020 framhöll statsrådet Hans Dahlgren bl.a. följande om arbetet i ministerrådet och i Coreper (EU-nämndens uppteckningar 2019/20:35 § 1, anf. 2):

Arbetet i ministerrådet behöver i en eller annan form fortsätta. Inriktningen för hur det ska kunna ske i praktiken är denna: Man ersätter ministermötena med videokonferenser, men de formella besluten fattas genom skriftlig procedur. För detta ändamål har alldeles nyss vissa tillfälliga ändringar gjorts i rådets arbetsordning som gör det lättare att besluta om ett sådant här skriftligt beslutsförfarande. Det var ett samråd om just detta som avslutades med EU-nämnden i morse.

När det gäller arbetet i de förberedande instanserna, Coreper och så vidare fortsätter det. Men man håller nere antalet möten till ett minimum, och bara de allra mest nödvändiga mötena äger rum i dagsläget.

Vid EU-nämndens sammanträde den 30 mars 2020 framhöll statsrådet Hans Dahlgren bl.a. följande om arbetet i ministerrådet (EU-nämndens uppteckningar 2019/20:37 § 1, anf. 2):

Det som gäller nu är att samtliga ordinarie rådsmöten har ställts in från och med den 23 mars och en månad framåt. Videomöten i kretsen av råds-medlemmar kan komma att hållas för diskussion om förslag till beslut. Men eftersom de här mötena är informella har rådets arbetsformer justerats tillfälligt, som jag nämnde i förra veckan, för att underlätta att beslut i stället kan fattas genom skriftligt förfarande.

När det handlar om den här typen av videomöten, som alltså kommer att äga rum som en följd av och endast under den pågående krisen, kommer regeringen att upprätthålla kontinuitet i förhållande till nämnden. Samråd kommer alltså att kallas till inför sådana videokonferenser.

Vid EU-nämndens sammanträde den 27 april 2020 då statsrådet Hans Dahlgren lämnade information ställde Jessika Roswall (M) följande fråga till statsrådet (EU-nämndens uppteckningar 2019/20:46 § 1, anf. 4):

Sedan har jag en fråga som kanske är lite vid sidan om. Jag ser på dagordningen att det finns en hel del möten som pågår i EU nu. Det är en hel del informella videokonferenser med olika ministrar. Jag tycker att informationstillfällena är väldigt bra, men samtidigt finns det en hel del möten som vi inte får veta något om i nämnden. Det tycker jag känns lite oroväckande.

EU står nu inför väldigt stora utmaningar, som kommer att kosta en massa pengar och innebära förändringar. Då känner jag att det är viktigt att Sverige är med i processerna och att också riksdagen involveras. Min fråga är hur arbetet med EU-frågorna pågår inom regeringen, för jag har hört att man hävdar att det är informella möten och att Sverige inte kommer att ta till orda. Det känns väldigt oroväckande, eftersom vi kommer att vara en stor del av detta. Jag skulle vilja höra lite grann hur EU-arbetet inom regeringen går till och om man tänker förändra det på något vis.

Statsrådet Hans Dahlgren anförde följande som svar (anf. 7):

Jag ska gärna ta till mig vad Jessica Roswall sa om att det pågår möten och att det inte skulle finnas tillräcklig information om detta. Jag vet inte riktigt vad det handlar om. Om jag kunde få lite exempel på vad det är för möten riksdagen saknar information om kanske vi senare på ett annat sätt kan ta upp det. Det finns ingen annan ambition hos mig som EU-minister än att vi naturligtvis ska vara så öppna som möjligt visavi riksdagen. Det är därför vi har de här informationsmöjligheterna på måndagar, och jag hoppas att vi också på andra sätt kan vara tillmötesgående när det gäller att informera om vad som händer. De här videokonferenserna är ju inte några formella beslutstillfällen, som bekant, utan besluten fattas med skriftlig procedur. Men jag är ändå som förut angelägen om att ha resonemang inför och efter och tala om vad som händer.

Jessika Roswall (M) anförde vidare följande (anf. 8):

Ordförande! Jag tackar statsrådet för svaret.

I dag träffas ministrar ansvariga för turism, i morgon inrikesministrarna och energiministrarna. Frågan om agriculture är just en av de frågor som ska diskuteras som jag tycker att man kanske skulle ha tagit även i EU-nämnden. Jag känner att det finns en hel del sådana frågor. Jag förstår att det är informella möten, men sedan säkras det ju upp med ett skriftligt förfarande. Det är ett lite annat sätt att jobba nu, och jag känner att inte alla tar med EU-nämnden på det sätt som jag tycker borde vara befogat i den här särskilda situationen, speciellt med de utmaningar vi ser.

Jag är tacksam att statsrådet tar till sig av min ”kanske”-kritik och ser fram emot fler möten.

Vid EU-nämndens sammanträde den 11 maj 2020 då statsrådet lämnade information till EU-nämnden ställde Jessica Roswall (M) följande frågor till statsrådet (EU-nämndens uppteckningar 2019/20:50, § 1, anf. 3):

Det kommer ju ändå upp en del möten den här veckan. Finns det något att säga om dem? Ibland har ju hälso- och sjukvårdsministrarna möte och ska diskutera effekterna på läkemedel och så vidare. Vet statsrådet något om det? Likaså har jordbruks- och finansministrarna möten. Det skulle vara intressant att veta vad som diskuteras. I förra veckan pratades det lite om jordbruksarbetare med mera.

Detta för mig till en annan fråga. I förra veckan var det ett möte med ministrarna för sysselsättning och sociala frågor. Där tog man bland annat upp att man ska diskutera opening of internal borders. Det är ju en viktig del för att få igång den inre marknaden när det gäller fri rörlighet. Finns

det någon diskussion om vad som sas mer kring detta? Jag förstår att det kanske är svårt för Hans Dahlgren att veta detta, men i alla fall. På mötet lyftes också detta med minimal wages, som vi har varit överens om i Sverige. Jag tänker att det ändå finns lite att diskutera när det gäller vad som sas i förra veckan.

Statsrådet Hans Dahlgren anförde som svar följande (anf. 7):

Jessika Roswall efterlyser information från möten med hälso- och sjukvårdsministrarna och jordbruksministrarna samt möten om sysselsättning och sociala frågor. Jag måste be att få hänvisa till de berörda statsråden. Det är information som de kan ge. De kan i förekommande fall samråda med EU-nämnden och också ge information till fackutskotten. Jag har inte den informationen själv, annars skulle jag självfallet ge den här. Jag kan alltså tyvärr inte svara på den frågan.

Johan Hultberg (M) anförde följande (anf. 10):

Jag har först en reflektion när det gäller vad statsrådet sa om informationen som rör andra ministrar. Jag har ändå uppfattat att poängen med dessa återkommande måndagsmöten är att vi ska få en samlad information i nämnden om EU-arbetet kopplat till corona, lite grann i syfte att vi inte ska behöva kalla in en lång rad olika ministrar för att få information om enskildheter. Det är då önskvärt att statsrådet Dahlgren säkerställer att han har med sig medarbetare från andra departement som kan svara på de lite mer detaljerade frågor som vi ibland ställer om vaccin, skyddsutrustning eller annat som delvis ligger utanför statsrådet Dahlgrens ansvarsområde. Jag har full förståelse och respekt för att han har svårt att svara på det. Annars kanske vi här i nämnden kommer att behöva ha fler överläggningar om informationsdetaljer med andra ministrar, även om en del naturligtvis sköts i respektive fackutskott. Men EU-nämnden är EU-nämnden, som är ansvarig för de EU-relaterade frågorna.

Som svar anförde statsrådet Hans Dahlgren (anf. 11):

Jag förstår att Johan Hultberg anser att jag skulle vara bättre försedd när det gäller information om vad som händer på olika fackutskottsområden. Jag har inte denna information här. Vi kanske kan koppla upp några andra medarbetare på ett sätt som gör att jag kan vara mer utförlig nästa gång. Vi ska titta på det. Jag vill verkligen inte förneka att det finns ett stort informationsbehov här. Jag tror att många av departementen verkligen vill göra detta i förhållande till fackutskotten. När det gäller om vi kan göra något bredare på dessa måndagsmöten finns det någon gräns för hur mycket detaljer man kan gå in på.

Ordföranden i nämnden anförde följande (anf. 12):

Jag vill understryka det som statsrådet var inne på: Det är inte helt lätt att hitta formerna för den här informationen, så att den blir rätt. Det är väldigt viktigt att vi inte ersätter de samråd som vi behöver ha i frågor som ska upp på de videomöten som olika ministrar är med på. Det är svårt att säga någonting som är hugget i sten. Men vi har alla med oss att detta är övergripande information och att det inte ska ersätta samråden.

Uttalande från ministerrådet om rådets möten under pandemin

I en artikel på nyhetssajten Europaportalen med rubriken 8 av 10 rådsmöten inställda: "En enorm ansträngning" som publicerades den 24 april 2020

framhålls att ministerrådets möten har minskat radikalt till följd av corona-krisen. Enligt artikeln visar en undersökning som Europaportalen genomfört att de flesta planerade mötena ställts in mellan den 9 mars och den 7 april 2020. Rådet har inte haft några fysiska möten under denna tid och omröstningar har ersatts av ministrarnas skriftliga godkännanden. Ministrarna diskuterar endast det absolut nödvändigaste under videokonferenser. Däremot har Coreper I och II fortsatt att träffas fysiskt, ungefär som vanligt. En talesperson för rådet uppger följande till Europaportalen:

De fysiska mötena [med EU-ambassadörer] har blivit ryggraden i EU:s förmåga att fatta beslut. Det är en enorm mängd samordning som måste föregå ministrarnas videokonferenser för att säkerställa att de når konkreta resultat.

Gällande ordning

Regeringens informations- och samrådsskyldighet

Enligt 10 kap. 10 § regeringsformen (RF) ska regeringen fortlöpande informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen. Närmare bestämmelser om informations- och samrådsskyldigheten finns i riksdagsordningen (RO).

I 7 kap. 14 § RO föreskrivs att regeringen ska underrätta EU-nämnden om frågor som ska beslutas i Europeiska unionens råd (rådet). Regeringen ska också rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet ska föras inför besluten i rådet. Regeringen ska även rådgöra med nämnden inför möten och beslut i Europeiska rådet.

Regeringen samråder med EU-nämnden för att få stöd för den ståndpunkt som ska föras fram i rådet. Innan detta samråd äger rum bör frågorna vara förankrade i det utskott som berörs (framst. 2005/06:RS3 s. 49). Det mandat regeringen får av EU-nämnden är inte formellt bindande. Konstitutionsutskottet har emellertid uttalat att innebörden av regeringens informations- och samrådsskyldighet med riksdagen i EU-frågor är att riksdagen härigenom får ett reellt inflytande när det gäller de svenska ståndpunkterna vid beslut i rådet. Man bör nämligen enligt utskottet kunna utgå från att regeringen inte kommer att företräda en ståndpunkt som står i strid med vad EU-nämnden har gett uttryck för i samrådet. Det som sagts har betydelse för det politiska ansvars-tagandet, anför utskottet. Om riksdagen redan från början skulle binda regeringen med fastställda förhandlingsdirektiv, skulle regeringens politiska ansvar för agerandet i EU-förhandlingarna uttunnas avsevärt. Det är regeringen som företräder Sverige vid ministerrådets möten. Det är därigenom regeringen som har det politiska ansvaret för förhandlingarna. Att EU-nämnden har medverkat vid upplägget av förhandlingarna påverkar därmed enligt utskottet inte riksdagens möjligheter att med stöd av sin kontrollmakt granska regeringens agerande (bet. 1994/95:KU22 s. 15). Utskottet har också uttalat att det ytterst är regeringens uppgift att under parlamentariskt ansvar

inför riksdagen ta ställning till om de meningsyttringar som kommer till uttryck vid samråd med utskotten och EU-nämnden speglar rådande åsiktsförhållanden i riksdagen (bet. 2005/06:KU21 s. 31 f.).

Regeringskansliets riktlinjer om samråd och information

Samråd med EU-nämnden inför beslut i rådet m.m.

Regeringskansliets cirkulär 2 om samråd och information mellan regering och riksdag i EU-frågor (2012-10-31) innehåller regler och rutiner för samråd och information mellan regering och riksdag. Av cirkuläret framgår att regeringen ska rådgöra med EU-nämnden om hur förhandlingarna ska föras inför beslut i Europeiska unionens råd, och att alla punkter på rådsdagordningen bör behandlas vid samråd med EU-nämnden. Samrådet med nämnden sker efter det att nämnden har fått ett skriftligt underlag.

Av Regeringskansliets cirkulär 2 framgår vidare att avsikten med informella ministermöten är att få till stånd ett fritt tankeutbyte i mer övergripande och långsiktiga frågor. Skriftlig information bör skickas till riksdagens kammarkansli med kopia till EU-nämnden före ministermötena.

Av cirkuläret framgår även att samtliga rådsmöten och informella ministermöten avrapporteras till riksdagens kammarkansli med kopia till EU-nämndens kansli inom fem arbetsdagar från det att mötet avslutats.

Samråd om A-punkter

I Regeringskansliets cirkulär 4 Riktlinjer för handläggning av I-punkter och A-punkter i Regeringskansliet (2019-12-10) finns riktlinjer för samråd om s.k. A-punkter, dvs. punkter som rådet fattar beslut om utan överläggning. Enligt cirkuläret genomförs samråd om A-punkter genom ett skriftligt förfarande. Underlaget för det skriftliga samrådet med EU-nämnden är den lista över troliga A-punkter som sammanställs av Statsrådsberedningen med annoteringar som skrivits av det sakansvariga departementet.

Skriftliga samråd

Regeringskansliets cirkulär 1 innehåller Riktlinjer för handläggning av skriftliga beslutsförfaranden i EU-frågor (2011-12-21). Det finns två olika slag av skriftliga förfaranden: vanligt förfarande och förenklat förfarande (artikel 12.1 och artikel 12.2 i rådets arbetsordning).

Det vanliga förfarandet kan användas för alla formella rådsbeslut. Om det skriftliga beslutsförfarandet ersätter ett formellt rådsbeslut, bör det ansvariga departementet omedelbart ta kontakt med EU-nämndens kansli för att komma överens om hur samråd ska ske. I de flesta fall torde det vara mest lämpligt och praktiskt att samrådet med EU-nämnden sker genom ett skriftligt förfarande eller telefonkonferens.

Ett förenklat skriftligt förfarande kan användas t.ex. för att anta texten till svar på en skriftlig fråga till rådet från en ledamot av Europaparlamentet. I det förenklade skriftliga förfarandet handlar det inte om något rådsbeslut, och därför behöver någon kontakt med EU-nämnden inte tas.

Samråd med EU-nämnden inför möte i Europeiska rådet

Av cirkulär 2 framgår vidare att statsministern informerar och samråder med EU-nämnden inför möten i Europeiska rådet. Dagordningen för mötet överlämnas till riksdagen av EU-kansliet vid Statsrådsberedningen i samband med samrådet för Allmänna rådet. Även s.k. herdabrev och utkast till slutsatser från Europeiska rådets möte lämnas till EU-nämndens kansli så snart dokumenten finns att tillgå. Efter Europeiska rådets möten informerar statsministern riksdagen i plenum eller, när det inte är möjligt, EU-nämnden om mötets resultat.

Beslutsproceduren på EU-nivå

Enligt artikel 240 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) ska Coreper ansvara för att förbereda rådets arbete och för att utföra de uppdrag som rådet ger den.

Enligt rådets arbetsordning (2009/937/EU) ska alla punkter på dagordningen för ett rådssammanträde först behandlas av Coreper, om inte Coreper beslutar något annat. Coreper ska sträva efter att på sin nivå nå enighet om en lösning som ska läggas fram för rådet för antagande. Coreper ska också se till att handlingarna i ett ärende presenteras för rådet i lämplig form och ska vid behov lägga fram riktlinjer, alternativ eller förslag till lösningar. I brådskande fall kan rådet enhälligt besluta om att behandla en fråga utan denna föregående behandling (artikel 19.2).

Coreperdagordningen innehåller två delar, I och II. Del I innehåller ärenden där den nödvändiga saktidningen har avslutats redan på arbetsgruppsnivå. Dessa kan godkännas av Coreper utan diskussion, såvida ingen medlemsstat motsätter sig detta. Dessa ärenden benämns I-punkter. Del II innehåller ärenden som kräver sakbehandling av Coreper och benämns II-punkter.

Av rådets arbetsordning framgår att rådsdagordningen på motsvarande sätt är indelad i två delar, A-punkter och B-punkter (artikel 3.6). B-punkter kräver mer eller mindre omfattande överläggningar i rådet. A-punkterna däremot fattar rådet beslut om utan överläggning. Kriteriet för en A-punkt är att man har konstaterat att ett tillräckligt antal medlemsstater står bakom beslutet och att inget ytterligare behöver sägas i frågan. Förhandlingarna har således avslutats och en överenskommelse nåtts i rådets förberedande organ, dvs. arbetsgrupper och Coreper.

Enligt artikel 12.1 i rådets arbetsordning kan rådets akter vid brådskande ärenden antas genom en skriftlig omröstning, om rådet eller Coreper enhälligt beslutar att tillämpa detta förfarande. Under särskilda omständigheter kan även ordföranden föreslå ett sådant förfarande; i så fall får skriftlig omröstning äga rum om alla rådsmedlemmar är överens om det.

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har vid ett flertal tillfällen granskat regeringens samråd i EU-frågor.

I en granskning våren 2017 konstaterade konstitutionsutskottet att informella möten, t.ex. lunchdiskussioner med endast ministrarna närvarande, i samband med ett formellt rådsmöte inte omfattas av regeringens skyldighet att samråda med EU-nämnden enligt riksdagsordningen (bet. 2016/17:KU20 s. 52 f.). Utskottet erinrade dock i sammanhanget om att det faktum att ståndpunkter i aktuella EU-frågor förs fram vid sidan av formella möten inte innebär att bestämmelser som syftar till att riksdagen ska få ett aktivt och reellt inflytande saknar tillämpning. Utskottet framhöll att ståndpunkter som inom EU förs fram av regeringen och som i och för sig inte omfattas av samrådsskyldighet bör ändå vara förenliga med vad som tidigare har förankrats i EU-nämnden.

Utskottet anförde vidare att utöver informella möten och diskussioner i samband med formella rådsmöten brukar det land som är ordförande i rådet anordna ett antal s.k. informella ministermöten, där inga formella bindande beslut fattas. Utskottet framhöll att det inte finns något krav i riksdagsordningen på samråd inför informella ministermöten, och normalt är det inte heller någon information eller något samråd i EU-nämnden inför informella ministermöten. Ståndpunkter som inom EU förs fram av regeringen och som i och för sig inte omfattas av samrådsskyldighet bör dock ändå vara förenliga med vad som tidigare har förankrats i EU-nämnden. Granskningen i det aktuella ärendet visade enligt utskottets mening att de ståndpunkter som statsrådet förde fram var inom ramen för vad som hade förankrats i EU-nämnden.

Med början under våren 2020 granskade utskottet om regeringen uppfyllt sin samråds- och informationsskyldighet gentemot riksdagen när det gäller det s.k. upphovsrättsdirektivet (bet. 2020/21:KU10 s. 55 f.). I sitt ställningsutlåtande anförde utskottet bl.a. följande (s. 74):

Enligt regeringsformen ska regeringen fortlöpande informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen. Enligt 7 kap. 12 § riksdagsordningen (RO) ska regeringen överlägga med utskotten i de frågor om arbetet i Europeiska unionen som utskotten bestämmer. Regeringen ska vidare enligt 7 kap. 14 § RO underrätta EU-nämnden om frågor som ska beslutas i Europeiska unionens råd samt rådgöra med EU-nämnden om hur förhandlingarna i rådet ska föras inför besluten i rådet.

EU:s beslutsprocess utgör ramen för samrådet mellan regering och riksdag. Eftersom diskussioner förs på lägre nivåer i rådsstrukturen, i arbetsgrupper och Coreper, innan frågorna kommer upp på själva rådsmötena måste riksdagen också bevaka skedena före rådsmötena. Detta bör enligt förarbetena ske genom överläggningar i utskotten. Det formella samrådet om regeringens position inför besluten i rådet och givandet av själva förhandlingsmandatet bör ske i EU-nämnden.

Inför samrådet i EU-nämnden bör frågorna således vara förankrade i utskotten. Samrådet i EU-nämnden kan därmed fokusera på eventuella förhandlingsstrategiska överväganden medan sakaspekterna har behandlats i utskotten.

Utskottet konstaterade att det inte föreligger någon skyldighet för regeringen att samråda med EU-nämnden inför möten i Coreper, utan att utskotten i stället

bör bevaka skedena före rådsmötena. Utskottet ansåg att det finns skäl att både från regeringens och utskottets sida vara uppmärksamma på när beslutsgången inom EU i ett visst ärende avviker från den som vanligtvis gäller på så sätt att frågan inte tas upp på ett rådsmöte, och därmed inte heller blir föremål för samråd med EU-nämnden.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser som sändes till Regeringskansliet begärde utskottet redogörelser för

- hur regeringen under coronapandemin har säkerställt att EU-nämnden har hållits informerad om frågor som ska beslutas inom Europeiska unionens råd
- hur regeringen under coronapandemin har säkerställt att samråd har ägt rum med EU-nämnden inför beslut som fattas inom rådet
- hanteringen av s.k. A-punkter under coronapandemin och hur hanteringen förhållit sig till Regeringskansliets riktlinjer enligt cirkulär 4
- om Regeringskansliets riktlinjer enligt cirkulär 2 har efterlevts när det gäller återrapporter från rådsmöten och informella ministermöten
- hur regeringen har säkerställt att EU-nämnden har hållits informerad och att samråd har ägt rum inför möten och beslut i Europeiska rådet.

Vidare identifierade utskottet ett antal informella videomöten inför vilka något samråd inte synes ha ägt rum. Mot denna bakgrund ställde utskottet frågor om regeringen hade lämnat information till eller samrått med EU-nämnden inför dessa möten och om vad som avhandlades vid mötena. Utskottet begärde också att få ta del av den skriftliga information som EU-nämnden fick del av inför videomötena under tiden den 23 mars–15 maj 2020 och den 23 juni 2020.

Som svar överlämnades den 9 februari och den 16 mars 2021 promemorior som hade upprättats inom Statsrådsberedningen (bilaga A5.10.1–2).

Samråd med EU-nämnden inför möten i rådet

Regeringen anför att rådsmöten ställdes in redan tidigt under pandemin och att samtliga möten ställdes in under perioden slutet av mars till slutet av april 2020. Därefter förekom fysiska möten endast i begränsad omfattning. För att möjliggöra diskussion och utbyte på politisk nivå kallade ordförandeskapet till video- och telefonmöten. Eftersom det inte är möjligt att fatta rådsbeslut vid sådana informella möten fattades beslut i rådet genom ett skriftligt beslutsförfarande, vilket underlättades av den tillfälliga ändringen i rådets arbetsordning.

Regeringen bedömde att det var angeläget att upprätthålla en kontinuitet i förhållande till EU-nämnden, vilket skedde genom muntligt samråd inför de informella möten som hölls via video och ersatte rådsmöten. Vid sådana informella möten behandlades vanligen förslag till beslut. Besluten fattades dock i ett efterföljande skriftligt förfarande.

Utöver dessa muntliga samråd inför de informella mötena genomfördes samråd i enlighet med cirkulär 4 om de A-punkter som kom upp för beslut i rådet. För frågor som beslutades genom skriftligt förfarande genomfördes skriftliga samråd med EU-nämnden i enlighet med regeringskansliets cirkulär 1, i den mån frågan inte hade varit föremål för muntligt samråd med nämnden.

Regeringens inriktning har varit att påkalla muntligt samråd inför sådana möten som bedömts ersätta rådsmöten. För att bedöma vilka möten som skulle ersätta rådsmöten och vilka som skulle ersätta informella ministermöten hämtade regeringen vägledning från ordförandeskapets halvårsvisa kalendarium. De informella ministermötena hanterades i enlighet med cirkulär 2, vilket innebär att nämnden informerades skriftligen inför dessa möten.

Mot bakgrund av att utskottet hade identifierat ett antal informella videomöten inför vilka något samråd inte synes ha ägt rum, ställde utskottet frågan om regeringen hade samrått med EU-nämnden inför dessa möten. Som svar anförs att muntliga samråd genomfördes inför vissa av mötena (den 19 maj, 29 maj och 5 juni 2020). Flertalet av mötena bedömdes dock inte ersätta rådsmöten, och därför ägde något samråd inte rum inför dessa möten. Inför ett av mötena, ett telefonmöte i Ekofinkretsen den 23 mars, ägde ett skriftligt samråd med EU-nämnden rum om en av dagordningspunkterna.

Information till EU-nämnden

Regeringen anför att under pandemin har EU-nämnden informerats om det inkommande ordförandeskapets preliminära rådsdagordningar och kalendarium på sedvanligt sätt. Av informationen har datum för planerade rådsmöten och informella möten i ordförandeskapets regi framgått.

Regeringen har informerat EU-nämnden inför de rådsmöten som ägt rum. Regeringen har även informerat EU-nämnden inför de informella möten som bedömts ersätta rådsmöten (se ovan). Under inledningen av pandemin förekom även ett stort antal andra informella möten som inte ersatte rådsmöten. Regeringens inriktning har varit att informera om de informella möten som ordförandeskapet bjudit in till och att återrapportera från dessa möten när de bedömts motsvara sådana informella ministermöten som det under normala förhållanden återrapporteras från.

I den situation som rådde i början av pandemin, med många inställda möten, bedömde regeringen att det också fanns behov av mer samlad information om EU:s åtgärder för att hantera pandemin. EU-ministern lämnade därför med början den 17 mars 2020 en sådan särskild information till EU-nämnden.

Som tidigare nämnts identifierade utskottet ett antal informella rådsmöten inför vilka något samråd inte synes ha ägt rum. Mot denna bakgrund ställde utskottet en fråga om regeringen hade lämnat information till EU-nämnden inför dessa möten. Som svar anförs att EU-nämnden informerades muntligt eller skriftligt inför alla informella möten (utom det nämnda telefonmötet i Ekofinkretsen, se ovan).

Utskottet ställde även frågan om vad som avhandlades vid dessa rådsmöten och bad att få ta del av den skriftliga information som EU-nämnden fått del av inför mötena. Som svar anförs att när det gäller flertalet av de aktuella mötena framgår vad som avhandlades av den skriftliga information som lämnades till EU-nämnden inför mötena. Till svarspromemorian bifogas den skriftliga information som EU-nämnden fick ta del av inför dessa möten. Av denna framgår att EU-nämnden har fått ta del av inbjudningar och diskussionsunderlag till mötena, i något enstaka fall även en dagordning. Av mejlkorrespondens mellan de olika departementen och EU-nämndens kansli, som också bifogas, framgår att frågan om huruvida samråd bedömdes nödvändigt eller inte varit uppe vid en majoritet av tillfällena. Något samråd ägde inte rum inför mötena, som tidigare nämnts. Mötena har bl.a. handlat om erfarenhetsutbyte och konsekvenser av pandemin inom de olika råds-konstellationerna.

När det gäller en handfull av mötena har det inte lämnats något underlag inför mötena. I svaret lämnas en redogörelse för vad dessa möten handlade om. Av redogörelsen framgår att vid det tidigare nämnda telefonmötet den 23 mars 2020 mellan ekonomi- och finansministrarna diskuterades dels det ekonomiska läget och en lämplig policyreaktion, dels tillämpning av flexibilitet i EU:s finanspolitiska ramverk samt påverkan på den europeiska planeringsterminens processer. EU-nämnden informerades om mötet i samband med ett skriftligt samråd om att aktivera en undantagsklausul i stabilitets- och tillväxtpakten.

Det framgår vidare att ett videomöte den 25 mars 2020 mellan jordbruks- och fiskeministrarna behandlade pandemins konsekvenser för jordbruks- och fiskeområdet. Vidare att ett videomöte den 6 april 2020 mellan försvarsministrarna avhandlade militära implikationer av hanteringen av pandemin. Det framgår också att EU-nämnden informerades om att dessa möten skulle äga rum, vad som skulle avhandlas och att samråd inte var påkallat.

Vid ett videomöte den 29 april 2020 mellan transportministrarna diskuterades effekterna av pandemin på transportsektorn. EU-nämnden informerades om att mötet skulle äga rum och om bedömningen att samråd inte var påkallat.

Av redogörelsen framgår även att ett videomöte den 15 maj 2020 mellan industri- och inreklamministrarna behandlade i vilken utsträckning det s.k. marspaketet kunde bidra till den ekonomiska återhämtningen efter pandemin. Vid mötet diskuterades även åtgärder som kunde vidtas för att skala upp och skynda på investeringar för grön och digital omställning samt hur Europas strategiska autonomi kunde stärkas. EU-nämnden informerades om att mötet skulle äga rum.

Åtterrappporter

Regeringen anför att regeringens inriktning har varit att följa cirkulär 2 när det gäller återrappporter till EU-nämnden. Vid tre tillfällen har en skriftlig

återrapport inte skickats till nämnden. Samtliga fall rör informella möten som inte har varit föremål för samråd.

Samråd inför möten i Europeiska rådet

Regeringen anför att Europeiska rådets möteskalender tidigt kom att påverkas av pandemin. Mötet som skulle ha ägt rum den 26–27 mars 2020 ställdes in, liksom det planerade mötet i juni. Den fysiska mötesverksamheten återupptogs först i och med det extra mötet den 17–21 juli 2020.

Regeringens inriktning har varit att upprätthålla kontinuitet i förhållande till EU-nämnden. Det faktiska innehållet och syftet med mötena har varit avgörande för bedömningen av om samråd skulle ske. När det gäller två videomöten som ägde rum den 10 mars och den 17 mars 2020 lämnades enbart information till EU-nämnden. Dessa möten utgjorde enbart lägesavstämningar för stats- och regeringscheferna.

Inför det informella mötet den 26 mars, som hade en tydlig inriktning på gemensamma ställningstaganden, samrådde statsministern med nämnden. Muntliga samråd har därefter genomförts inför samtliga möten i Europeiska rådet och informella möten under den aktuella perioden. Återrapporter har lämnats från samtliga möten.

Utskottets ställningstagande

Enligt 10 kap. 10 § RF ska regeringen fortlöpande informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen. I 7 kap. 14 § RO föreskrivs att regeringen ska underrätta EU-nämnden om frågor som ska beslutas i Europeiska unionens råd (rådet). Regeringen ska också rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet ska föras inför besluten i rådet. Regeringen ska även rådgöra med nämnden inför möten och beslut i Europeiska rådet.

Under våren 2020 medförde pandemin en extraordinär situation som innebar att de ordinarie ministerrådsmötena ersattes av informella videomöten mellan ministrarna och att de formella besluten fattades genom en skriftlig procedur. Av granskningen framgår att regeringen, under den period som är aktuell för granskningen, har lämnat information till EU-nämnden och samrått med EU-nämnden inför de informella videomöten som bedömts ersätta ordinarie rådsmöten. Regeringen har även lämnat information till EU-nämnden inför sådana informella möten som inte bedömts ersätta ordinarie rådsmöten. EU-ministern har därutöver lämnat en mer samlad information till EU-nämnden om EU:s åtgärder för att hantera pandemin.

Regeringen har även samrått med EU-nämnden inför Europeiska rådets möten under den aktuella perioden.

Enligt utskottet innebar pandemin och de förändrade mötes- och beslutsformerna på EU-nivå en utmaning för hur riksdagens reella inflytande i EU-

frågorna skulle kunna upprätthållas. Det tillvägagångssätt som valdes för-
antrades med EU-nämnden på ett tidigt stadium och kom att sätta sig under
våren.

Av granskningen framgår inte annat än att regeringen får anses ha fullgjort
sin informations- och samrådsskyldighet enligt regeringsformens och
riksdagsordningens bestämmelser på ett tillfredsställande sätt.

5.11 Hantering av omställningsstödet till företag

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1176-2020/21), *bilaga A5.11.1*,
begärs det att utskottet ska granska om regeringens och i synnerhet närings-
ministerns hantering av omställningsstödet till företag som drabbats av
pandemin strider mot budgetlagens krav på hög effektivitet i statens
verksamhet. I anmälan anges att det tagit lång tid för regeringen att bestämma
sig för om drabbade företag ska få hjälp eller inte, att det tagit flera månader
innan regeringen lämnat lagförslag till riksdagen och att det efter riksdags-
besluten har tagit mycket lång tid innan stödpengar har betalats ut. I anmälan
framhålls även att regeringen har varit ryckig med olika besked vilket i
förlängningen lett till svårigheter för myndigheter att genomföra regeringens
förslag på ett effektivt sätt.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat promemorior från Finans-
departementet, *bilaga A5.11.2–3*.

Utredning i ärendet

Omställningsstöd

Lagen om omställningsstöd

Inom Finansdepartementet arbetade man fram en promemoria med titeln
Omställningsstöd till företag som fått minskad omsättning på grund av
coronaviruset (Fi2020/02322/S2), daterad maj 2020. Promemorian
remitterades den 15 maj 2020. I promemorian föreslogs att ett omställnings-
stöd skulle införas för företag som fått minskad omsättning som en följd av
covid-19-pandemin. Promemorian innehöll bl.a. ett förslag till lag om
omställningsstöd och ett förslag till förordning om omställningsstöd, som
bägge föreslogs träda i kraft den 1 juli 2020. Skatteverket föreslogs få besluta
om omställningsstödet som skulle betalas ut genom en kreditering av
skattekontot.

Förslaget remitterades till Lagrådet, som kom med sitt yttrande den 6 juni
2020.

Regeringen överlämnade en proposition till riksdagen den 10 juni 2020, Extra ändringsbudget för 2020 – Förstärkt stöd till välfärd och företag, insatser mot smittspridning och andra åtgärder med anledning av coronaviruset. Som förslag på ikraftträdandedatum för lagen om omställningsstöd angavs den 22 juni 2020, vilket var en justering till följd av inkomna remissynpunkter (prop. 2019/20:181 s. 97).

Med anledning av propositionen uttalade finansutskottet bl.a. följande (bet. 2019/20:FiU61):

Samtliga av riksdagen och regeringen beslutade stödåtgärder med anledning av covid-19 har haft som syfte att överbrygga de påfrestningar som sjukdomen innebär på samhället. Stödåtgärderna har varit omfattande och fattats beslut om på kort tid, i många fall med bred politisk enighet. I likhet med regeringen anser utskottet att det är angeläget att följa upp vidtagna åtgärder, och utskottet konstaterar att regeringen avser att göra en utvärdering av omställningsstödet när det varit i kraft en tid och, om det visar sig finnas behov av det, lämna förslag till lämpliga anpassningar av regelverket. Med hänsyn till de betydande belopp som de beslutade stödåtgärderna innebär anser utskottet att regeringen bör granska stödåtgärdernas sammanlagda påverkan på företagen. Utskottet vill i detta sammanhang särskilt understryka behovet av att dessa utvärderingar görs skyndsamt och fortlöpande då konsekvenserna av covid-19 för svenska företag i många fall kan bli omedelbara. Covid-19 påverkar i alla delar svensk företagsamhet. Förutsättningarna för att ta del av de olika stödåtgärderna för företagen kan dock variera. Ett exempel på detta är den nuvarande situationen för enskilda näringsidkare som förlorat hela eller stora delar av sina intäkter. Även om många viktiga åtgärder vidtagits för att mildra krisens konsekvenser för enskilda näringsidkare anser utskottet att regeringen bör återkomma med åtgärder som särskilt stärker de enskilda näringsidkarnas möjligheter att överbrygga konsekvenserna av covid-19. Detta bör riksdagen tillkännage för regeringen.

Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2019/20:351) och biföll därmed regeringens proposition. Den 22 juni 2020 trädde lagen om omställningsstöd (2020:548) i kraft.

Förordningar under våren och sommaren 2020

I 39 § lagen om omställningsstöd anges att regeringen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela ytterligare föreskrifter om när omställningsstöd får lämnas, hur omställningsstöd ska beräknas, ansökan om omställningsstöd samt utbetalning och återbetalning av omställningsstöd.

Förordning 2020:8 för stödperioden mars–april 2020

Som framgår ovan innehöll promemorian som remitterades i maj 2020 även ett förslag till förordning. Enligt förordningsmotiv 2020:8, utfärdat den 17 juni 2020 och i kraft den 22 juni 2020, gällde följande. Stödet kunde ges till företag som haft minst 30 procent lägre omsättning i mars–april 2020 än i mars–april 2019. Ersättning gavs med maximalt 75 procent av de fasta kostnaderna och maximalt 150 miljoner kronor per företag.

Förordning 2020:838 för stödperioden maj–juli 2020

Inom Finansdepartementet arbetade man fram en promemoria med titeln Omställningsstöd till företag för perioden maj–juli 2020, daterad september 2020, med förslag till bl.a. en ny förordning om omställningsstöd för stödperioden maj–juli 2020 (Fi2020/03582/S2). Förordningen föreslogs träda i kraft den 15 oktober 2020. Promemorian remitterades den 7 september 2020, med sista svarstid den 21 september 2020.

Förordningen, utfärdad den 16 oktober 2020 och i kraft den 19 oktober 2020, omfattade två olika stödperioder. För stödperioden maj gällde att stödet kunde ges till företag som haft minst 40 procent lägre omsättning i maj 2020 än i maj 2019. Ersättning gavs med maximalt 75 procent av de fasta kostnaderna och maximalt 75 miljoner kronor per företag. Ansökan var öppen mellan den 19 oktober och den 30 november 2020.

För stödperioden juni och juli gällde följande. Stödet kunde ges till företag som haft minst 50 procent lägre omsättning i juni och juli 2020 än i juni och juli 2019. Ersättning gavs med maximalt 75 procent av de fasta kostnaderna och maximalt 8 miljoner kronor per företag. Ansökan var öppen mellan den 19 oktober och den 30 november 2020.

Förordningar om förlängning under hösten 2020

Enligt en promemoria från Finansdepartementet med titeln Omställningsstöd till företag för perioden augusti–december 2020, daterad den 9 december 2020, föreslås bl.a. följande (dnr Fi2020/04880). Omställningsstödet ska utökas med perioden augusti–december 2020 genom en ny förordning om omställningsstöd för augusti–december 2020. Stödordningen baseras på de regler som gäller för mars–juli 2020 enligt de befintliga förordningarna om omställningsstöd. Perioden augusti–oktober utgör en stödperiod. Rätt till stöd för perioden förutsätter att företagets nettoomsättning för stödperioden understiger 60 procent av nettoomsättningen för referensperioden. Perioden november–december utgör en separat stödperiod. Den nya förordningen föreslogs träda i kraft den 15 februari 2021.

I promemorian står vidare följande:

När omställningsstödet förlängdes för perioden maj–juli 2020 konstaterades att det tidigare förelegat en osäkerhet kring pandemins utveckling men att det nu stod klart att pandemin även under denna period haft en betydande påverkan på många företag och att det därför fanns skäl att förlänga omställningsstödet ytterligare. Under månaderna augusti och september har en viss förbättring skett i den allmänna ekonomiska utvecklingen jämfört med föregående månader. Även det befintliga statistiska underlaget för oktober tyder på en liknande utveckling. I slutet av oktober förvärrades dock pandemin, vilket medfört en skärpning av restriktionerna. Mot denna bakgrund förväntas återigen en försämrad ekonomisk utveckling under november och december.

Pandemin påverkar olika företag och branscher på vitt skilda sätt. Det finns ett stort antal företag som påverkats svårt av pandemin även under perioden augusti–december. Genom sin utformning bedöms omställningsstödet på ett ändamålsenligt sätt stödja företag som drabbats av stora omställningstapp och som har problem att täcka sina fasta kostnader. Mot

denna bakgrund görs bedömningen att det finns skäl att utöka omställningsstödet med ytterligare fem månader, dvs. för perioden augusti–december 2020. Stödet bör utformas i enlighet det temporära regelverket för statsstöd.

Omställningsstödet för de ytterligare månaderna bör regleras i en ny förordning som benämns förordning om omställningsstöd för augusti–december 2020. Den nya förordningen bedöms kunna träda i kraft tidigast den 15 februari 2021.

Dialog pågår med EU-kommissionen om ett förstärkt stöd för perioden juni till juli baserat på artikel 107.2 b i EUF-fördraget. Beroende av utgången av dessa diskussioner kan det bli aktuellt att överväga ytterligare perioder med förstärkt stöd.

Promemorian remitterades den 9 december 2020 med sista svarstid den 23 december 2020.

I ett pressmeddelande den 13 februari 2021 angav regeringen att EU-kommissionen hade godkänt förslaget om att förlänga omställningsstödet för augusti 2020–februari 2021 samt att regeringen avsåg att fatta beslut om de nya reglerna inom kort så att de kunde träda i kraft den 25 februari.

Extra ändringsbudget för 2021 Stöd till företag, medel för vaccinering och andra åtgärder med anledning av coronaviruset

Proposition 2020/21:77 innehöll förslag till ändringar i statens budget för 2021 och bl.a. föreslogs att medel skulle tillföras för nya och utökade stöd till företag.

Finansutskottet kommenterade förslaget om omställningsstödet i propositionen bl.a. så här (bet. 2020/21:FiU40 s. 17):

Den fortsatta smittspridningen får betydande effekter på de svenska företagen. Många företag kämpar för sin överlevnad efter snart ett år av restriktioner och svag efterfrågan. Flera olika företagsstöd har införts som t.ex. omställningsstödet till företagare och det riktade omsättningsstödet till enskilda näringsidkare. Utskottet välkomnar regeringens förslag om att båda dessa stöd utökas till att även omfatta perioden augusti–december 2020, uppdelat på två stödperioder. Det ökar företagets möjligheter att överbrygga den svagare efterfrågan och de hårdare restriktioner som följer av den tilltagande smittspridningen.

Med bifall till utskottets förslag antog riksdagen regeringens proposition den 3 februari 2021 (rskr. 2020/21:175).

Finanspolitiska rådets rapport Svensk finanspolitik 2021

Finanspolitiska rådet analyserade i årets rapport bl.a. de ekonomisk-politiska frågeställningar som aktualiserats av pandemin. Rådet bedömde hur de finanspolitiska åtgärderna har fungerat och hur den ekonomiska politiken har förhållit sig till det finanspolitiska ramverket. Angående omställningsstödet uttalade rådet bl.a. följande (s. 72–73).

Rådets samlade bedömning är att omställningsstödet är en bra åtgärd. Företag behöver få stöd till fasta kostnader för att möjliggöra övervintring vid en pandemi. Stödet var temporärt och träffsäkert, det sistnämnda tack vare inslaget av trösklar (minsta ersättningstapp) och självrisk (kostnaden delas mellan företagen och staten). Det är därför ett stöd som kan ingå i en

framtida verktygslåda för djupa lågkonjunkturer och kriser. Med tanke på att helt nya system behövde skapas för ansökan och utbetalning, och inte minst för att stödet krävde en anmälan och godkännande av EU, är rådets uppfattning att den var någorlunda vältajmad, men noterar samtidigt att motsvarande stöd kom på plats tidigare i Norge och Danmark. Rådet anser också att succesiva förlängningar borde ha förberetts tidigare för att ge tid för godkännande på EU-nivå.

Baserat på den information som fanns vid de olika beslutstillfällena anser rådet att den av EU lägsta tillåtna tröskelnivån på 30 procent borde ha legat fast. Det finns också flera skäl till att regeringen inte borde ha kommunicerat att stödet för mars och april 2020 var en engångsföreteelse. Det är endast en begränsad andel av företagen i de mest utsatta branscherna som kan ställa om sin verksamhet i tillräcklig utsträckning för att motverka de betydande omsättningstapp som pandemin innebär. Den princip om övervintringspolitik som präglade stöd vid korttidsarbete (arbetskostnader) borde även ha varit vägledande för omställningsstödet (fasta kostnader).

Att den initiala tröskeln för stödet (30 procent) höjdes över tid går emot ett försäkringsperspektiv eftersom företag på kort sikt kan förväntas klara större fall i omsättningen (jämför självrisk). Ett omsättningstapp på 30 procent under en längre tid är en annan sak, särskilt när det beror på omständigheter som man inte kan påverka. Det är inte sannolikt att företag med dålig motståndskraft under våren 2020 var mer motståndskraftiga under sommaren eller hösten. En konstant tröskel på 30 procent och en kommunikation som innebär att stödet i framtiden kommer att beakta smittspridningens utveckling hade förbättrat möjligheterna för företagen att ta välgrundade beslut.

Nya stödperioder har föreslagits och beslutats med ganska lång eftersläpning, framför allt under fjolåret, medan de senare stödperioderna kunde sökas i direkt anslutning till stödperioden (diagram 2.7, *anm. här utesluten*). Den långa eftersläpningen tillsammans med upprepade regeländringar skapade onödig osäkerhet för företagen under 2020, dels om stöd skulle komma att finnas, dels vilka regler som skulle gälla. En större tydlighet hade förmodligen underlättat beslut kring verksamhet och personal i vissa företag. Det är dock rimligt att stöden söks i efterhand för att inte skapa snedvridna incitament.

Gällande ordning

Regeringsformen

Enligt 7 kap. 2 § regeringsformen ska vid beredningen av regeringsärenden behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommuner. I den omfattning som behövs ska också tillfälle lämnas sammanslutningar och enskilda att yttra sig. I förarbetena ansåg man att det var ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i den svenska politiska beslutsprocessen att det som ett led i beredningen av regeringsärenden i stor utsträckning inhämtas yttranden från myndigheter, organisationer och andra enskilda sammanslutningar (prop. 1973:90 s. 287).

Riksdagen beslutar om skatter och avgifter till staten samt om statens budget enligt 9 kap. 1 § regeringsformen. Riksdagen beslutar vidare om budget för det följande budgetåret eller, om det finns särskilda skäl, för en annan

budgetperiod. Riksdagen beslutar då om en beräkning av statens inkomster och om anslag för bestämda ändamål (9 kap. 3 § första stycket regeringsformen). Under budgetperioden kan dock riksdagen besluta om en ny beräkning av statens inkomster och om nya eller ändrade anslag (9 kap. 4 § regeringsformen). Anslag och inkomster får inte användas på annat sätt än vad riksdagen har bestämt (9 kap. 7 § regeringsformen).

Budgetlagen

Enligt 1 kap. 2 § budgetlagen (2011:203) avses i lagen med statens verksamhet sådan verksamhet som sköts av regeringen, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen. I 1 kap. 3 § budgetlagen anges att i statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas.

I förarbetena till den aktuella bestämmelsen anges bl.a. följande (prop. 1995/96:220 s. 20):

Statens verksamhet är omfattande. Det är nödvändigt att den utförs på ett sådant sätt att den i sina olika former kan lämna ett så gott bidrag som möjligt till välfärden och samhällsutvecklingen. Det betyder bl.a. att den statliga tjänsteproduktionen måste bedrivas effektivt samt att skatter och transfereringar är utformade på ett sådant sätt att välfärds- och tillväxtmålen främjas. Krav kan också resas på att statens verksamhet skall bedrivas på ett sätt som är långsiktigt hållbart från miljösynpunkt.

Det är riksdagen som fattar beslut om vilken verksamhet staten skall utföra. Regeringens uppgift är att inom ramen för de syften, bestämmelser och resurser som riksdagen anger genomföra statens verksamhet samt förvalta statens medel och tillgångar. Regeringen ansvarar inför riksdagen för hur den styr riket.

Hög effektivitet och god hushållning med resurserna är grundläggande krav som riksdagen kan ställa på regeringens ledning samt på genomförandet av statens verksamhet. Dessa krav bör därför komma till uttryck redan i inledningen av budgetlagen. På så vis ges en grund för vissa andra bestämmelser som bör ingå i lagen och som behandlas i det följande avsnittet samt i t.ex. avsnitt 11 Redovisning och revision och i avsnitt 12 Uppföljning, prognoser och utfall.

Med hög effektivitet åsyftas att den statliga verksamheten bedrivs så att de mål riksdagen har satt upp nås i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser. Verksamheten kan då sägas vara ändamålsenligt utformad. God hushållning innebär att onödiga utgifter undviks och att verksamheten bedrivs med hög produktivitet. Det innebär vidare att statens medel hanteras säkert samt att statens tillgångar i övrigt och dess skulder förvaltas väl.

Vidare anges i författningskommentaren till bestämmelsen bl.a. följande (prop. 1995/96:220 s. 86):

Som närmare behandlas i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.1) åsyftas med det i första stycket angivna uttrycket hög effektivitet att statens verksamhet skall bedrivas på ett sådant sätt att av riksdagen angivna mål nås i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser. Verksamheten skall med andra ord genomföras på ett ändamålsenligt sätt. Uttrycket god hushållning kan exemplifieras med att onödiga utgifter skall undvikas, att verksamheten skall bedrivas med hög produktivitet och att

statens medel skall hanteras säkert. En god hushållning innefattar även att statens tillgångar i övrigt samt statens skulder förvaltas väl. Hög effektivitet i en verksamhet kan inte nås i en absolut bemärkelse. Detta markeras i lagtexten genom att uttrycket eftersträvas används. När det däremot gäller god hushållning är kraven mindre relativa. Vissa minimikrav på ordning och sparsamhet måste uppfyllas. Därför används uttrycket iakttas.

Tidigare granskning

I flera granskningsärenden har utskottet framhållit kraven i 1 kap. 3 § budgetlagen på effektivitet och god hushållning (t.ex. bet 2008/09:KU20 s. 205 och 220, bet. 2011/12:KU20 s. 101 och bet. 2012/13:KU20 s. 92).

I ett ärendet som rörde projektet E4 Förbifart Stockholm uttalade utskottet bl.a. följande (bet. 2014/15:KU20 s. 179):

Vad gäller regeringsbeslutet den 23 oktober 2014 om att Trafikverket skulle frysa produktionen i projekt E4 Förbifart Stockholm fram till den 1 maj 2015 inhämtade regeringen ett underlag från Trafikverket. I beslutet anges att Stockholms kommun hade uttryckt önskemål om förhandlingar om eventuella omfördelningar av resurser från den del av överskottet från trängselskatten i Stockholm som ska tilldelas projekt E4 Förbifart Stockholm. Regeringen hade vid tidpunkten för beslutet inte fått någon information om att Stockholms läns landsting skulle vara berett att delta i förhandlingar om sådana eventuella omfördelningar. Enligt utskottets mening borde regeringen som ett led i att uppfylla beredningskravet i regeringsformen ha inhämtat ett yttrande från Stockholms läns landsting inför beslutet om frysning av projektet.

Underlaget från Trafikverket visade att en frysning skulle komma att orsaka kostnadsökningar för projektet och att det skulle försenas. Av utredningen i ärendet framgår också att Trafikverket senare har uppskattat att frysningen kan komma att leda till cirka sex månaders förlängning och maximalt 170 miljoner kronors fördröjning. I granskningsärendet har inte framkommit något som talar för att det skulle ha inneburit kostnadsökningar om man väntat med att fatta beslutet om frysning i avvaktan på ett yttrande från landstinget, för att få klarlagt om en omförhandling och därmed eventuellt också en frysning av projektet var aktuell. Mot denna bakgrund kan enligt utskottet hanteringen av frågan inte anses ha varit förenlig med kravet på god hushållning i budgetlagen.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har i skrivelser till Regeringskansliet begärt svar på vissa frågor.

Som svar fick utskottet promemorior från Finansdepartementet den 16 mars och den 8 april 2021 (bilaga A5.11.2–3). Av promemoriorna framgår i huvudsak att vid framtagandet av stödet förutsågs det att ett mycket stort antal företag skulle ansöka, att det i vissa fall skulle bli fråga om mycket stora stödbelopp och att det fanns risk för missbruk. Lagen och förordningarna utformades därför så att rättigheter, skyldigheter och kontrollmyndigheter tydligt framgår av författningstexten. Det framgår också tydligt vilka andra ersättningar som ska avräknas från stödet. Vidare valde regeringen att låta Skatteverket vara handläggande myndighet eftersom Skatteverket har en

uppbyggd kontrollverksamhet och är van vid att handlägga ett stort antal ärenden på kort tid. Regeringen har utökat stödperioderna successivt utifrån den faktiska utvecklingen av pandemin, i syfte att hushålla med statens resurser.

Som svar på utskottets frågor om skäl till att förordningarna om stöd remitterats och trätt i kraft först efter de aktuella stödperioderna svarade regeringen bl.a. att omställningsstödet konstrueras förutsätter att respektive period löpt ut innan stödet kan sökas. Genom att ansökningar förs för förfluten tid möjliggörs också en bättre kontroll av stöden.

Förslagen har remitterats så snart förordningarna utarbetats. Förordningarna har dock inte kunnat träda i kraft förrän Europeiska kommissionen godkänt stöden som tillåtna statsstöd. Förordningarna har beslutats så snart som möjligt efter kommissionens godkännande och riksdagens beslut.

Regeringskansliet har till utskottet lämnat över statistik över antalet ansökningar, beviljade respektive nekade ansökningar om omställningsstöd, samt ansökt, beslutat respektive utbetalt belopp i form av omställningsstöd.

Utskottets ställningstagande

För att hjälpa företag vars nettoinkomst minskat i större omfattning till följd av spridningen av sjukdomen covid-19 infördes ett ekonomiskt stöd: omställningsstöd. Lagen om omställningsstöd trädde i kraft den 22 juni 2020 samtidigt som en förordning med kompletterande bestämmelser och omfattade stöd under mars–april 2020. Stödet har därefter utökats och kommit att omfatta fler månader i olika omgångar. Regeringskansliet har i svarspromemoria till utskottet angett att stödperioderna har utökats utifrån den faktiska utvecklingen av pandemin, i syfte att hushålla med statens resurser. Regeringskansliet har även framhållit att stöden har varit beroende av att Europeiska kommissionen godkänt dem som tillåtna statsstöd.

Utskottet har förståelse för att företag som drabbats av pandemin går igenom en svår period och att situationen kring olika former av stöd upplevs som komplicerad och till viss del osäker. Med det sagt finner utskottet att granskningen om regeringens hantering av omställningsstödet inte ger anledning till något uttalande av utskottet.

5.12 Socialministerns agerande i förhållande till Coronakommissionen

Ärendet

Anmälningar

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 900-2020/21), *bilaga A5.12.1*, begärs det att utskottet granskar statsrådet Lena Hallengrens agerande i anslutning till att Coronakommissionen presenterade sitt delbetänkande.

Anmälaren framhåller att enligt uppgifter i medierna tog medarbetare vid Socialdepartementet kontakt med Coronakommissionens sekretariat för att höra om det var möjligt att ta del av delbetänkandet innan det blev offentligt. Medarbetare vid departementet senarelade dessutom pressträffen med cirka två timmar. Därutöver deltog socialminister Lena Hallengren vid offentliggörandet av kommissionens delbetänkande. Enligt anmälaren bör konstitutionsutskottet granska hur vidtagna åtgärder förhåller sig till Coronakommissionens självständighet.

En granskning av regeringens och i synnerhet statsrådet Lena Hallengrens agerande i samband med presentationen av Coronakommissionens delbetänkande begärs även i en annan anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 911-2020/21), *bilaga A5.12.2*.

Även i denna anmälan hänvisas till uppgifter i medierna om agerandet från medarbetare i Regeringskansliet med anledning av Coronakommissionens överlämnande av sitt delbetänkande. Anmälaren är även kritisk till socialminister Lena Hallengrens agerande i samband med presentationen av kommissionens delbetänkande. I denna del framhåller anmälaren att socialministern inledde pressträffen med att berätta att regeringen skulle tillsätta en utredning med uppdrag att ta fram en ny äldreomsorgslag. Socialministern stannade också kvar under hela pressträffen och besvarade frågor tillsammans med kommissionens ordförande. Anmälaren begär att konstitutionsutskottet granskar hur vidtagna åtgärder i samband med överlämnandet och presentationen av Coronakommissionens delbetänkande förhåller sig till kommissionens roll och oberoende.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Socialdepartementet, *bilaga A5.12.3*, samt en utfrågning med socialminister Lena Hallengren, *bilaga B7*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Coronakommissionen

Efter överläggningar med riksdagens partier beslutade regeringen den 30 juni 2020 att tillsätta en kommitté, i form av en kommission, med uppdrag att utvärdera regeringens, berörda förvaltningsmyndigheters, regionernas och kommunernas åtgärder för att begränsa spridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19 och spridningens effekter (dir. 2020:74). Av direktiven framgår att kommissionen också ska göra en internationell jämförelse med relevanta länder av de olika åtgärder som vidtagits och åtgärdernas effekter.

Enligt direktiven ska kommissionen bl.a.

- utvärdera regeringens, berörda förvaltningsmyndigheters, regionernas och kommunernas åtgärder för att hantera virusutbrottet och utbrottets effekter
- utvärdera hur krisorganisationen inom Regeringskansliet, berörda förvaltningsmyndigheter, regioner och kommuner har fungerat under pandemin
- utvärdera hur ansvarsprincipen och det geografiska områdesansvaret har fungerat under krisen
- lämna de förslag på åtgärder som kommissionens iakttagelser ger anledning till.

Av direktiven framgår att kommissionens uppdrag ska slutredovisas senast den 28 februari 2022. En första delredovisning skulle lämnas senast den 30 november 2020 (senare förlängt till den 15 december 2020) och en andra delredovisning senast den 31 oktober 2021. Den första delredovisningen avsåg smittspridning inom vård och omsorg om äldre.

Till ordförande i kommissionen utsåg regeringen f.d. justitierådet och ordföranden i Högsta förvaltningsdomstolen Mats Melin. I kommissionen ingår även ett antal ledamöter med olika yrkesbakgrund. Ingen av ledamöterna är parlamentariker. Kommissionen biträds av ett sekretariat.

Kommissionen, som antagit namnet Coronakommissionen, överlämnade den 15 december 2020 sitt delbetänkande Äldreomsorgen under pandemin (SOU 2020:80) till ansvarigt statsråd. Delbetänkandet är daterat den 7 december 2020 och publicerades på regeringens webbplats samma dag som överlämnandet.

Av delbetänkandet framgår att Coronakommissionen anser att strategin att skydda de äldre har misslyckats. I denna del framhåller kommissionen bl.a. att sedan länge välkända strukturella brister medförde att äldreomsorgen stod oförberedd och illa rustad för att hantera en pandemi och att de anställda i äldreomsorgen i stor utsträckning lämnades ensamma att hantera kris-situationen. Ansvar för dessa strukturella brister vilar enligt kommissionen på flera aktörer men främst på regeringen och tidigare regeringar som känt till de strukturella bristerna men inte åtgärdat dem. Coronakommissionen anser vidare att de åtgärder som regeringen och statliga myndigheter vidtog under våren 2020 för att minska riskerna för smittspridning i äldreomsorgen var otillräckliga och att de sattes in för sent.

Pressmeddelanden

Enligt ett pressmeddelande som publicerades på regeringens webbplats den 15 december 2020 skulle Coronakommissionen samma dag överlämna sin första delredovisning till regeringen. Det framgår vidare av pressmeddelandet att det i samband med överlämnandet skulle hållas en pressträff med kommissionens ordförande Mats Melin och socialminister Lena Hallengren. Pressträffen skulle äga rum kl. 15 och sändas digitalt via regeringens webbplats, Regeringskansliets Youtubekanal och regeringens Instagramkonto.

Samma dag publicerades på Coronakommissionens webbplats ett pressmeddelande med en övergripande redogörelse för kommissionens delbetänkande. Även själva delbetänkandet finns tillgängligt på webbplatsen.

Pressträff

Den 15 december 2020 höll Coronakommissionens ordförande Mats Melin och socialminister Lena Hallengren en digital pressträff med anledning av kommissionens delbetänkande. Närvarande vid pressträffen var även ledamöterna i Coronakommissionen.

Pressträffen inleddes med att socialminister Lena Hallengren presenterade Coronakommissionens uppdrag. Hon uppgav att kommissionen hade överlämnat sitt delbetänkande till regeringen samma dag kl. 12. I sin inledning redovisade hon vidare att regeringen inom kort skulle presentera en utredning med två uppdrag. Enligt det första uppdraget skulle en ny äldreomsorgslag tas fram. Syftet med detta var enligt Lena Hallengren att ge verksamheten ett tydligare lagstadgat uppdrag och innehåll. Enligt det andra uppdraget skulle den reglerade tillgången till medicinsk kompetens i äldreomsorgen förstärkas, inklusive tillgång till läkare dygnet runt för äldre i särskilt boende. Lena Hallengren uppgav att direktiven till den nya utredningen bereddes inom Regeringskansliet och att regeringen ville avvakta Coronakommissionens delbetänkande innan beslut fattades om de nya direktiven. Därefter redogjorde kommissionens ordförande för innehållet i delbetänkandet. Efter redogörelsen kommenterade Lena Hallengren kort slutsatserna i delbetänkandet och därefter besvarades frågor.

Artikel på regeringens webbplats

Den 15 december 2020 publicerades en artikel på regeringens webbplats. Enligt artikeln hade Coronakommissionen samma dag överlämnat sin första delredovisning till regeringen. I artikeln finns också en övergripande redogörelse för Coronakommissionens slutsatser. Vidare framgår det av artikeln att Coronakommissionens delbetänkande blir en viktig utgångspunkt för kommande reformer och att det redan pågår ett arbete inom Regeringskansliet. I artikeln lämnas också en redogörelse för den utredning med två uppdrag som Lena Hallengren presenterade vid pressträffen den 15 december 2020.

Tidningsartikel

Den 18 december 2020 publicerades en artikel i Svenska Dagbladet med rubriken Regeringen försökte få coronarapport i förväg. Enligt artikeln försökte medarbetare vid Socialdepartementet få del av Coronakommissionens delbetänkande innan det blev offentligt. I artikeln finns en intervju med kommissionens ordförande som uppgav bl.a.: ”Jag har förstått att någon på Socialdepartementet under hand hörde av sig till kommissionens sekretariat för att ställa frågan och vi sa nej.” Enligt kommissionens ordförande togs kontakten en vecka innan delbetänkandet skulle överlämnas till regeringen och socialministern. I övrigt ville han inte närmare kommentera lämpligheten i agerandet och uppgav endast: ”Min åsikt om det framgår väl av att vi sa att det kunde vi inte hjälpa till med.” På frågan om kommissionens ordförande såg kontakten från Socialdepartementet som ett försök till påtryckning uppgav

han: ”Inte nödvändigtvis. När det gäller kommissionens oberoende och formerna för överlämnandet vill jag betona att kommissionens arbete, diskussioner och slutsatser har skett fullständigt oberoende och utan något försök till påverkan ifrån regeringen eller Regeringskansliet.”

Enligt artikeln föregicks publiceringen av Coronakommissionens delbetänkande av kontakter mellan Socialdepartementet och kommissionen. Överenskommelsen blev att betänkandet skulle överlämnas till socialminister Lena Hallengren den 15 december 2020 kl. 12 och samtidigt läggas ut på kommissionens egen webbplats. Enligt artikeln framförde Socialdepartementet önskemål om att Lena Hallengren skulle medverka vid pressträffen, och kommissionen, som varken hade tillgång till lokaler eller teknik, accepterade detta. I artikeln anges att den digitala pressträffen planerades till kl.13.15 men att departementet i ett sent skede kontaktade kommissionen för en senareläggning av pressträffen till kl. 15. Enligt artikeln var det egentliga skälet till senareläggningen att ”socialministern i det läget hade insett att kritiken skulle bli hård och ville få mer tid på sig och dessutom förbereda ett eget utspel redan innan kommissionens slutsatser presenterades”.

När det gäller själva pressträffen anges i artikeln att den inte startade kl. 15 utan försenades ytterligare. Anledningen till detta var enligt artikeln att ”Lena Hallengrens medarbetare höll på att skriva på hennes inledningsanförande ända in på mållinjen. Resultatet blev ett förslag om en ny äldreomsorgslag”.

På fråga om Coronakommissionens ordförande uppfattade socialminister Lena Hallengrens närvaro vid pressträffen som problematisk uppgav han: ”Jag vill bara säga så mycket som att det föranleder oss att se över formerna för kommande överlämnanden av övriga betänkanden.”

Av artikeln framgår att socialministerns pressekreterare i ett mejl till tidningen har kommenterat det inträffade. Enligt mejlet är det brukligt att regeringen har kontakter med en utredning inför överlämnandet av ett betänkande. Pressekreteraren bekräftade att en tjänsteman vid departementet hade kontakt med Coronakommissionen för att höra om några slutsatser och eventuella förslag kunde delges innan själva presentationen av delbetänkandet. Hon uppgav vidare att ansvarig minister ofta deltar i de fall ett betänkande överlämnas vid en pressträff. Anledningen till att pressträffen senarelades var enligt pressekreteraren att ”pressträffar är rörlig materia” och ”ofta fastställs kort inpå”. Hon uppgav vidare att på grund av tekniska problem kunde pressträffen inte starta i tid.

Gällande ordning m.m.

Utredningsväsendet

Utredningsväsendet, eller kommittéväsendet, berörs inte särskilt i regeringsformen. Skälet till detta är att utredningsväsendet normalt sett är ett led i beredningen av regeringsärendena, och hur detta ska gå till är en angelägenhet för regeringen. Enligt förarbetena till regeringsformen bör det förhållandet att regeringen är slutligt ansvarig för utformningen av och innebörden av de

förslag som läggs fram för riksdagen föra med sig att det ytterst är upp till regeringen att avgöra hur utredningsarbetet bör bedrivas (prop. 1973:90 s. 288). Därför får det anses vara regeringens sak att avgöra sådana frågor som om en kommitté ska tillsättas med eller utan parlamentariskt inslag och att ange riktlinjer för hur kommitténs arbete ska bedrivas.

Statsrådsberedningen har tagit fram Kommittéhandboken (Ds 2000:1), som innehåller information och riktlinjer för kommittéordförande, särskilda utredare, kommittésekreterare och andra inom kommittéväsendet.

Av handboken framgår att regeringen som ett led i arbetet med att leda den offentliga verksamheten lägger fram förslag till riksdagsbeslut och förser riksdagen med det nödvändiga beslutsunderlaget (s. 9).

En kommitté har i regel till uppgift att ta fram fakta, analysera framtagen information och lägga fram förslag (s. 9). Därutöver påpekas i handboken att kommittéerna lyder under regeringen och att det är regeringen som ger dem deras uppdrag. Det betonas dock att kommittéerna arbetar och lägger fram resultatet av sitt arbete i eget namn. Det framhålls vidare att tillkallandet av en kommitté är uttryck för en planering på ganska lång sikt och en politiskt betydelsefull handling.

Kommittéer beskrivs i handboken som myndigheter som har bildats tillfälligt för att skaffa underlag för ett politiskt ställningstagande. Det anges vidare att regeringen i direktiven beslutar om de närmare formerna för utredningsarbetet. Som exempel nämns om arbetet ska utföras av en kommitté eller av en särskild utredare och om kommittén ska innehålla parlamentariker eller inte. I direktiven anges också på vilket sätt arbetet ska redovisas, dvs. om uppdraget ska redovisas i ett sammanhang eller genom delrapporter. Därtill kommer att direktiven innehåller en tidsram för arbetet.

När det gäller själva direktiven anges i Kommittéhandboken att innehållet varierar från fall till fall. Ibland är direktiven ganska vida och ger därmed stor frihet åt kommittén (s. 10). I andra fall lägger direktiven snäva band på kommitténs handlingsfrihet. Det anges i handboken att det avgörande här är bl.a. vilka politiska beslut som finns. Det framhålls vidare att ett utredningsuppdrag ibland grundas på ett riksdagsbeslut och att kärnan i direktiven då utgörs av vad riksdagen har sagt i frågan.

I Kommittéhandboken betonas att regeringen har ambitionen att i direktiven klart formulera problem och avgränsa uppdraget. Kommittéerna arbetar normalt ganska självständigt inom ramen för sina direktiv. Det är emellertid angeläget att en kommitté och Regeringskansliet – genom det departement som kommittén är knuten till – håller så god kontakt med varandra att det säkerställs att utredningsarbetet bedrivs i enlighet med regeringens intentioner (s. 9 f.).

Allmänna bestämmelser om kommittéer och särskilda utredare finns i kommittéförordningen (1998:1474). Av 1 § kommittéförordningen framgår att förordningen tillämpas på kommittéer som har tillkallats på grund av ett

regeringsbeslut och som har ett utredningsuppdrag. Vad som sägs i förordningen om kommittéer och om ordförande i kommittéer gäller också särskilda utredare, om något annat inte framgår av sammanhanget.

Av 12 kap. 1 § regeringsformen följer att de statliga förvaltningsmyndigheterna i regel lyder under regeringen. Detta gäller även kommittéer och särskilda utredare eftersom de utgör myndigheter. Ett sätt att markera att en kommitté eller en särskild utredare ska ha ställning av myndighet är att i regeringsbeslutet ange att kommittéförordningen är tillämplig på kommitténs eller utredarens verksamhet.

En kommitté består av en ordförande och av en eller flera andra ledamöter, och ordföranden leder kommitténs arbete (2 och 3 §§). Av förordningen framgår vidare att en kommitté kan biträdas av bl.a. sakkunniga, experter och sekreterare (4 §). Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, ett statsråd utser och entledigar ordförande och andra ledamöter och beslutar om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén (24 §). I kommittéförordningen finns även bestämmelser om ersättning till ordförande, andra ledamöter, sakkunniga och experter (25–32 §§).

Kommittén ska redovisa sitt uppdrag i ett eller flera betänkanden (13 §). Ett betänkande lämnas normalt till det statsråd som har ansvaret för de frågor som behandlas i betänkandet.

Enligt 23 § kommittéförordningen ska förvaltningslagen (2017:900) tillämpas hos en kommitté endast vid dess handläggning av administrativa ärenden och ärenden om utlämnande av allmänna handlingar.

Kommissioner

Allmänt

Vid enstaka tillfällen har regeringen tillsatt vissa extraordinära organ (s.k. undersökningskommissioner, granskningskommissioner eller medborgarkommissioner) med uppdrag att undersöka ett visst händelseförlopp av särskild betydelse (Hirschfeldt, Undersökningskommissioner – extraordinära inslag i ”the Audit Society”, Allmänt och enskilt – offentlig rätt i omvandling, Festskrift till Lena Marcusson, 2013, s. 155 f.). I uppdraget har i regel ingått att utreda fakta och förlopp samt ansvarsförhållanden och andra konsekvenser för framtiden. Sådana kommissioner och andra undersökande utredningar uppträder främst i form av tillfälliga statliga myndigheter under regeringen. Andra former av utredningar är uppdrag till särskilda myndigheter och särskilt tillsatta haverikommissioner eller fast organiserade kommissioner eller inspektioner.

De närmare formerna för arbetet i en statlig kommission framgår av kommissionens direktiv, och kommittéförordningen är tillämplig på kommissionens arbete. Hur arbetet i en kommission ska utföras regleras ytterst av vilka rättsliga befogenheter kommissionen har (Hirschfeldt s. 163). Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) innehåller bestämmelser om undersökningskommissioner. En kommission har i vissa fall gets särskilda undersökningsbefogenheter i lag eller stöd i lag för att hålla vissa uppgifter

under sekretess (42 kap. 9 § offentlighets- och sekretesslagen). Av 42 kap. 10 § offentlighets- och sekretesslagen följer att regeringen får meddela föreskrifter om att sekretess, motsvarande den som enligt detta kapitel gäller hos Justitiekanslern, ska gälla i verksamhet som bedrivs av en särskild undersökningskommission som regeringen har tillsatt.

Johan Hirschfeldt, f.d. president i Svea hovrätt och justitiekansler, har gjort en genomgång av kommissioner och andra undersökande organ m.m. som tillsatts av regeringen eller ett statsråd. Han anför bl.a. följande om undersökningskommissioner (Hirschfeldt s. 171):

En undersökningskommission med extraordinära befogenheter enligt lag bör i vårt land, som konstitutionsutskottet anfört, ses som en engångsföreteelse. Därmed framstår också en närmare lagstiftning på området såsom främmande. Därav följer naturligen att också sådana undersökningskommissioner, medborgarkommissioner eller annan granskande utredning som inte givits sådana särskilda befogenheter bör användas restriktivt. Arbetet också i sådana utredningar inrymmer ju känsliga rätts-säkerhetsfrågor. Samtidigt hör det tyvärr till samhällets realiteter att de inte helt kan undvaras. [...]

Sparsamhet med användningen av just begreppet undersökningskommission, som ju tillhör vårt lagspråk, rekommenderas. Samtidigt är det viktigt att använda en terminologi som tydliggör vad det är fråga om. Begreppet bör dock inte urvattnas. Då kan ett förtroendekapital gå förlorat.

Mot denna bakgrund kan det alltmer rikliga användandet av uttrycket kommission för att täcka utredningar av allehanda reformintressen och andra samhälleliga, offentliga och enskilda verksamheter te sig rätt bekymmersam och det särskilt om man kan spåra ett bakomliggande intresse av att använda terminologin som ett taktiskt grepp för att stärka legitimiteten och markera handlingskraft.

2005 års katastrofkommission

En av de mer uppmärksammade kommissionerna är 2005 års katastrofkommission. Regeringen beslutade, efter överläggningar med riksdagens partier, i januari 2005 att tillkalla en oberoende kommitté med uppgift att bl.a. utvärdera samhällets förmåga att hantera de påfrestningar som naturkatastrofen i Asien hade inneburit och klargöra på vilket sätt de erfarenheterna kunde tas till vara (dir. 2005:3). Utvärderingen skulle ske i form av en medborgarkommission. Den skulle särskilt belysa hur riksdagen, regeringen och de centrala myndigheterna, inklusive Regeringskansliet och utlandsmyndigheterna, hade hanterat situationen. Dåvarande hovrättspresidenten i Svea hovrätt Johan Hirschfeldt förordnades till ordförande i kommissionen. Den 1 december 2005 överlämnade kommissionen sitt betänkande Sverige och tsunamin – granskning och förslag (SOU 2005:104) till ansvarigt statsråd. Samma dag presenterade kommissionens ordförande slutbetänkandet vid en presskonferens i riksdagens andrakammarsal. Inget statsråd var närvarande vid presskonferensen.

I direktiven till 2005 års katastrofkommission angav regeringen att kommissionen skulle göra utredningen som en oberoende kommitté (dir.

2005:3 s. 1 och 5). Begreppet oberoende kommenterades av kommissionen som i denna del uppgav bl.a. följande (SOU 2005:104 s. 39):

[Inom ramarna för verksamheten] skall verksamheten präglas av självständighet och oavhängighet. Direktiven gäller och skall följas. I övrigt skall kommissionen stå fri från andras bestämmande om eller synpunkter på organisation, arbete och verksamhet i övrigt.

Kommissionens ställning som kommitté under regeringen bör ses som en endast formell inordning i myndighetsorganisationen och som en ordning för vissa praktiska arrangemang i arbetet som lokalfrågor, ekonomisk redovisning etcetera. Oberoendet vid utförandet av sakuppgiften har inte hotats av detta.

I ovan redovisad artikel i Svenska Dagbladet finns det även en intervju med ordföranden i 2005 års katastrofkommission. Av artikeln framgår att det aldrig var tal om att regeringen skulle få ta del av 2005 års katastrofkommissionens betänkande i förväg, att kommissionens betänkande presenterades vid en presskonferens och att betänkandet överlämnades till ansvarigt statsråd vid ett möte ca 15–30 minuter före presskonferensens början. Eftersom det var regeringen som var föremål för granskningen medverkade inte det ansvariga statsrådet vid presskonferensen.

Granskande kommissioner och konstitutionsutskottets granskning

Riksdagens kontrollmakt regleras främst i 13 kap. regeringsformen. I kapitlet finns bl.a. bestämmelser om konstitutionsutskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning (1 och 2 §§).

Frågor om hur konstitutionsutskottets granskning förhåller sig till bl.a. undersökningskommissioner har behandlats av den s.k. granskningsgruppen i rapporten Konstitutionella kontrollfunktioner (2008/09:RFR14 s. 21 f. och 55 f.). I rapporten framhålls att när regeringen tillsätter en kommission för att granska en fråga eller ett händelseförlopp kan det förekomma att samma fråga eller händelseförlopp även granskas av konstitutionsutskottet. Ett exempel på detta som tas upp i rapporten är hanteringen av flodvågskatastrofen 2004. Granskningsgruppen konstaterade att trots en viss överlappning skilde sig de två granskningarna åt i centrala avseenden. Konstitutionsutskottets granskningsuppdrag var begränsat då det hade en rättslig inriktning och endast omfattade regeringen och Regeringskansliet. Kommissionens granskning däremot omfattade fler aktörer än statsråd och hade en vid inriktning. En slutsats som dras i rapporten är att konstitutionsutskottet ofta har kunnat dra nytta av det granskningsarbete som har utförts av kommissioner genom att lägga material från dessa till grund för ytterligare utredningsåtgärder och ställningstaganden. Det konstateras vidare att när granskningarna genomförs parallellt kan det även tänkas att kommissionerna har kunnat dra nytta av det granskningsarbete som har utförts av konstitutionsutskottet.

En fråga som tas upp i rapporten är om det finns någon gräns för när tillsättandet av en undersökningskommission riskerar att komma i konflikt med den i regeringsformen föreskrivna granskning som görs av konstitutionsutskottet. En utgångspunkt måste här enligt granskningsgruppen vara att det

vore otänkbart att regeringen skulle kunna kringskära konstitutionsutskottets granskning genom kommittédirektiv. Gruppen konstaterade vidare att konstitutionsutskottets granskning är grundlagsfäst och som sådan inte kan begränsas i formell mening genom t.ex. regeringsbeslut. Det torde inte heller enligt granskningsgruppen vara vare sig lämpligt eller önskvärt att införa begränsningar av regeringens möjlighet att i olika former granska sitt eget handlande i visst avseende, t.ex. genom att tillsätta en undersökningskommission. Vad som dock bör kunna krävas är att regeringen när den tillsätter en undersökningskommission gör det i beaktande av konstitutionsutskottets roll samt ser till att konstitutionsutskottets granskningsuppgift inte försvåras genom det sätt på vilket uppdraget till kommissionen formuleras. Risker för dubbelarbete kan enligt granskningsgruppen hanteras genom att utskottet inleder sin granskning efter det att kommissionen har avslutat sitt arbete eller, om utskottet och kommissionen utför sina granskningar parallellt, genom att utskottet och kommissionen noterar varandras utredningsåtgärder och även tar del av och beaktar sådant material hos varandra som är tillgängligt för allmänheten.

Tidigare granskning m.m.

Olika aspekter av kommittéväsendet eller utredningsväsendet har granskats av konstitutionsutskottet genom åren. I denna del kan nämnas utskottets granskningar av utsedda samordnare inom olika politikområden och det parlamentariska inslaget i utredningsväsendet (bet. 2015/16:KU10 s. 42 f. och bet. 2016/17:KU10 s. 57 f.). En vidare granskning av kommittéväsendet gjordes av utskottet hösten 2017 (bet. 2017/18:KU10 s. 49 f.).

I ett granskningsärende hösten 2020 framhöll utskottet att det är av stor betydelse att värna utredningsväsendets integritet och objektivitet (bet. 2020/21:KU10 s. 135).

Våren 2014 behandlade utskottet ett motionsyrkande om att närmare utreda vad en statlig kommission är (bet. 2013/14:KU18 s. 45 f.). I sitt ställningstagande framhöll utskottet att de närmare formerna för arbetet i en statlig kommission framgår av kommissionens direktiv, och hur kommissionens arbete ska utföras regleras ytterst av vilka rättsliga befogenheter kommissionen ska ha. Utskottet framhöll vidare att en kommission med extraordinära befogenheter enligt lag bör ses som en engångsföreteelse. Därmed framstår också enligt utskottet en närmare lagstiftning på området som främmande. Därför var utskottet inte berett att föreslå ett tillkännagivande om att regeringen närmare borde utreda vad en statlig kommission är och motionsyrkandet avstyrktes.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt svar på ett antal frågor. Som svar överlämnades den 16 mars 2021 en promemoria som upprättats inom Socialdepartementet (bilaga A5.12.3).

Utskottet har bl.a. frågat om regeringen fattat några särskilda beslut eller vidtagit några särskilda åtgärder som syftat till att värna Coronakommissionens oberoende och integritet i förhållande till de som ska utvärderas av kommissionen. I svarspromemorian framhålls att Coronakommissionen består av personer med hög integritet och att dess arbete har bedrivits självständigt utan någon inblandning från Regeringskansliet. Det anges vidare att det följer av kommittéväsendets konstruktion att kommittéer tillsatta av regeringen arbetar självständigt inom ramen för sina direktiv och att det därför inte har funnits behov av att fatta några särskilda beslut eller vidta några särskilda åtgärder.

När det gäller frågor om kontakterna mellan Regeringskansliet och Coronakommissionen anges att den 11 december 2020 hade en tjänsteman vid Socialdepartementet kontakt med kommissionen för att undersöka om departementet kunde få del av slutsatserna för att förbereda statsrådet inför den kommande pressträffen. Regeringskansliet fick del av betänkandet först när det distribuerades till Regeringskansliet, dagen före överlämnandet. Varken regeringen eller Regeringskansliet har alltså haft möjlighet att påverka slutsatserna.

Det framhålls vidare i promemorian att frågan om äldreomsorgen var mycket aktuell och högt prioriterad av regeringen vid det aktuella tillfället, inte minst mot bakgrund av de strukturella brister inom äldreomsorgen som pandemin hade tydliggjort samt de konsekvenser som pandemin fått för de äldre. Under hösten 2020 påbörjade därför Regeringskansliet beredningen av direktiven till en utredning om en äldreomsorgslag. Regeringen var dock mån om att invänta kommissionens slutsatser och förslag innan utredningsuppdraget färdigställdes.

Det framgår vidare av svarspromemorian att en tjänsteman vid Socialdepartementet kontaktade Coronakommissionens huvudsekreterare den 7 oktober 2020 för att ta reda på om kommissionen planerade att redovisa delbetänkandet på utsatt datum. Huvudsekreteraren lyfte då behovet av att skjuta på datumet för överlämnandet ett par veckor. Kommissionen ville bl.a. invänta en utredning från Inspektionen för vård och omsorg. Den 14 oktober 2020 inkom kommissionen med en begäran om förlängd utredningstid och kommissionen fick den 21 oktober 2020 besked om att delbetänkandet kunde redovisas senast den 15 december 2020. Därutöver tog kommissionens huvudsekreterare den 12 november 2020 kontakt med Socialdepartementet om de praktiska frågorna inför själva överlämnandet av delbetänkandet.

Av svaret på frågor om anledningen till att socialminister Lena Hallengren närvarade vid presentationen av Coronakommissionens delbetänkande och om vilka överväganden som gjordes i denna del utifrån kommissionens uppdrag framgår följande. Socialdepartementet följde de rutiner som är gängse vid departementet när det gäller redovisning av ett utredningsbetänkande, dvs. att betänkandet tas emot vid ett internt överlämningsmöte som åtföljs av en gemensam pressträff med utredaren och ansvarigt statsråd. Med hänsyn till den pågående smittspridningen inom vård och omsorg om äldre bedömdes det

dessutom lämpligt att statsrådet närvarade vid pressträffen för att bl.a. svara på eventuella frågor.

Utfrågning med socialminister Lena Hallengren

Utskottet höll den 9 april 2021 en utfrågning med socialminister Lena Hallengren (bilaga B7).

I sin inledning framhöll Lena Hallengren att slutsatserna i Coronakommissionens delbetänkande har tagits fram självständigt av kommissionen utan inblandning från Regeringskansliet. Alla kommittéer som tillsätts av regeringen arbetar självständigt inom ramen för sina direktiv. Hon uppgav vidare att Socialdepartementet kontaktade Coronakommissionens sekretariat kring hanteringen av vissa praktiska frågor om överlämnandet av delbetänkandet, inklusive den pressträff som skulle hållas gemensamt med kommissionen. Det är enligt Lena Hallengren vanligt att ett statsråd som tar emot ett betänkande från en utredning även deltar vid en efterföljande pressträff tillsammans med utredaren. Dessutom var det lämpligt att hon närvarade vid den aktuella pressträffen för att kunna svara på frågor från medierna. I denna del framhöll Lena Hallengren att till skillnad från tidigare granskningar rör Coronakommissionens arbete en pågående kris. Vid det aktuella tillfället var dessutom situationen inom äldreomsorgen i fokus och inom Regeringskansliet pågick ett arbete med att ta fram direktiv till en utredning om en äldreomsorgslag. Innan direktiven färdigställdes var regeringen enligt Lena Hallengren dock mån om att beakta Coronakommissionens slutsatser om äldreomsorgen. Vid pressträffen den 15 december 2020 redogjorde hon för inriktningen på det kommande utredningsuppdraget, och direktiven till utredningen presenterades den 22 december 2020.

På frågor om vilka överväganden som gjordes vid kontakterna mellan regeringen och Coronakommissionen utifrån kommissionens uppdrag uppgav Lena Hallengren bl.a. att kommissionens granskning inte enbart rör regeringens agerande under en pågående kris. Kommissionens uppdrag omfattar även regioners, kommuners och myndigheters agerande under coronapandemin. Hon uppgav vidare att för att spara tid i arbetet med att ta fram direktiven till en äldreomsorgslag tog en tjänsteman vid Socialdepartementet kontakt med Coronakommissionens sekretariat för att höra om departementet kunde få ta del av delbetänkandet i förväg. Kommissionen hade fått förlängd tid för redovisning av delbetänkandet. Enligt Lena Hallengren togs kontakten inte för att försöka påverka innehållet i delbetänkandet. Hon hade inget behov av att få ta del av delbetänkandet i förväg. Kontakten med Coronakommissionens sekretariat togs inte heller på Lena Hallengrens initiativ. Därutöver uppgav Lena Hallengren att en färdigtryckt upplaga av delbetänkandet lämnades till Socialdepartementet dagen före pressträffen och att hon fick ta del av delbetänkandets innehåll i samband med att kommissionen överlämnade betänkandet till henne.

Enligt Lena Hallengren kan man ha olika syn på hennes närvaro vid pressträffen. Om hon inte närvarat vid pressträffen hade kritik säkert framförts. Lena Hallengren valde att agera så som brukligt är när betänkanden överlämnas. På frågan om Lena Hallengren, i stället för att närvara vid pressträffen, övervägde att vara tillgänglig för frågor omedelbart efter pressträffen uppgav hon att departementet hade en dialog med kommissionens ordförande i denna del och att han inte hade några invändningar mot upplägget.

Lena Hallengren uppgav vidare att för att undvika kollision med annan kommunikation från regeringen senarelades pressträffen med cirka två timmar och att detta inte var något som Socialdepartementet kunde råda över. Dessutom försenades den digitala pressträffen ytterligare några minuter på grund av ”tekniskt strul”.

Utskottets ställningstagande

Det som utskottet har att granska i ärendet är socialminister Lena Hallengrens och Regeringskansliets agerande i samband med att Coronakommissionen skulle presentera sitt delbetänkande.

Utskottet konstaterar inledningsvis att Coronakommissionens uppdrag skiljer sig från de kommittéer och särskilda utredare som regeringen regelbundet tillsätter med uppdrag att ta fram fakta, analysera framtagen information och lägga fram förslag. Den tillsattes efter överläggningar med riksdagens partier för att bl.a. utvärdera regeringens åtgärder för att begränsa spridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19 och spridningens effekter. Enligt utskottet får kommissionen anses vara ett sådant extraordinärt organ (s.k. undersökningskommissioner eller granskningskommissioner) som omnämns i litteraturen.

Som utskottet tidigare framhållit är det av stor betydelse att värna utredningsväsendets integritet och objektivitet. När det gäller en kommission med uppgift att granska bl.a. regeringens hantering av en viss fråga eller situation anser utskottet att det dessutom är angeläget att slå vakt om kommissionens självständighet i förhållande till regeringen. Ett lämpligt sätt att tydliggöra detta förhållande kan vara att i kommittédirektiven särskilt lyfta fram att det är fråga om en oberoende kommission. Som framhålls i litteraturen bör den omständligheten att en kommission är en tillfällig myndighet under regeringen endast ses som en formell inordning i myndighetsorganisationen och för att lösa vissa praktiska arrangemang i utredningsarbetet.

Av granskningen framgår att en tjänsteman i Socialdepartementet kontaktade Coronakommissionens sekretariat för att höra om departementet kunde få del av kommissionens delbetänkande i förväg. Socialminister Lena Hallengren närvarade vid pressträffen om kommissionens delbetänkande. Hon inledde pressträffen med att presentera kommissionens uppdrag och därefter två kommande utredningsuppdrag, bl.a. om en ny äldreomsorgslag.

Det framgår inte av granskningen att socialminister Lena Hallengren och Regeringskansliet på något sätt har försökt påverka innehållet i Coronakommissionens delbetänkande. En fråga är dock hur avpassade kontakten i förväg och upplägget av pressträffen har varit givet Coronakommissionens uppdrag och roll. Utskottet kan här notera att Lena Hallengren och Regeringskansliet i granskningen gör jämförelser med sådana kommittéer eller särskilda utredare som regeringen regelbundet tillsätter. Enligt utskottet innebär sådana jämförelser en risk för att den självständighet som kommissioner åtnjuter inte kommer att återspeglas på rätt sätt vid pressträffar och dylikt. Utskottet vill därför understryka vikten av att kontakter, inklusive pressträffar, med kommissioner som Coronakommissionen sköts utifrån ett väl tilltaget respektavstånd, som fullt ut svarar mot den självständighet som kommissioner både bör och ska åtnjuta. Utskottet utgår från att de fortsatta kontakterna med Coronakommissionen kommer att vara präglade av ett sådant respektavstånd.