

Konstitutionsutskottets betänkande 2018/19:KU20

Granskningsbetänkande

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 A1.1.1–4.6.2.

För att inhämta ytterligare upplysningar har utskottet hållit ett antal utfrågningar. Uppteckningar från utfrågningarna finns i bilaga B1–10.

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 med anledning av särskilda anmälningar. Utskottet har tidigare under innevarande riksmöte på eget initiativ lämnat ett granskningsbetänkande som avser allmänna, administrativt inriktade frågor (bet. 2018/19: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 m.m. I därpå följande kapitel behandlas vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen. Betänkandet avslutas med ett kapitel där vissa frågor om statsråds tjänsteutövning tas upp. Kapitelindelningen följer ärendenas huvudsakliga karaktär.

Vissa resultat av granskningen

Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen

Utskottet har granskat förankringen i riksdagen av *anskaffningen av ett luftvärnssystem*. I granskningen konstateras att riksdagens beslut om förankring har haft formen av ett tillkännagivande och alltså inte uppställts som ett bindande villkor i själva bemyndigandet om anskaffningen. Av tillkännagivandet framgick inte i vilket skede förankringen skulle ske. Försvarsutskottet informerades i förväg om att regeringens skrivelse om anskaffningen skulle komma att överlämnas till riksdagen efter regeringens beslut i frågan, vilket inte synes ha gett anledning till någon åtgärd från försvarsutskottets sida. I granskningen uppmärksammas även att försvarsministern uttalade sig i en radiointervju om att Sverige skulle köpa det aktuella luftvärnssystemet innan han informerade försvarsutskottet om den planerade anskaffningen. Om syftet med informationen från försvarsministerns sida var att den skulle utgöra ett led i en förankringsprocess hade uttalandet i media med fördel kunnat vänta till efter sammanträdet, enligt utskottet.

Vidare har utskottet granskat *arbetsmarknadsministrarnas agerande i fråga om Europeiska arbetsmyndigheten*. Någon formell skyldighet att samråda med EU-nämnden finns inte när det gäller lägesrapporter eller liknande informationspunkter inför rådsmöten. I det granskade fallet hade arbetsmarknadsministern emellertid inför EU-nämnden uttalat att hon skulle framföra den svenska ståndpunkten om det skulle komma att bli en diskussion vid rådsmötet. Det är enligt utskottet angeläget att regeringen följer upp vad som sagts i EU-nämnden, även om det inte har funnits en samrådsskyldighet i grunden. När det kom att bli en diskussion i sak om den föreslagna arbetsmyndigheten borde arbetsmarknadsministern därför mot bakgrund av sitt uttalande i EU-nämnden ha yttrat sig för att framföra den svenska ståndpunkten.

Handläggning av vissa regeringsärenden m.m.

I granskningen av *beredningen av förslag om en ny möjlighet till uppehållstillstånd* framhåller utskottet betydelsen av regeringsformens beredningskrav och Lagrådets granskning. Utskottet pekar även på vikten av bestämmelserna i riksdagsordningen om budgetprocessen för upprätthållandet av principen om en fullständig och samlad budgethantering. De åtgärder och bedömningar som gjordes i riksdagen när den aktuella propositionen behandlades noteras av utskottet. Vidare uppmärksammas att propositionen föregicks av en brådskande beredning som innebar att gängse rutiner för beredning av lagförslag frångicks. Som tidigare har uttalats av utskottet kan beredningen i vissa lägen 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 framgår att Migrationsverket redan på ett tidigt stadium framhöll att flera ensamkommande unga riskerade att hinna fylla 18

år innan Migrationsverkets beslut. Utskottet understryker vikten av kontinuerlig omvärldsbevakning och god framförhållning och beredskap för att beredningen så långt det är möjligt ska kunna ske i enlighet med de rutiner som normalt gäller.

Utskottet har också granskat *förflyttningen av Försäkringskassans generaldirektör*. Regeringens möjlighet att skilja en myndighetschef från hans eller hennes anställning tar avstamp i vårt statsskick och i förhållandet mellan regeringen och förvaltningen. Regeringen ansvarar inför riksdagen för förvaltningens verksamhet och måste kunna omplacera en myndighetschef om den anser att chefskapet inte utövas på ett tillräckligt bra sätt. Samtidigt måste regeringen alltid förhålla sig till bestämmelserna om förflyttning i lagen om offentlig anställning (LOA) så att inte syftet bakom dessa undergrävs, även när det inte är fråga om ett tvångsentledigande. Den gällande ordningen för att skilja eller förflytta en myndighetschef från en anställning syftar till att säkerställa myndigheternas och deras chefers självständighet och det är mot den bakgrunden av central betydelse att det finns sakliga och objektivt godtagbara skäl för ett beslut om förflyttning av en myndighetschef, enligt utskottet. I granskningen har företrädarna för regeringen och den tidigare generaldirektören olika bilder av vad som förekommit dels vid myndighetsdialogerna, dels vid dialogen om Ann-Marie Beglers fortsatta anställning som generaldirektör. Statsrådet och de f.d. statssekreterarna har inför utskottet betonat att det fanns en samsyn mellan Ann-Marie Begler och departementet om att hon inte kunde fortsätta som generaldirektör för Försäkringskassan eftersom förtroende inte fanns, medan Ann-Marie Begler gjort gällande att hon har efterfrågat vilka synnerliga skäl som fanns för att genomföra förflyttningen omedelbart. Att uppgifterna som har lämnats går så pass mycket isär är otillfredsställande. Utskottet ska kunna förvänta sig att de uppgifter som lämnas bidrar till att skapa klarhet och ger en rättvisande bild av vad som har skett. Utskottet anför vidare att det är regeringens uppgift att styra riket och att leda förvaltningen, vilket ställer krav på en tydlig och förtroendefull dialog med myndigheterna. Av granskningen framgår det att dialogen mellan departementet och generaldirektören inte har levt upp till de krav som kan ställas i detta avseende. De synpunkter som fanns på hur Försäkringskassan utförde sitt uppdrag att samverka med berörda aktörer uppfattades inte av myndighetens generaldirektör. Det står även klart att förflyttningen skedde mot Ann-Marie Beglers vilja. Enligt utskottet faller det på statsrådet att försäkra sig om att förutsättningarna för att flytta en myndighetschef från dennes anställning föreligger och att dessa också klagörs för myndighetschefen. Utskottet konstaterar också att någon dokumentation kring förflyttningen inte har gått att uppbringa. I samband med övervägandena om det finns tillräckligt starka skäl för att skilja en myndighetschef från dennes anställning bör enligt utskottet även beaktas vilken dokumentation som kan behövas av dialogen med myndighetschefen. Utskottet framhåller även att när en myndighet, som t.ex. Försäkringskassan, leds av en styrelse måste också den involveras när synpunkter som gäller myndighetens ledning tas upp av

departementet. Enligt utskottet bär statsrådet ansvaret för de brister som har framkommit i granskningen.

En annan granskning gäller *en pressekreterares anställning vid Försvarsdepartementet*. I granskningen har framkommit att pressekreteraren i samband med att hon anställdes hade kontakt med den dåvarande expeditions- och rättschefen vid departementet angående avveckling av pressekreterarens engagemang och ägande i ett visst bolag. Den kontakten ägde rum i enlighet med gällande rutin. Utskottet finner skäl att notera att det inte blivit känt att bolaget överlätits till pressekreterarens närstående. Hur det kommer sig och varför frågan om hennes kvarstående engagemang i bolaget inte har uppmärksamrats och utretts förrän i augusti 2018 framgår inte i granskningen. Enligt utskottet finns det utrymme att ifrågasätta om Regeringskansliets rutiner är tillräckliga. Rutinerna bör ses över i syfte att säkerställa att arbetstagare i Regeringskansliet i erforderlig utsträckning görs uppmärksamma på sitt ansvar när det gäller saklighet och opartiskhet och på de etiska riktlinjerna. Regeringskansliet bör därvid närmare överväga om det finns behov av en tydligare reglering när det gäller anställda enligt politikeravtalet med centrala placeringar, exempelvis pressekreterare. Avslutningsvis inskräper utskottet vikten av att grundlagens krav på saklighet och opartiskhet respekteras och av en ständig strävan att upprätthålla förtroendet för det allmänna.

I granskningsärendet om *Utrikesdepartementets hantering av en utvärdering av säkerhetsrådskampanjen* anför utskottet att departementets bedömning av utvärderarens ställning i förhållande till departementet ur ett tryckfrihetsrättsligt perspektiv är av direkt betydelse för myndighetens hantering av handlingar som tillkom inom uppdraget. Bedömningen måste göras med utgångspunkt i hur självständigheten kommer till uttryck i det aktuella fallet och rättspraxis. Det framstår som att en viss diskrepans har förelegat mellan departementets bedömning och utvärderarens tolkning av uppdraget. Utskottet framhåller vikten av att departementet vid uppdragsförhållanden dels ser till att uppdragets karaktär och frågan om självständighet noggrant gås igenom i förväg, dels regelmässigt gör en noggrann tryckfrihetsrättslig analys i syfte att säkerställa att all hantering av handlingar sker i överensstämmelse med regelverket om handlingsoffentlighet. Vidare tar utskottet upp Utrikesdepartementets hantering av Dagens Nyheters respektive utrikesutskottets begäran om utfående av utvärderingen. Uppgifterna i granskningen ger vid handen att det besked som lämnades till Dagens Nyheter var tydligt och delvis missvisande. På grund av detta förtogs i praktiken även möjligheten att begära att få saken prövad av myndigheten genom ett beslut av ett statsråd och i sista hand av regeringen. Utskottet anser att departementets hantering av Dagens Nyheters begäran har brutit. Vad gäller utrikesutskottets begäran anför utskottet att om en begärd handling inte är allmän och departementet av det skälet inte efterkommer begäran får det förutsättas att departementet och utskottet har en dialog om detta. Utskottet noterar att ledamöter från utrikesutskottet bereddes tillfälle att ta del av det aktuella

materialet hos departementet. Den diskussion som följde på utrikesutskottets begäran av en formell prövning av frågan drog emellertid ut på tiden innan handlingarna slutligen expedierades. Granskningen visar också att ofullständig information lämnades till utrikesutskottet, och utskottet understryker betydelsen av att departementet lämnar fullständig och korrekt information. Att Utrikesdepartementets hantering av handlingar återkommande har gett upphov till klagomål som uppmärksammats i olika tillsyns- och granskningssammanhang är synnerligen bekymmersamt, anser utskottet. För de brister som utskottet påtalat i detta ärende kan utrikesministern inte undgå ansvar. De insatser som har gjorts under 2018 inom ramen för ett åtgärdsprogram som har omfattat hela utrikesförvaltningen välkomnas. Utskottet förväntar sig att departementet kommer till rätta med de tillkortakommanden som rör hanteringen av handlingar.

Vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen

Utskottet har granskat *regeringens styrning av Svenska kraftnät*. När det gäller de uppmärksammade bristerna kring säkerhetsskydd och säkerhetsprövningar vid Svenska kraftnät framgår av granskningen att Miljö- och energidepartementet fick information om dessa först i början av 2019. Informationen fördes därefter utan dröjsmål vidare till Statsrådsberedningen och Justitiedepartementet. Utskottet förutsätter att regeringen ser till att både styra myndigheterna och hålla sig informerad om deras verksamhet, samt att berörda delar av Regeringskansliet informeras när händelser som kan vara av betydelse för rikets säkerhet inträffar. I det nu aktuella fallet har det inte framkommit några brister i dessa hänseenden.

I granskningsärendena *Förnyad granskning av regeringens hantering av Transportstyrelsen, Tillsättandet av chefen för ledningsstabens totalförsvarsavdelning* och *Risker för oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna* ger vad som framkommit inte anledning till något uttalande av utskottet.

Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning

Utskottet har granskat *dåvarande kultur- och demokratiministerns hantering av filmstöd*. Granskningen ger inte grund för någon annan slutsats än att dåvarande kultur- och demokratiministerns uttalanden har varit korrekta i förhållande till villkoren för de aktuella stödformerna. Utskottet finner emellertid anledning att framhålla att det är angeläget att ett statsråd vid behov ser till att klargöra relevanta sakförhållanden i situationer när statsrådets uttalanden ifrågasätts. Härutöver väcker uppgifter i granskning vissa frågor kopplade till styrningen av Filminstitutet och dess uppdrag när det gäller fördelningen av filmstöd. De aktuella uttalandena avser villkor för filmstöd som, såvitt utskottet kan bedöma, inte framgår av några föreskrifter eller annan typ av regeringsbeslut, och utskottet har inte heller kunnat identifiera vilket regeringsbeslut som begränsar den tillfälliga förstärkningen som tas upp i

uttalandena till endast vissa stödformer. Utskottet förutsätter att eventuella oklarheter när det gäller den formella hanteringen av filmstödet klaras ut.

Vidare har utskottet granskat *dåvarande kultur- och demokratiministerns uttalanden i samband med en nedlagd polisutredning*. Av granskningen har inte framkommit annat än att uttalandet om behovet av att boka ett möte med rikspolischefen syftade till att följa upp polisens arbete med en handlingsplan. När det gäller ett uttalande med innebörden att det ingår i polisens uppdrag att ha kontakt med landets samtliga utgivare visar granskningen att något sådant uppdrag inte finns. Uttalandet var således inte korrekt, anför utskottet.

I granskningen av *dåvarande bostadsministerns uttalande gällande Lidingö kommun* upprepar utskottet vad det tidigare uttalat om att statsråd i likhet med alla andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang; en utgångspunkt är därvid att uttalandena ska vara korrekta. Med hänsyn till ett statsråds speciella ställning bör dock särskild försiktighet iakttas i vissa hänseenden, bl.a. i fråga om uttalanden som kan riskera domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas grundlagsreglerade självständighet. I det aktuella fallet konstateras att uttalandet inte tog sikte på den rättsprocess som var att vänta och inte heller i övrigt kan ses som ett försök att påverka den rättsliga bedömningen.

När det gäller *dåvarande miljöministerns uttalanden om Svenskt flyg* anför utskottet att statsråd i likhet med övriga medborgare har 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. En viss försiktighet bör dock iakttas med uttalanden som kan uppfattas ge uttryck för regeringens politik när så inte är fallet. I det aktuella granskningsärendet konstateras att statsrådet inte varit ansvarig för frågor som rör den aktuella myndigheten respektive det statliga bolaget. Någon avsikt att genom uttalandena eller på andra sätt styra dessa i fråga om deras medlemskap i en branschorganisation synes inte ha förelegat.

Utskottet har även granskat *utrikesministerns uttalanden om Storbritanniens utträde ur EU*. Utrikespolitiken skiljer sig i viss mån från andra politikområden och enligt utskottet måste särskilda krav ställas på uttalanden som görs av den minister som ansvarar för utrikespolitiken inom regeringen. Utskottet bedömer att de i granskningen aktuella uttalandena inte var sådana att de kan sägas ha gett uttryck för någon ny svensk utrikespolitisk linje. Utskottet erinrar på ett allmänt plan om vikten av att utrikesministerns uttalanden till sitt innehåll är så formulerade att de inte leder till missförstånd eller ger upphov till motstridiga tolkningar. I just detta fall kom uttalandena inte att få några sådana konsekvenser, såvitt framgår av granskningen. Utskottet förutsätter också att vad det tidigare uttalat i sina granskningar om t.ex. performativa uttalanden beaktas av statsråd i deras fortsatta arbete.

Granskningen av *dåvarande utbildningsministerns uttalande om Vattenfalls ägardirektiv* ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

Innehållsförteckning

Utskottets anmälan.....	9
1 Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen	10
1.1 Anskaffning av ett luftvärnssystem	10
Ärendet.....	10
Utredning i ärendet	11
Utskottets ställningstagande.....	22
1.2 Arbetsmarknadsministerns agerande i fråga om Europeiska arbetsmyndigheten.....	22
Ärendet.....	22
Utredning i ärendet	24
Utskottets ställningstagande.....	31
2 Handläggning av vissa regeringsärenden m.m.	32
2.1 Beredningen av förslag om en ny möjlighet till uppehållstillstånd.....	32
Ärendet.....	32
Utredning i ärendet	33
Utskottets ställningstagande.....	58
2.2 Förflyttningen av Försäkringskassans generaldirektör	59
Ärendet.....	59
Utredning i ärendet	60
Utskottets ställningstagande.....	88
2.3 En pressekreterares anställning vid Försvarsdepartementet	90
Ärendet.....	90
Utredning i ärendet	91
Utskottets ställningstagande.....	105
2.4 Utrikesdepartementets hantering av en utvärdering av säkerhetsrådskampanjen	106
Ärendet.....	106
Utredning i ärendet	107
Utskottets ställningstagande.....	122
3 Vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen	125
3.1 Regeringens styrning av Svenska kraftnät.....	125
Ärendet.....	125
Utredning i ärendet	126
Utskottets ställningstagande.....	159
3.2 Förnyad granskning av regeringens hantering av Transportstyrelsen	160
Ärendet.....	160
Utredning i ärendet	160
Utskottets ställningstagande.....	170
3.3 Tillsättandet av chefen för ledningsstabens totalförsvarsavdelning	170
Ärendet.....	170
Utredning i ärendet	171
Utskottets ställningstagande.....	176
3.4 Risker för oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna	176
Ärendet.....	176

Utredning i ärendet	177
Utskottets ställningstagande.....	185
4 Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning.....	186
4.1 Dåvarande kultur- och demokratiministerns hantering av filmstöd	186
Ärendet.....	186
Utredning i ärendet	186
Utskottets ställningstagande.....	200
4.2 Dåvarande kultur- och demokratiministerns uttalanden i samband med en nedlagd polisutredning.....	201
Ärendet.....	201
Utredning i ärendet	201
Utskottets ställningstagande.....	205
4.3 Dåvarande bostadsministerns uttalande gällande Lidingö kommun.....	205
Ärendet.....	205
Utredning i ärendet	206
Utskottets ställningstagande.....	213
4.4 Dåvarande utbildningsministerns uttalande om Vattenfalls ägardirektiv.....	214
Ärendet.....	214
Utredning i ärendet	214
Utskottets ställningstagande.....	219
4.5 Dåvarande miljöministerns uttalanden om Svenskt flyg	220
Ärendet.....	220
Utredning i ärendet	220
Utskottets ställningstagande.....	227
4.6 Utrikesministerns uttalanden om Storbritanniens utträde ur EU	228
Ärendet.....	228
Utredning i ärendet	228
Utskottets ställningstagande.....	238

Utskottets anmälan

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

Stockholm den 4 juni 2019

På konstitutionsutskottets vägnar

Karin Enström

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Enström (M), Hans Ekström (S), Ida Karkiainen (S), Marta Obminska (M), Matheus Enholm (SD), Per-Arne Håkansson (S), Linda Ylivainio (C), Mia Sydow Mölleby (V), Fredrik Lindahl (SD), Laila Naraghi (S), Tuve Skånberg (KD), Daniel Andersson (S), Bengt Eliasson (L), Mikael Strandman (SD), Jonas Eriksson (MP), Erik Ottoson (M) och Fredrik Schulte (M).

Laila Naraghi (S) har inte deltagit i behandlingen av avsnitt 2.4. Thomas Hammarberg (S) har deltagit i beslutet i detta avsnitt.

1 Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen

1.1 Anskaffning av ett luftvärnssystem

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2545-2017/18), *bilaga A1.1.1*, begärs det att utskottet granskar försvarsminister Peter Hultqvists hantering av ärendet om anskaffning av ett nytt medelräckviddigt luftvärnssystem.

Anmälaren konstaterar att riksdagen i december 2017 beslutade att ge regeringen till känna att anskaffningen av ett nytt medelräckviddigt luftvärnssystem borde förankras i riksdagen. Vid ett sammanträde i försvarsutskottet under våren 2018 redogjorde Peter Hultqvist enligt anmälaren översiktligt för anskaffningen av det nya luftvärnssystemet, men eftersom de närmare detaljerna i anskaffningen inte var klara önskade han återkomma till utskottet i början av augusti 2018. Med anledning av detta beslutade försvarsutskottet om ett extra sammanträde den 1 augusti 2018. Strax innan försvarsutskottets sammanträde den 1 augusti 2018 skulle ta sin början rapporterade enligt anmälaren flera medier att Peter Hultqvist uppgett att regeringen hade bestämt sig för att anskaffa luftvärnssystemet Patriot. Anmälaren framhåller vidare att Peter Hultqvist hade klargjort för försvarsutskottet att han avsåg att återkomma till riksdagen under hösten 2018 med en skrivelse om anskaffningen av luftvärnssystemet. Regeringen beslutade dock redan vid ett regerings-sammanträde den 2 augusti 2018 att luftvärnssystemet skulle anskaffas.

Enligt anmälaren bör konstitutionsutskottet granska om försvarsminister Peter Hultqvists hantering av ärendet om anskaffning av ett luftvärnssystem står i överensstämmelse med den praxis som finns när det gäller riksdagens inflytande över sådana anskaffningar som får en betydande påverkan på Försvarsmaktens operativa effekt och därmed för Sveriges säkerhets- och försvarspolitik.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria tillsammans med två bilagor som upprättats inom Försvarsdepartementet, *bilaga A1.1.2*. Bilagorna är försedda med sekretessmarkering.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Budgetpropositionen för 2018 och dess behandling i riksdagen

Regeringen överlämnade i september 2017 budgetpropositionen för 2018 till riksdagen. I budgetpropositionen inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap föreslog regeringen att anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* skulle uppgå till drygt 10 miljarder kronor för 2018 (prop. 2017/18:1 utg.omr. 6 s. 9). Anslaget används bl.a. för att anskaffa anslagsfinansierad materiel och anläggningar. Regeringen föreslog vidare att riksdagen skulle dels godkänna investeringsplanen för anskaffning av försvarsmateriel för 2018–2023 som riktlinje för Försvarsmaktens investeringar, dels bemyndiga regeringen att besluta om anskaffning av ett nytt medelräckviddigt luftvärnssystem. Det föreslogs även att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att under 2018 för anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* besluta om beställningar och avveckling av materiel och anläggningar som inklusive tidigare åtaganden medför behov av framtida anslag på högst 78 miljarder kronor 2019–2027.

I propositionen framhöll regeringen att anskaffningarna av JAS 39E, nästa generations ubåt (A26) och ett nytt medelräckviddigt luftvärnssystem samt förnyelse av sensorkedjan utgör de enskilt största materielanskaffningarna under innevarande och nästkommande försvarsinriktningsperiod (s. 44). Som skäl för förslaget om bemyndigandet att besluta om anskaffning av ett nytt medelräckviddigt luftvärnssystem framhöll regeringen att omvärldsutvecklingen innebär att tillgång till ett sådant luftvärnssystem är väsentligt för Sveriges säkerhet, att anskaffningen av nämnda luftvärnssystem ska fullföljas under kommande försvarsbeslutsperiod och att luftförsvarets samlade förmåga att möta den aktuella hotbilden därmed utvecklas (s. 56).

Regeringens budgetproposition för 2018 inom utgiftsområde 6 behandlades av försvarsutskottet (bet. 2017/18:FöU1). I anslutning till regeringens förslag till bemyndigande om anskaffning av ett nytt medelräckviddigt luftvärnssystem behandlade utskottet bl.a. ett motionsyrkande om att nämnda anskaffning borde förankras i riksdagen.

Försvarsutskottet noterade i sitt ställningstagande att Försvarsdepartementet hade informerat utskottet om att anskaffningen av ett nytt medelräckviddigt luftvärnssystem var en del i den investeringsplan som fanns med i budgetpropositionen för 2018 och att medel fanns avsatta inom den bemyndiganderam som föreslogs i budgetpropositionen (bet. 2017/18:FöU1 s. 60). Därutöver konstaterade utskottet att försvarsministern vid besvarandet av en interpellation hade uppgett att regeringen, med utgångspunkt i riksdagens ställningstagande till anskaffning av ett nytt medelräckviddigt luftvärnssystem, skulle komma att säkerställa att nödvändigt beslutsunderlag för regeringens ställningstagande skulle finnas innan det slutgiltiga beslutet skulle fattas. Vidare noterade utskottet att försvarsministern även hade uppgett att regeringen avsåg att återkomma till försvarsutskottet för att diskutera

frågan med de olika riksdagspartierna och att utskottet löpande skulle informeras om anskaffningen och införandet av systemet när det gällde ekonomi och tidsförhållanden.

I sitt ställningstagande betonade försvarsutskottet vikten av tydlighet i regeringens framställan i samband med bemyndiganden om materielanskaffningar. Utskottet framhöll att ett bemyndigande är liktydigt med att anslag så småningom måste anvisas och att det därför är naturligt att beslut om ett bemyndigandes omfattning och ändamål prövas lika noga som ett anslagsbeslut. Vidare konstaterade utskottet att finansutskottet vid upprepade tillfällen har framhållit att riksdagen vid beslut om bemyndiganden bör göra en lika noggrann prövning av omfattning och ändamål som vid anslagsbeslut samt slagit fast principer för utformningen av beställningsbemyndiganden och även betonat vikten av att redovisningen till riksdagen av frågor som har budgeteffekter präglas av öppenhet och tydlighet.

Försvarsutskottet hänvisade till att finansutskottet i samband med beslutet om att fullfölja anskaffningen av artillerisystemet Archer hade konstaterat att det i regeringens ändringsbudget inte framgick vad fullföljande innebar, utan att regeringen hade för avsikt att återkomma till riksdagen med omfattningen och konsekvenserna av ett eventuellt utökad åtagande (bet. 2014/15:FiU21). Enligt finansutskottet måste eventuella ökade kostnader som vanligt bli föremål för sedvanlig budgetberedning, och den fördyring som eventuellt skulle kunna uppkomma borde därför prövas inom ramen för den ordinarie årliga budgetprocessen t.ex. genom att medel omfördelas inom utgiftsområdet eller mellan olika utgiftsområden. Försvarsutskottet konstaterade att motsvarande osäkerhet fanns när det gäller omfattningen av luftvärnsanskaffningen. Budgetpropositionen tillfredsställde därmed enligt utskottet inte fullt ut riksdagens behov inför beslutet om ett medelräckviddigt luftvärnsystem. Utskottet ansåg att regeringen, i likhet med vad som skett i frågan om ombeväpningen av stridsflyget, anskaffningen av nya ubåtar och utvecklingen av en ny haubits, behövde förankra anskaffningen av ett nytt medelräckviddigt luftvärnssystem i riksdagen. Detta skulle enligt utskottet kunna ske genom exempelvis en skrivelse till riksdagen.

Med det anförda föreslog utskottet att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att besluta om anskaffning av ett nytt medelräckviddigt luftvärnsystem samt att riksdagen skulle ge regeringen till känna vad utskottet anför om att förankra anskaffningen av ett nytt medelräckviddigt luftvärnssystem i riksdagen. Utskottet tillstyrkte därmed regeringens förslag och motionsyrkandet om att nämnda anskaffning borde förankras i riksdagen. Under utskottets förslag till riksdagsbeslut föreslog försvarsutskottet att ”riksdagen bemyndigar regeringen att besluta om anskaffning av nytt medelräckviddigt luftvärnssystem samt ställer sig bakom det utskottet anför om att förankra anskaffningen i riksdagen och tillkännager detta för regeringen” (förslagspunkt 7).

Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2017/18:101).

Skrivelse 75

I mars 2018 överlämnade regeringen skrivelsen Riksdagens skrivelser till regeringen – åtgärder under 2017 (skr. 2017/18:75) till riksdagen. I skrivelsen lämnade regeringen en redovisning av vilka åtgärder regeringen hade vidtagit med anledning av de riksdagsskrivelser som överlämnats till regeringen. Redovisningen omfattade huvudsakligen åtgärder under tiden den 1 januari–31 december 2017. Enligt skrivelsen skulle regeringen återkomma till riksdagen när det gällde tillkännagivandet om förankring av anskaffningen av ett nytt medelräckviddigt luftvärnssystem (s. 87).

Skrivelsen behandlades av konstitutionsutskottet under våren 2018 (bet. 2017/18:KU21). Utskottet beslutade att ge övriga utskott tillfälle att yttra sig över skrivelsen i de delar som berörde respektive utskotts beredningsområde. Försvarsutskottet yttrade sig i ärendet men kommenterade inte skrivelsen i ovan redovisad del (s. 63 f.).

Sammanträden i försvarsutskottet 2017 och 2018

Den 19 oktober, den 7 och den 16 november 2017 samt den 27 mars, den 24 maj och den 1 augusti 2018 besökte försvarsminister Peter Hultqvist med medarbetare försvarsutskottet och lämnade information om anskaffningen av ett nytt medelräckviddigt luftvärnssystem (prot. 2017/18:6, 2017/18:8, 2017/18:10, 2017/18:25, 2017/18:33 och 2017/18:41). Vidare besökte anställda vid Försvarsmakten försvarsutskottet den 12 juni 2018 och informerade om ekonomi och fakta när det gällde luftvärnssystemet Patriot (prot. 2017/18:37).

Därutöver framgår av protokollen från försvarsutskottets sammanträden att vid utskottets sammanträde den 19 juni 2018 framförde en SD-ledamot önskemål om ytterligare information om luftvärnssystemet (prot. 2017/18:38) och att utskottet senare samma dag beslutade att avslå begäran (prot. 2017/18:39).

Vid försvarsutskottets sammanträde den 1 augusti 2018 väcktes även två förslag till utskottsinitiativ när det gällde frågan om anskaffning av ett nytt luftvärnssystem (prot. 2017/18:41). Enligt det ena förslaget (SD, -) borde de partier som var kritiska till upphandlingen av Patriotsystemet få en chans att tillkännage för regeringen att upphandlingen skulle förskjutas ett halvår framåt till efter valet. Enligt det andra förslaget (L) borde regeringen vänta med bindande åtaganden för anskaffning av ett medelräckviddigt luftvärnssystem tills det rådde klarhet om Försvarsmaktens framtida ekonomi genom budgetpropositionen för 2019. Utskottet beslutade att inte ta något initiativ.

Radiointervju den 1 augusti 2018

Den 1 augusti 2018 kl. 12.30 sände Sveriges Radio en intervju med försvarsminister Peter Hultqvist. Intervjun publicerades även på bolagets webbplats. Intervjun gavs i anslutning till att Peter Hultqvist skulle besöka försvarsutskottets sammanträde. Utskottets sammanträde började kl. 13.00 och vid sammanträdet skulle Peter Hultqvist informera utskottets ledamöter

om anskaffningen av ett nytt medelräckviddigt luftvärnssystem (försvarsutskottets prot. 2017/18:41). I radiointervjun uppgav Peter Hultqvist att Sverige skulle komma att köpa det amerikanska luftvärnssystemet Patriot från USA, att regeringen skulle fatta ett beslut om köpet påföljande dag, att affären var på minst 10 miljarder kronor och att Försvarets materielverk (FMV) skulle få i uppdrag att genomföra köpet.

Beslut av regeringen den 2 augusti 2018

Regeringen beslutade den 2 augusti 2018 att bemyndiga Försvarmakten att anskaffa det nya luftvärnssystemet Patriot (skr. 2017/18:290 s. 3 f.). Samma dag bemyndigade regeringen FMV att få ingå internationell överenskommelse avseende anskaffningen.

Regeringens skrivelse om avskaffning av ett luftvärnssystem

Den 16 augusti 2018 beslutade regeringen att överlämna skrivelsen Anskaffning av medelräckviddigt luftvärn (skr. 2017/18:290) till riksdagen. I skrivelsen redogjorde regeringen för anskaffningen, och det framhölls att skrivelsen var en följd av riksdagens tillkännagivande om förankring av anskaffningen i riksdagen.

I skrivelsen framhöll regeringen bl.a. följande (s. 5).

Försvarsmakten har prioriterat ekonomiskt utrymme för anskaffningen som därmed ingår i de investeringsplaner som framgår av myndighetens budgetunderlag. Inom den ekonomiska ram Försvarmakten avsatt för anskaffningen inkluderas även anskaffning av övrig materiel som krävs för att Patriotsystemet ska kunna bli operativt, till exempel kostnader för lastbilar, integration, uppgradering och nyanskaffning av stödsystem som sambandsmateriel och sensorer som ingår i luftvärnsbataljonerna. Anskaffningen ingår i den investeringsplan för anskaffning av försvarsmateriel som riksdagen godkänt som riktlinje för Försvarmaktens investeringar. Anskaffningen ryms vidare inom de befintliga och beräknade ramarna för anslaget 1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar under utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap och det av riksdagen beslutade beställningsbemyndigandet för anslaget om 78 miljarder kronor. Anskaffningen innebär också att den särskilda kredit i Riksgäldskontoret som är avsedd för att tillgodose Försvarets materielverks behov av rörelsekapital och som för närvarande uppgår till cirka 19 miljarder kronor, behöver utökas under åren 2021 till 2025. Ökade kostnader för infrastruktur, drift och underhåll samt upprätthållande av systemets förmåga som uppstår efter 2021 och under systemets livslängd omhändertas genom omprioriteringar inom berörda anslag.

Budgetpropositionen för 2019

En övergångsregering beslutade den 9 november 2018 att överlämna budgetpropositionen för 2019 till riksdagen. I propositionen konstaterade regeringen bl.a. att riksdagen, i samband med att den hade tillstyrkt regeringens förslag om ett bemyndigande i fråga om att anskaffa ett nytt medelräckviddigt luftvärnssystem, tillkännagett att regeringen borde förankra anskaffningen i riksdagen, att regeringen i enlighet med riksdagens tillkännagivande den 16 augusti 2018 beslutat att lämna en skrivelse till

riksdagen och att regeringen därmed ansåg att tillkännagivandet var slutbehandlat (prop. 2018/19:1 utg.omr. 6 s. 33).

Behandlingen i riksdagen av regeringens skrivelse om avskaffning av ett luftvärnssystem

Regeringens skrivelse om anskaffning av ett luftvärnssystem behandlades av försvarsutskottet i budgetbetänkandet Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap (bet. 2018/19:FöU1). Tre motioner kom in med anledning av skrivelsen. I en av motionerna yrkades att regeringen borde redovisa livscykelkostnaden för ett medelräckviddigt luftvärnssystem.

I sitt ställningstagande konstaterade försvarsutskottet när det gällde kostnaden för det medelräckviddiga luftvärnssystemet Patriot att regeringen i skrivelsen inte hade lämnat någon ekonomisk redovisning utan enbart angett att anskaffningen skulle rymmas dels inom det beställningsbemyndigande som riksdagen beslutat, dels inom planeringen för Försvarsmaktens anslag samt att kostnader för att upprätthålla systemets förmåga efter 2021 och under systemets livslängd borde omhändertas genom omprioriteringar inom berörda anslag (s. 63). Utskottet noterade vidare att medel enligt skrivelsen skulle behöva avsättas för kostnader för t.ex. lastbilar, integration, uppgradering och nyanskaffning av stödsystem som sambandsmateriel och sensorer som ingår i luftvärnsbataljonerna.

Försvarsutskottet framhöll att regeringen vid större, långsiktiga och principiellt viktiga anskaffningar brukar göra en bedömning av materielens livscykelkostnad och att så hade skett t.ex. 2012 när beslut fattats om att utveckla och anskaffa JAS 39E. Med anledning av detta ansåg utskottet att regeringen borde återkomma till riksdagen med en bedömning av livscykelkostnaden då detta skulle underlätta riksdagens uppföljning av materielssystemen och ge en uppfattning om hur stora omprioriteringar som kan behöva göras mellan de olika anslagen för att upprätthålla Patriotsystemets operativa förmåga.

Utskottet föreslog att riksdagen skulle lägga skrivelsen till handlingarna samt tillstyrka motionen om livscykelkostnader och alltså ställa sig bakom det utskottet anförde om en redovisning av livscykelkostnaden för det medelräckviddiga luftvärnssystemet Patriot och tillkännage detta för regeringen.

Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2018/19:89).

Gällande ordning

Finansmakten

I 1 kap. 4 § regeringsformen (RF) anges att riksdagen bestämmer hur statens medel ska användas. I 9 kap. RF finns närmare bestämmelser om finansmakten. Regleringen beskriver på ett övergripande sätt riksdagens och regeringens befogenheter på området och kompletteras av bestämmelser i riksdagsordningen (RO) och budgetlagen (2011:203).

Med finansmakten avses rätten att bestämma om inkomster till staten och att förfoga över statens tillgångar, främst genom beslut om utgifter (prop. 1973:90 s. 212).

Riksdagen beslutar om statens budget och om anslag för bestämda ändamål (9 kap. 1 och 3 §§ RF). I förarbetena till regeringsformen framhålls att varje utgiftsanordning av regeringen eller annan myndighet måste ha sin grund i ett riksdagsbeslut och följa de villkor för medlens användning som riksdagen har ställt upp i beslut (prop. 1973:90 s. 332).

Av 9 kap. 8 och 9 §§ RF följer att statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition att användas i enlighet med vad riksdagen har bestämt.

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

Medgivanden för regeringen att göra ekonomiska åtaganden bör enligt förarbetena till regeringsformen kunna lämnas i enkla former, t.ex. som bemyndiganden i samband med budgeten (prop. 1973:90 s. 350). Förbindelser som – även för längre tid än närmast följande budgetår – är nödvändiga för en myndighets löpande verksamhet torde regelmässigt kunna anses medgivna genom riksdagens beslut om anslag till myndigheten.

De uttalanden som gjordes i förarbetena till regeringsformen när det gäller andra ekonomiska åtaganden än upptagande av lån förtydligas numera av bestämmelser i 6 och 7 kap. budgetlagen. I en grundlagskommentar anförts att det för det första handlar om s.k. beställningsbemyndiganden, dvs. befogenheter för regeringen att åta sig utgifter som avser verksamhet efter budgetåret (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 455). Själva bemyndigandet att ingå åtaganden gäller dock bara ett år. I budgetlagen anges att regeringen för det ändamål och intill det belopp som riksdagen beslutat för budgetåret får beställa varor eller tjänster samt besluta om bidrag, ersättning, lån eller liknande som medför utgifter under senare budgetår än det år budgeten avser (6 kap. 1 §). Regeringen får dock utan särskilt bemyndigande göra ekonomiska åtaganden för staten om dessa uppgår till högst 10 procent av ett anvisat anslag, dock högst 10 miljoner kronor. Riksdagens beslut om ett beställningsbemyndigande är knutet till ett särskilt anslag. På detta anslag kommer riksdagen under kommande budgetår att anvisa medel för att kunna infria de åtaganden som gjorts.

För det andra får regeringen utan särskilda bemyndiganden från riksdagen göra sådana ekonomiska åtaganden för staten som är nödvändiga för att den löpande verksamheten ska fungera tillfredsställande, t.ex. anställning av personal, hyra av lokaler, leverans av förbrukningsmateriel, hyra av kontorsutrustning (6 kap. 2 § budgetlagen, jämför det ovan redovisade motivuttalandet i prop. 1973:90 s. 350). En tredje form av ekonomiskt åtagande är utlåning som finansieras med lån i Riksgäldskontoret, utställandet av kreditgarantier

och andra liknande åtaganden. Sådana lån, garantier m.m. får regeringen ställa ut för det ändamål och intill det belopp som riksdagen har beslutat om för ett eller flera budgetår. Om det finns särskilda skäl får åtaganden enligt riksdagens bestämmande göras utan att beloppet begränsas (6 kap. 3 § budgetlagen).

Skyldighet att lämna uppgift till utskott

Enligt 10 kap. 8 § RO 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 riksrevisoremas granskningsrapporter över effektivitetsrevisionen som har överlämnats till regeringen.

När möjligheten för utskotten att begära information från regeringen om EU-frågor infördes framhöll konstitutionsutskottet att bestämmelsen inte innebar någon reglering av i vilken form informationen lämnades. Information kunde enligt utskottet lämnas skriftligen eller muntligen, av statsråd eller av någon tjänsteman med god insyn i den fråga som utskottets begäran gällde (bet. 1994/95:KU22 s. 27).

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 utfrågning med bl.a. en av de två f.d. försvarsministrarna. Vid utfrågningen uppgav den f.d. ministern att det enligt hans mening inte föreligger 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 med JAS-projektet och anskaffningen av radarjaktrobotar. Om riksdagen i det aktuella ärendet hade begärt information hade han varit beredd att lämna sådan. Enligt den f.d. ministern hade han under sin tid som försvarsminister inte vid något tillfälle blivit kallad av försvarsutskottet för att lämna information. Han ansåg att det inte är rimligt att begära att regeringen generellt ska informera riksdagen om olika materielupphandlingar.

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 Försvarsdepartementet, utan att försvarsutskottet bett om det, hade kunnat lämna information om formen för upplåtelse av de begagnade stridsvagnarna även om det inte funnits någon formell informationsskyldighet. Ett skäl till detta var enligt utskottet att den aktuella formen för anskaffning var mycket ovanlig när det gällde sådan organisations- och effektbestämmande materiel för långsiktigt bruk inom krigsorganisationen som stridsvagnar. 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 aktuellt.

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 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.

När det gäller den information om ubåtsbeställningen som försvarsministern och regeringen hade lämnat till riksdagen noterade utskottet att beställningen bl.a. hade stor budgetmässig betydelse och att det därför var viktigt att informationen var tydlig, fullständig och aktuell (s. 187). 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 kunnat förebyggas om försvarsministern lämnat viss information i ett tidigare skede än vad som nu gjorts.

Inte heller i den andra delen, som gällde regeringens hantering av den kostnadsram som fastställts av riksdagen, hade utskottet utifrån vad som framkommit i granskningsärendet något att anföra på formella grunder.

När det gällde bemyndigandet om anskaffning av två nya ubåtar konstaterade utskottet att det av utredningen i granskningsärendet framgick att nuvarande och tidigare regeringar hade valt att, inom det aktuella utgiftsområdet, begära riksdagens mandat för vissa enskilda materielanskaffningar av större och mer strategisk betydelse. De materielanskaffningar som här hade varit aktuella fick enligt utskottet anses vara av sådan betydelse att det var en lämplig ordning att de underställdes riksdagens prövning. I denna del framhöll utskottet att om regeringen väljer att använda ett mandat från riksdagen är det givetvis viktigt att regeringens beslut håller sig inom ramen för bemyndigandet.

Av granskningen framgick att riksdagen i juni 2010 hade bemyndigat regeringen att under 2010 besluta om anskaffning av två ubåtar. Utskottet noterade att riksdagens bemyndigande inte varit preciserat till ubåtar av en viss typ. Det framgick vidare av granskningen att regeringen i juli 2010 hade beslutat dels om anskaffning av två nya ubåtar som ersättning för två befintliga

ubåtar, dels om ett bemyndigande till Försvarsmakten att beställa byggnationsfas för ubåtarna inom en viss kostnadsram. Regeringen hade redovisat bemyndigandet från riksdagen om anskaffning av två ubåtar som slutbehandlat i en skrivelse som överlämnats till riksdagen i mars 2011. I maj 2014 hade regeringen beslutat att bemyndiga Försvarsmakten att beställa projektering och konstruktionsöversyn för ubåtsproduktion med en ny försörjningslösning samtidigt som regeringsbeslutet från juli 2010 upphävts. I mars 2015 hade regeringen beslutat att bemyndiga Försvarsmakten att beställa produktion och byggnation av två nya ubåtar till en viss maxkostnad.

Utskottet framhöll att det är en lämplig ordning att materielanskaffningar av större och mer strategisk betydelse underställs riksdagens prövning. Som svar på utskottets frågor i granskningen hade det anförts att regeringen genom besluten 2014 och 2015 fullföljde den av riksdagen beslutade inriktningen om anskaffning av två nya ubåtar från 2010 och att besluten ersatt regeringsbeslutet från juli 2010 om beställning av byggnationsfas för nästa generations ubåt. Utskottet fann inte skäl att göra en annan bedömning. De beslut som fattats av regeringen hade såvitt utskottet kunde bedöma inte varit av sådant slag att beställningen av nya ubåtar borde ha underställts riksdagen på nytt, utan de fick anses rymmas inom ramen för den process som sattes igång 2010 utifrån riksdagens då givna bemyndigande. Utskottet underströk dock vikten av att regeringen tydligt anger vilket anskaffningsbemyndigande som ligger till grund när den redovisar olika åtgärder inom ett större materielanskaffningsprojekt på försvarsområdet för riksdagen samt att regeringen löpande informerar riksdagen om hur ett sådant projekt utvecklas och vilken inriktning projektet får inom bemyndigandets ram.

Våren 2018 granskade utskottet regeringens inköp av ett nytt medelräckviddigt luftvärnssystem (bet. 2017/18:KU20 s. 187 f.). I sitt ställningstagande framhöll utskottet att det av utredningen i granskningsärendet framgick att nuvarande och tidigare regeringar hade valt att, inom det aktuella utgiftsområdet, begära riksdagens mandat för vissa enskilda materielanskaffningar av större och mer strategisk betydelse (s. 209). Den aktuella anskaffningen av ett nytt medelräckviddigt luftvärnssystem fick enligt utskottet anses vara av sådan betydelse att det är en lämplig ordning att den underställs riksdagens prövning. Av utredningen i ärendet framgick också att riksdagen hade bemyndigat regeringen att besluta om anskaffning av ett nytt medelräckviddigt luftvärnssystem samt gett regeringen till känna vad försvarsutskottet anfört om att förankra anskaffningen av ett nytt medelräckviddigt luftvärnssystem i riksdagen. Om regeringen väljer att använda ett mandat från riksdagen är det enligt utskottet givetvis viktigt att regeringens beslut håller sig inom ramen för bemyndigandet. Utskottet hade inte något att anföra mot regeringens agerande i granskningsärendet.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet bl.a. svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 21 februari 2019 en svarspromemoria tillsammans med två bilagor utarbetade inom Försvarsdepartementet (bilaga A1.1.2).

Av svarspromemorian framgår att anskaffningen av ett nytt luftvärnssystem med medellång räckvidd möjliggjordes av riksdagens beslut över budgetpropositionen för 2018 om anslag, investeringsplan och bemyndigande om ekonomiska åtaganden för det under utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap uppförda anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*. Därutöver har regeringen, i enlighet med den praxis som utvecklats inom utgiftsområde 6 för materielanskaffningar av större och mer strategisk betydelse, valt att begära ett särskilt bemyndigande från riksdagen för att besluta om anskaffningen. Ett sådant bemyndigande beslutades av riksdagen den 12 december 2017 (bet. 2017/18:FöU1, rskr. 2017/18:101).

Det framgår vidare av svarspromemorian att regeringen den 2 augusti 2018 fattade två beslut om aktuellt luftvärnssystem (Fö2018/00864/MFU, Fö2017/01219/MFU och Fö2018/00874/MFU). Enligt det ena beslutet bemyndigades Försvarsmakten, med ändring av regeringens beslut den 28 juni 2018, att under 2018 anskaffa det i en bilaga tillförda materielobjektet (medelräckviddigt luftvärn). Enligt beslutet ska kostnaderna belasta det under utgiftsområde 6 uppförda anslaget 1:3, och kostnaderna får uppgå till högst det belopp som anges i bilagan till beslutet. Av beslutet framgår vidare att anskaffningen ska rymmas inom beslutade och beräknade ekonomiska ramar för anslaget och tilldelat beställningsbemyndigande. Enligt det andra beslutet bemyndigades FMV att med behörig myndighet i Amerikas förenta stater få ingå internationell överenskommelse om anskaffningen av luftvärnssystemet Patriot i enlighet med vad som framgår av en bilaga till beslutet.

På frågan på vilket sätt regeringen tillgodosett riksdagens beslut om förankring av anskaffningen av ett nytt medelräckviddigt luftvärnssystem i riksdagen framhålls följande i svarspromemorian.

Genom riksdagens beslut över budgetpropositionen för 2018 har regeringen fått riksdagens bemyndigande att besluta om anskaffning av ett luftvärnssystem med medellång räckvidd. Riksdagen har vidare tillkännagett för regeringen att anskaffningen behöver förankras i riksdagen och att detta exempelvis skulle kunna ske genom en skrivelse till riksdagen (bet. 2017/18:FöU1, rskr. 2017/18:101).

Av promemorian framgår vidare att riksdagen och försvarsutskottet regelbundet har informerats om anskaffningsprocessen. Efter regeringens beslut om budgetpropositionen för 2018 har information lämnats vid följande tillfällen.

- interpellationsdebatt den 20 oktober 2017
- Försvarsutskottets sammanträden den 19 oktober, den 7 och 16 november 2017 samt den 27 mars, den 24 maj och den 1 augusti 2018

- svar på skriftlig fråga den 22 november 2017 (fr. 2017/18:261 Patriot-systemet)
- interpellationsdebatt den 19 januari 2018
- riksdagens frågestund den 25 januari 2018
- interpellationsdebatt den 17 april 2018
- skrivelse den 16 augusti 2018 (skr. 2017/18:290).

Av svarspromemorian framgår att försvarsministern vid interpellationsdebatten den 20 oktober 2017 lämnade information om hur anskaffningen av ett luftvärnssystem av medellång räckvidd bidrar till balans inom luftförsvaret och att försvarsministern i svaret på den skriftliga frågan den 22 november 2017 informerade om de ekonomiska förutsättningarna för anskaffningen. I interpellationsdebatten den 19 januari 2018 informerades det om Försvarsmaktens bedömning, och vid frågestunden den 25 januari 2018 redogjordes det för processen efter regeringsbeslutet den 7 november 2017.

Enligt svarspromemorian lämnade försvarsministern i interpellationsdebatten den 17 april 2018 information om Patriotsystemet. Vid sammanträdena i försvarsutskottet lämnades information om hur regeringen gick vidare i frågan om anskaffning av ett luftvärnssystem med medellång räckvidd, och frågor från ledamöterna besvarades. Dessutom informerades utskottet vid sammanträdet den 24 maj 2018 om innehållet i det skriftliga anbudet om luftvärnssystemet Patriot som FMV mottagit den 30 april 2018, om när systemet planerades förbandssättas och om vissa bedömningar av de ekonomiska förutsättningarna för anskaffningen. Vidare informerades utskottet om att anbudet gällde till den 10 augusti samma år, att regeringen avvaktade Försvarsmaktens kompletterande budgetunderlag och framställning och att ytterligare information avsågs att lämnas till utskottet innan regeringen beslutade i frågan. Dessutom informerades utskottet om att regeringen hade för avsikt att senast i september samma år lämna en skrivelse till riksdagen om anskaffningen.

Av svarspromemorian framgår att det vid försvarsutskottets sammanträde den 1 augusti 2018 lämnades en redovisning om erbjudandets innehåll, planerna för förbandssättning samt de ekonomiska förutsättningarna enligt Försvarsmaktens kompletterande budgetunderlag bl.a. i fråga om anskaffning och drift. Dessutom informerades utskottet om att regeringen hade för avsikt att dagen därpå fatta beslut om att bemyndiga Försvarsmakten att anskaffa Patriot och att låta FMV ingå nödvändig internationell överenskommelse för att genomföra anskaffningen. Försvarsutskottet informerades vidare på nytt om regeringens avsikt att senast i september samma år lämna en skrivelse till riksdagen.

I skrivelsen, som regeringen beslutade den 16 augusti 2018, redogör regeringen för anskaffningen av ett nytt luftvärnssystem med medellång räckvidd. Genom regelbunden information och angiven skrivelse har regeringen tillgodosett riksdagens tillkännagivande om förankring av anskaffningen i riksdagen.

När det gäller försvarsministerns uttalande i medierna i anslutning till försvarsutskottets sammanträde den 1 augusti 2018 framhålls i svarspromemorian att uttalandet avsåg den beslutsavsikt som regeringen hade vid det aktuella tillfället.

Utskottets ställningstagande

Av utredningen i ärendet framgår att riksdagen har bemyndigat regeringen att besluta om anskaffning av ett nytt medelräckviddigt luftvärnssystem samt gett regeringen till känna vad försvarsutskottet anfört om att förankra anskaffningen av ett nytt medelräckviddigt luftvärnssystem i riksdagen. Enligt tillkännagivandet skulle förankringen exempelvis kunna ske genom en skrivelse till riksdagen.

Konstitutionsutskottet konstaterar inledningsvis att riksdagens beslut om förankring har haft formen av ett tillkännagivande. Regeringens förankring i riksdagen har alltså inte uppställts som ett bindande villkor i själva bemyndigandet.

När det gäller frågan på vilket sätt regeringen har förankrat anskaffningen av luftvärnssystemet med riksdagen och försvarsutskottet konstaterar konstitutionsutskottet att skrivelsen om anskaffningen överlämnades till riksdagen efter det att regeringen fattat beslut om anskaffningen. Samtidigt kan noteras att det av tillkännagivandet inte framgår i vilket skede förankringen skulle ske. Därtill framkommer det av granskningen att försvarsutskottet under våren och sommaren 2018 informerades om att regeringens skrivelse skulle komma att överlämnas till riksdagen efter regeringens beslut, vilket inte synes ha gett anledning till någon åtgärd från försvarsutskottets sida.

Vid försvarsutskottets sammanträde den 1 augusti 2018 lämnade försvarsministern information om den planerade anskaffningen och att regeringen hade för avsikt att dagen därpå fatta beslut i frågan. Före utskottssammanträdet uttalade sig försvarsministern i en radiointervju om att Sverige skulle köpa det aktuella luftvärnssystemet. Om syftet med informationen från försvarsministerns sida var att den skulle utgöra ett led i en förankringsprocess hade uttalandet i media med fördel kunnat vänta till efter sammanträdet.

1.2 Arbetsmarknadsministerns agerande i fråga om Europeiska arbetsmyndigheten

Ärendet

Anmälningar

I två anmälningar till konstitutionsutskottet (dnr 1439-2018/19 och 1440-2018/19), *bilaga A1.2.1–2*, begärs det att utskottet granskar arbetsmarknadsminister Ylva Johanssons agerande i fråga om inrättandet av Europeiska arbetsmyndigheten.

I den ena anmälan (bilaga A1.2.1) begärs det att utskottet granskar om Ylva Johansson i förhållande till EU-kommissionen drev den linje som arbetsmarknadsutskottets majoritet hade gett uttryck för i fråga om inrättandet av en europeisk arbetsmyndighet. Anmälaren konstaterar att en majoritet av utskottet, bestående av Moderaterna, Sverigedemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna, vid en överläggning den 21 november 2017 om ett aviserat förslag om en europeisk arbetsmyndighet framförde ståndpunkten att regeringen aktivt skulle agera mot inrättandet av en sådan myndighet. Det formella förslaget hade då ännu inte lämnats. Kommissionen presenterade några månader senare ett förslag till förordningstext om inrättandet av en europeisk arbetsmyndighet (COM(2018) 131).

Anmälaren anför att medlemsstaterna har en möjlighet att påverka kommissionen under perioden mellan en avisering av ett förslag och den formella presentationen av förslaget. Så har också kommissionen i det aktuella förslaget hänvisat till att informella diskussioner hade beaktats vid utarbetandet av förslaget. Det är dock enligt anmälaren oklart i vilken utsträckning Ylva Johansson agerade i linje med utskottsmajoritetens ståndpunkt i fråga om den föreslagna arbetsmyndigheten. Till stöd för denna uppfattning anför anmälaren dels att den dåvarande regeringen varit pådrivande i genomförandet av den s.k. sociala pelaren, som bidragit till kommissionens ökade aktivitet i frågor som rör bl.a. sysselsättning, dels att Johansson dittills inte hade lyckats förklara hur hon i enlighet med arbetsmarknadsutskottets vilja hade försökt motverka ett förslag från kommissionen om inrättandet av arbetsmyndigheten. I detta sammanhang hänvisar anmälaren till ett svar på en skriftlig fråga (se nedan).

I den andra anmälan (bilaga A1.2.2) begärs det att utskottet granskar Ylva Johanssons bristande agerande under behandlingen av frågan om inrättandet av Europeiska arbetsmyndigheten vid ministerrådsmötet den 21–22 juni 2018. Anmälaren anför att Ylva Johansson den 15 juni 2018 samrådde med EU-nämnden om förslaget att inrätta en europeisk arbetsmyndighet. Johansson ska då ha sagt att hon inte förväntade sig någon diskussion om frågan vid det kommande ministerrådsmötet utan att ärendet skulle behandlas som en s.k. lägesrapport. Hon lovade emellertid enligt anmälaren att hon skulle framföra den svenska ståndpunkten om det trots allt skulle bli en diskussion. Den svenska ståndpunkten innebar bl.a. ett ifrågasättande av vilket mervärde en sådan myndighet skulle ha.

Det kom enligt anmälaren vid rådsrådet faktiskt att bli en diskussion om inrättandet av arbetsmyndigheten, varvid vissa andra länder gjorde anföranden och några av dessa framförde invändningar mot förslaget. Johansson yttrade sig enligt anmälaren emellertid inte. Att Sveriges representant är aktiv i förhandlingsarbetet inom EU och därvid framför den svenska ståndpunkten är enligt anmälaren viktigt.

Anmälaren konstaterar att Ylva Johansson vid ett senare samråd med EU-nämnden förklarade sin tystnad vid rådsrådet med att det inte hade framförts något krav på att hon borde yttra sig. Anmälaren menar emellertid att ett

uttryckligt krav från EU-nämnden på att hon skulle yttra sig var överflödigt eftersom hon vid samrådet hade sagt att hon, om frågan kom att bli föremål för diskussion, skulle framföra den svenska ståndpunkten. Konstitutionsutskottet bör enligt anmälaren granska om Ylva Johansson genom att inte framföra den svenska ståndpunkten under rådsmötet agerade i strid mot mandatet från EU-nämnden.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat en promemoria med bilagor som upprättats inom Statsrådsberedningen, *bilaga A1.2.3*. Fyra av bilagorna har sekretessmarkeringar.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

EU:s lagstiftningsprocess

De flesta av EU:s lagar antas genom det s.k. ordinarie lagstiftningsförfarandet, där både Europaparlamentet och ministerrådet ska godkänna ett lagförslag. Det är kommissionen som lägger fram lagförslag för parlamentet och rådet. Förslagen blir ofta föremål för diskussioner och omförhandlingar i både parlamentet och rådet, och mellan dessa institutioner, innan en lagtext blir antagen.

Rådet består av en företrädare på ministernivå för respektive medlemsstat. Innan ett beslut tas i ministerrådet om ett lagförslag ska den svenska regeringen på olika sätt informera och samråda med riksdagen (se nedan).

Regeringens information till och samråd med riksdagen

Det svenska EU-medlemskapet innebär att riksdagen har överlåtitt en del av sin beslutanderätt till EU:s institutioner. Regeringsformen anger en funktionsfördelning mellan riksdagen och regeringen. Det är regeringen som företräder Sverige i EU, i t.ex. rådet, domstolen och i förhållande till kommissionen. Regeringens uppgift att företräda Sverige i EU följer av bestämmelsen i 1 kap. 6 § regeringsformen om att regeringen styr riket. Detta gör regeringen under ansvar inför riksdagen. Riksdagen kan med utövande av sin kontrollmakt bl.a. granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Det har emellertid inte ansetts vara tillräckligt att riksdagen enbart kontrollerar regeringens agerande inom EU i efterhand. Regeringsformen och riksdagsordningen föreskriver därför att regeringen ska informera och samråda med riksdagen om vad som händer i EU och hur den avser att agera i olika frågor.

Regeringen ska enligt 10 kap. 10 § regeringsformen fortlöpande informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen. Närmare bestämmelser om informations- och samråds skyldigheten meddelas i riksdagsordningen.

Regeringen ska enligt 7 kap. 12 § riksdagsordningen överlägga med utskotten i de frågor om arbetet i EU som utskotten bestämmer. Överläggningarna syftar till att stärka utskottens roll i riksdagens arbete med EU-frågor genom ett s.k. saksamråd på politisk nivå, där utskottets ledamöter ges möjlighet att framföra sina synpunkter. Med hänsyn till beslutsprocessen på EU-nivå har det ansetts att riksdagen även måste bevaka skedena före rådsmötena och att detta bäst görs i utskotten som har sakkunskaperna i den fråga som behandlas (framst. 2005/06:RS3 s. 47 f., bet. 2005/06:KU21, bet. 2006/07:KU3, rskr. 2006/07:2526).

Den parlamentariska EU-kommittén, som hade i uppdrag att utreda riksdagens arbete med EU-frågor, betonade att de kontakter riksdagen har med regeringen i EU-frågor i syfte att ge riksdagen inflytande över svenska ställningstaganden måste koncentreras till EU-processens tidiga skeden om dessa ställningstaganden också ska få genomslag inom EU (2017/18:URF1 s. 130). Centralt i dessa avseenden är enligt kommittén att via regeringen försöka påverka kommissionen i dess beredning av nya initiativ. Om svenska intressen tillmötesgår redan vid utformandet av de förslag som sedan utgör grunden för rådsförhandlingarna torde mycket enligt kommittén vara vunnet.

Regeringen ska vidare enligt 7 kap. 14 § riksdagsordningen underrätta EU-nämnden om frågor som ska beslutas i Europeiska unionens råd. Regeringen ska också rådgöra med EU-nämnden om hur förhandlingarna i rådet ska föras inför besluten i rådet. Härutöver ska regeringen överlägga med EU-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 berört utskott (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 samråds skyldighet 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 ansvarstagandet, anför utskottet. Om riksdagen redan från början skulle binda regeringen med fastställda förhandlingsdirektiv, skulle regeringens politiska ansvar för agerandet i EU-förhandlingarna utunnas 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 meningssyftningar som kommer till uttryck vid samråd med utskott och EU-

nämnden speglar rådande åsiktsförhållanden i riksdagen (bet. 2005/06:KU21 s. 31 f.).

Någon formell skyldighet för regeringen att på eget initiativ överlägga eller samråda med riksdagen innan kommissionen har lämnat ett aviserat lagstiftningsförslag finns inte.

Kommissionens förslag om Europeiska arbetsmyndigheten

Kommissionen presenterade våren 2018 ett förslag till förordning om inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten. Kommissionens avsikt att lämna ett sådant förslag hade dessförinnan tillkännagetts av kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker i ett tal under hösten 2017.

Förslaget syftade enligt kommissionen till att bidra till en mer rättvis inre marknad genom att säkerställa att EU:s bestämmelser om arbetskraftens rörlighet och samordningen av de sociala trygghetssystemen tillämpas rättvist, enkelt och effektivt, och genom att stödja enskilda och arbetsgivares rörlighet inom unionen. Europeiska arbetsmyndigheten ska bistå medlemsstaterna och kommissionen bl.a. med information till enskilda och arbetsgivare om deras rättigheter och skyldigheter. Myndigheten ska stödja samarbetet mellan medlemsstaterna när det gäller tillämpningen av relevant EU-rätt i gränsöverskridande sammanhang samt medla eller underlätta lösningar vid gränsöverskridande tvister mellan nationella myndigheter eller störningar på arbetsmarknaden (Regeringskansliets faktapromemoria 2017/18:FPM72).

Europaparlamentets sysselsättningsutskott enades den 20 november 2018 om ett förslag till en reviderad fördragstext. Rådet enades den 6 december 2018 om en allmän riktlinje om förordningstext.

Regeringens överläggning med arbetsmarknadsutskottet

Regeringen genom arbetsmarknadsminister Ylva Johansson överlade med arbetsmarknadsutskottet den 21 november 2017 om det då ännu bara aviserade förslaget om inrättandet av en europeisk arbetsmyndighet (arbetsmarknadsutskottets protokoll 2017/18:12).

Ylva Johansson anförde under överläggningen bl.a. att den svenska regeringen ansåg det viktigt att ett utvecklat samarbete mellan medlemsstaterna på arbetsmarknadsområdet får ett tydligt mervärde, bl.a. genom en ny arbetsmyndighet. Regeringen hade synpunkter på en kommande myndighets kontrollbefogenheter och hade för avsikt att arbeta aktivt för att vara med och påverka utformningen av de verktyg som krävs för att bidra till ett förbättrat samarbete inom arbetsmarknadsområdet.

En majoritet av arbetsmarknadsutskottets ledamöter (M, SD, C, L, KD) anförde följande med anledning av överläggningen.

Frågor som rör sysselsättning och socialpolitik är fundamentala för alla medlemsstater. EU arbetar i många avseenden med dessa frågor. Exempelvis finns gemensamma regler för skydd av arbetstagare och medlemsländerna samordnar sin politik på sysselsättningsområdet inom

ramen för EU:s tillväxtstrategi, Europa 2020. I huvudsak tillhör dock dessa frågor medlemsländernas kompetens.

Vi är positiva till att förbättra samverkan mellan medlemsländerna i syfte att motverka kringgående av lagstiftning, förbättra implementeringen, skydda arbetstagare och hantera gränsöverskridande frågor. Vi ser ett behov av att förbättra samarbetet och samordningen mellan medlemsstaterna och deras myndigheter men vi anser inte att det behöver inrättas en särskild myndighet på EU-nivå för att hantera dessa frågor. En förbättrad samverkan bör i första hand ske genom att befintliga processer och strukturer utnyttjas. Exempelvis har det s.k. tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet medfört nya bestämmelser om administrativt samarbete mellan myndigheter på utstationeringsområdet.

Kommissionen har ännu inte presenterat sitt konkreta förslag och vi menar att regeringen måste återkomma för överläggning när ett eventuellt förslag presenteras. Det är bra att regeringen anser att det är centralt att respektera nationella arbetsmarknadsmodeller och medlemsstaternas kompetens på det sociala området och på sysselsättningsområdet. Och det är bra att regeringen anser att en europeisk myndighet inte ska ha mandat att utföra självständiga kontroller och inspektioner eller omfatta obligatoriskt gränsöverskridande samarbete på operativ nivå mellan medlemsstaternas nationella myndigheter. Vi anser dock, mot den bakgrunden, att det kan ifrågasättas vilket mervärde en ny myndighet skulle ha.

Till skillnad från regeringen anser vi därför att Sverige aktivt bör arbeta för att en arbetsmarknadsmyndighet på EU-nivå inte inrättas.

Regeringens samråd med EU-nämnden om Europeiska arbetsmyndigheten

Frågan om förordningen om inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten behandlades också vid regeringens samråd med EU-nämnden den 15 juni 2018. Ylva Johansson anförde då att det vid det kommande rådsmötet i denna del var fråga om en informationspunkt, en lägesrapport från ordförandeskapet och kommissionen. Hon konstaterade att förhandlingarna nyligen hade inletts, att arbetet hade påbörjats men inte kommit särskilt långt samt att inga förflyttningar hade gjorts och att man därför i princip ”ligger still”. Hon föreslog mot denna bakgrund att Sverige skulle notera lägesrapporten. Hon avslutade med att säga att hon inte trodde att det blir någon diskussion, ”men skulle det bli det får jag väl framföra den svenska ståndpunkten” (EU-nämndens uppteckningar 2017/18:39 anförande 26).

Av regeringens återrapportering från rådsmötet den 21 juni 2018 vid EU-nämndens sammanträde den 30 november 2018 framgår att det kom att bli en diskussion om kommissionens förslag till förordning om Europeiska arbetsmyndigheten och att sju länder då uttryckte sig positivt till förslaget medan tre länder uttryckte tveksamheter inför inrättandet av en ny myndighet eller ifrågasatte dess mervärde. Ytterligare ett land framhöll vikten av att en ny myndighet respekterar medlemsstaternas nationella kompetens och tar hänsyn till olika arbetsmarknadsmodeller samt undviker att dubblera existerande

strukturer. Sverige yttrade sig inte (Regeringskansliets [Arbetsmarknadsdepartementet och Socialdepartementet] promemoria 2018-06-28, A2018/01096).

Vid samma sammanträde fick Ylva Johansson en fråga om varför hon inte hade yttrat sig i den diskussion som hade uppstått i frågan om inrättandet av en europeisk arbetsmyndighet vid rådsmötet. På detta svarade hon att ”eftersom det var en rapportpunkt fanns inget förslag om att vi skulle yttra oss, och det hade inte heller tagits upp i EU-nämnden att vi borde göra det” (EU-nämndens uppteckningar 2018/19:12 anförande 12).

Svar på skriftlig fråga

Ylva Johansson anförde den 11 april 2018 bl.a. följande som svar på en skriftlig fråga (2017/18:1143) om hur hon hade agerat i EU i förhållande till det mandat hon fått av arbetsmarknadsutskottet.

Efter överläggningen har centrala svenska utgångspunkter utifrån mandatet från riksdagen förts fram till kommissionen vid flera sammanhang på olika nivåer. Det har bl.a. anförts att behovet och mervärdet av att inrätta ett nytt EU-organ bör vägas mot andra möjliga sätt att förstärka existerande strukturer och verktyg. Detta särskilt mot bakgrund av EU:s minskade inkomster efter Brexit. Vikten av respekt för fördelningen av befogenheter mellan EU och medlemsstaterna, nationella arbetsmarknadsmodeller och sociala trygghetssystem har också lyfts fram. Kommissionen presenterade sitt förslag den 13 mars 2018 som nu analyseras. Jag återkommer inom kort till riksdagen för att överlägga om en svensk ståndpunkt för förslaget.

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har tidigare uttalat sig om innebörden och räckvidden av det mandat regeringen får av EU-nämnden efter ett samråd. Utskottet har då bl.a. hänvisat till sitt nämnda uttalande att mandatet visserligen inte är formellt bindande för regeringen men att man kan utgå från att regeringen inte kommer att företräda en ståndpunkt som står i strid med vad nämnden har gett uttryck för. Utskottet har också redovisat att ett mandat kan ha olika former och komponenter utöver en ståndpunkt om hur Sverige bör ställa sig till ett visst förslag. Det kan t.ex. anges om regeringen har något kompromissutrymme vid en eventuell förhandling eller vilka länder nämnden anser att Sverige bör bilda allianser med (bet. 1997/98:KU25). Utskottet har också uttalat att en förutsättning för kontakterna mellan regeringen och riksdagen är att regeringen noga beaktar behovet av att uppmärksamma utskotten och EU-nämnden på situationer då det kan finnas behov av att förankra ett ställningstagande i riksdagen (bet. 2014/15:KU20 s. 98).

Våren 2016 gällde en granskning två statsråds agerande vid antagandet av rådsslutsatser, där EU-nämnden hade ställt sig bakom antagandet av slutsatserna men dessutom gjort tillägg som gällde den nationella kompetensen på de aktuella områdena. Sverige ställde sig bakom slutsatserna vid respektive rådsmöte, men statsråden framförde inte de tillägg som omfattades av EU-

nämndens ståndpunkt. Utskottet framhöll 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 finns en möjlighet att söka förnyad kontakt med nämnden. Om regeringen av något skäl inte agerar i enlighet med nämndens ställningstaganden ska skälen för avvikelsen enligt utskottet tydligt redovisas i den skriftliga återrapporten (bet. 2015/16:KU20 s. 106 f.).

Utskottet har också i några granskningar uttalat sig om regeringens skyldighet att förankra en svensk ståndpunkt redan innan det har funnits ett formellt förslag. Här kan nämnas några av dessa.

En granskning våren 2003 avsåg ett s.k. non-paper från den svenska regeringen till bl.a. representanter för övriga medlemsstater, ordförandeskapet och kommissionen (bet. 2002/03:KU30 s. 35 f.). Dokumentet gällde en fråga som kunde komma att diskuteras vid ett kommande Corepermöte. Regeringen hade inte informerat eller samrått med riksdagen om dokumentet, eller om att frågan kunde komma att diskuteras på mötet, och menade att det inte funnits någon informationsskyldighet innan det fanns ett faktiskt förslag för Sverige att ta ställning till. Vid utfrågningar i utskottet menade emellertid utrikesministern och statsministern att EU-nämnden i det aktuella fallet borde ha fått åtminstone information. Riksdagen informerades om frågan och om dokumentets existens inför det efterföljande ministerrådsmötet. Utskottet konstaterade att det inte föreligger någon formell skyldighet för regeringen att samråda med EU-nämnden inför Corepermöten och att företrädare för den svenska regeringen givetvis har ett utrymme att delta i den offentliga debatten om EU:s framtidsfrågor. Utskottet menade emellertid att samrådet med och förankringen i riksdagen i det aktuella ärendet hade varit bristfällig.

Våren 2008 konstaterade utskottet, också denna gång om regeringens hantering av ett non-paper, att även om det i den aktuella granskningen inte funnits en formell skyldighet för regeringen att förankra ett bidrag till en pågående diskussion inom EU så hade utrikesministern varit oförhindrad att informera riksdagens organ om avsikten att göra ett inlägg i denna diskussion och om innehållet i detta inlägg (bet. 2007/08:KU20 s. 13 f.).

Våren 2017 konstaterade utskottet att det i EU kan förekomma informella möten och diskussioner, exempelvis vid lunchdiskussioner mellan medlemsländernas ministrar (bet. 2016/17:KU20 s. 30 f.). Inför dessa möten finns inte någon formell skyldighet enligt riksdagsordningen för regeringen att samråda med EU-nämnden. Utskottet anförde 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. Ståndpunkter som inom EU förs fram av regeringen och som i och för sig inte omfattas av samrådsskyldigheten bör ändå vara förenliga med vad som tidigare har förankrats i EU-nämnden, och detta gäller enligt utskottet också möten där beslut inte ska fattas (s. 52).

Promemorior från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på vissa frågor. Utskottet fick den 7 mars 2019 en svarspromemoria som är upprättad inom Statsrådsberedningen (bilaga A1.2.3). I promemorian anförs följande.

Regeringens agerande i förhållande till arbetsmarknadsutskottets ståndpunkt

Den svenska ståndpunkten i fråga om det aviserade inrättandet av en europeisk arbetsmyndighet, så som den hade formulerats av arbetsmarknadsutskottets majoritet, framfördes i olika sammanhang:

- den 28 november 2017 vid ett bilateralt möte mellan arbetsmarknadsministerns statssekreterare och generaldirektören för kommissionens generaldirektorat för sysselsättning, socialpolitik och inkludering
- den 1 december 2017 vid ett ordinarie möte i sysselsättningskommittén (EMCO), där Sverige representerades på tjänstemannanivå
- den 6 december 2017 vid ett möte i en arbetsgrupp under Europeiskt forum om odeclarerat arbete, där Sverige representerades på tjänstemannanivå
- den 12–14 december 2017 vid ett ordinarie möte i Administrativa kommissionen för samordning av de sociala trygghetssystemen, där Sverige representerades på tjänstemannanivå
- den 20 december 2017 i ett svenskt svar på ett frågeformulär till kommissionen inom ramen för expertgruppen för utstationering, den tekniska kommittén för arbetskraftens fria rörlighet och den administrativa kommissionen för samordning av social trygghet.

Härutöver har representanter för Sveriges ständiga representation vid EU i flera informella sammanhang framfört de svenska ståndpunkterna.

Den svenska regeringen har vid dessa tillfällen agerat i enlighet med arbetsmarknadsutskottets ståndpunkt. Möjligheterna att påverka kommissionen så att den inte skulle lägga fram ett förslag om en arbetsmyndighet har emellertid bedömts vara i det närmaste obefintliga eftersom det aviserade förslaget har varit en fråga av högsta prioritet för kommissionen.

Av instruktioner, promemorior och minnesanteckningar som bifogats svarspromemorian framgår att de svenska representanterna vid de olika tillfällena har anfört att Sverige i och för sig stöder initiativ för ett förbättrat samarbete men att det är viktigt att respektera medlemsstaternas nationella kompetens när det bl.a. gäller arbetsmarknad och sociala trygghetssystem samt att ett föreslaget utökat samarbete måste ha ett mervärde och bidra till ökad effektivitet.

Regeringens agerande i förhållande till samrådet med EU-nämnden

Inför rådsmötet den 21 juni 2018 var kommissionens förslag om inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten uppsatt som en diskussionspunkt vid vilken

ordförandeskapet i Europeiska unionens råd skulle informera om läget i förhandlingarna. Inför rådsmötet hade ordförandeskapet tagit fram en skriftlig lägesrapport som återspeglade medlemsstaternas initiala reaktioner. Även om medlemsstaterna kan ha synpunkter på en lägesrapport är den inte något som rådet formellt tar ställning till.

I den kommenterade dagordning som hade tagits fram inför samrådet med EU-nämnden angavs ingen ståndpunkt vad gällde lägesrapporten. I den muntliga redogörelsen i EU-nämnden för denna dagordningspunkt föreslog arbetsmarknadsminister Ylva Johansson att Sverige skulle notera lägesrapporten. Hon sa också att hon inte trodde att det skulle bli någon diskussion om frågan men att hon, om det skulle bli det, skulle framföra den svenska ståndpunkten. Det blev inte någon diskussion om detta i EU-nämnden.

Vid rådsmötet uttalade sig elva medlemsstater i allmänna ordalag om kommissionens förslag. I enlighet med vad som hade framförts i EU-nämnden hade Sverige inte något att tillägga.

Lägesrapporter är i normalfallet informationspunkter för vilka det enligt praxis inte föreligger någon samrådsskyldighet för regeringen. Med hänsyn till den diskussion som uppkom vid rådsmötet och till arbetsmarknadsministerns uttalande i EU-nämnden, kan det dock likväl ha funnits skäl att framföra den svenska ståndpunkten i samband med att den aktuella dagordningspunkten behandlades vid rådsmötet.

Utskottets ställningstagande

Granskningen har enligt utskottet inte visat annat än att regeringen i de fortsatta diskussionerna på EU-nivå om en europeisk arbetsmyndighet har agerat i enlighet med den ståndpunkt som formulerats av arbetsmarknadsutskottets majoritet i samband med överläggningen. Utskottet konstaterar härutöver att det inte formellt finns någon skyldighet att samråda med EU-nämnden när det gäller sådana dagordningspunkter vid rådsmöten som avser lägesrapporter eller liknande informationspunkter. I det granskade fallet hade arbetsmarknadsministern emellertid i samband med att hon informerade EU-nämnden om den aktuella dagordningspunkten uttalat att hon, om det skulle komma att bli en diskussion vid rådsmötet, skulle framföra den svenska ståndpunkten. Det är enligt utskottet angeläget att regeringen följer upp vad som sagts i EU-nämnden, även om det inte har funnits en samrådsskyldighet i grunden. När det som nu faktiskt kom att bli en diskussion i sak om den föreslagna arbetsmyndigheten borde arbetsmarknadsministern därför mot bakgrund av sitt uttalande i EU-nämnden ha yttrat sig för att framföra den svenska ståndpunkten.

2 Handläggning av vissa regeringsärenden m.m.

2.1 Beredningen av förslag om en ny möjlighet till uppehållstillstånd

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1826-2017/18), *bilaga A2.1.1*, begärs det att utskottet granskar regeringens beredning av propositionen Extra ändringsbudget för 2018 – Ny möjlighet till uppehållstillstånd (prop. 2017/18:252).

I propositionen, som överlämnades till riksdagen i april 2018, föreslog regeringen dels en ny möjlighet till uppehållstillstånd för ca 10 000 personer, dels höjda utgiftsramar och anslag med ca 700 miljoner kronor. Anmälaren framhåller att det inte har funnits sådana särskilda skäl som krävs för att regeringen ska få lämna en extra ändringsbudget. Flertalet av de personer som förslaget avser att träffa anlände enligt anmälaren till Sverige redan 2015, och det har alltså funnits möjligheter för regeringen att utarbeta, bereda och överlämna propositionen betydligt tidigare än vad som nu skedde. Den omständigheten att interna förhandlingar inom Regeringskansliet har dragit ut på tiden utgör enligt anmälaren inte skäl för att vänta i nära två år med att överlämna en proposition till riksdagen. Till det kommer att lagförslagen har fått betydande kritik av Lagrådet och flera remissinstanser. Vidare anser anmälaren att den del av förslaget i propositionen som avser de ca 2 000 personer som inte har rättat sig efter ett lagakraftvunnet utvisningsbeslut bör ställas mot statsministerns tidigare uttalanden om att ”De med avslag ska lämna landet – Nej är ett nej” och att ”Om man får avslag måste man åka hem – annars har vi ingen ordnad migration”.

Sammantaget framhåller anmälaren att konstitutionsutskottet bör granska hur förslagen i propositionen förhåller sig till redovisade uttalanden och de principer statsministern tidigare har gett uttryck för. Utskottet bör även granska regeringens beredning av ärendet och hur regeringen har förhållit sig till Lagrådets yttrande och bestämmelserna i riksdagsordningen om extra ändringsbudget.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior tillsammans med bilagor som upprättats inom Justitiedepartementet, *bilaga A2.1.2* och *A2.1.4*.

Som svar på utskottets begäran den 14 februari 2019 överlämnade Regeringskansliet vidare den 7 mars 2019 ett omfattande skriftligt material i ärendet, *bilaga A2.1.3*. Materialet omfattar de prognoser, statistiksamman-

ställningar och annan dokumentation med uppgifter om handläggningstider i asylärenden vid Migrationsverket dels i allmänhet, dels för den grupp av ensamkommande unga som sedermera kom att omfattas av den nya lagstiftningen och som myndigheten har lämnat till Regeringskansliet under 2016 och 2017.

Utskottet har även hållit utfrågningar med justitie- och migrationsminister Morgan Johansson, f.d. migrationsminister Heléne Fritzon och statsminister Stefan Löfven, *bilaga B1, B3 och B10*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Lagrådsremiss och yttrande från Lagrådet

Regeringen beslutade den 19 mars 2018 att överlämna lagrådsremissen Ny möjlighet till uppehållstillstånd till Lagrådet. I lagrådsremissen föreslog regeringen en ny möjlighet till uppehållstillstånd för vissa ensamkommande unga. Enligt förslaget ska en utlännings som har fått, eller annars skulle få, ett beslut om utvisning kunna beviljas ett uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå om vissa förutsättningar är uppfyllda. En ansökan om ett uppehållstillstånd enligt dessa nya regler ska få göras under en begränsad tid och vid ett tillfälle. Det framgår av lagrådsremissen att ca 9 000 personer kan komma att omfattas av förslaget. Vidare föreslog regeringen att de bestämmelser om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå som infördes 2017 skulle utvidgas till att omfatta även studier på sammanhållna yrkesutbildningar inom vuxenutbildningen eller liknande utbildningar inom introduktionsprogram i gymnasieskolan. De föreslagna lagändringarna föreslogs träda i kraft den 1 juli 2018.

Av lagrådsremissen framgår att ett utkast till lagrådsremiss hade utarbetats inom Justitiedepartementet, att utkastet hade remissbehandlats och att ett remissmöte hade hållits den 6 februari 2018 (s. 22).

Lagrådet uppgav i ett yttrande från den 28 mars 2018 att det inte kunde tillstyrka att de remitterade lagförslagen lades till grund för lagstiftning och anförde bl.a. att de föreslagna reglerna är komplexa och att konsekvenserna av lagförslagen är svåra att överblicka (s. 3). Enligt Lagrådet hade i det aktuella ärendet gränsen nåtts för vad som är acceptabelt i fråga om hur lagstiftning kan utformas. Lagrådet anförde vidare att det finns en uppenbar risk att de föreslagna reglerna inte kommer att bli effektiva och att beredningskravet inte kunde anses väl tillgodosett.

När det gällde beredningskravet konstaterade Lagrådet att ett utkast till lagrådsremiss hade remitterats till 77 remissinstanser och att yttranden även hade kommit in från andra. Lagrådet anförde vidare följande (s. 10):

Mot valet av remissinstanser synes det inte finnas anledning att rikta anmärkning. Många remissinstanser har emellertid anförts att remisstiden – tre veckor – varit knapp inte minst i beaktande av förslagets

svårtillgänglighet, vartill kommer att redan den befintliga lagstiftningen – utlänningslagen, den tillfälliga lagen och den nya tillfälliga lagen – i sig är komplicerad. Bland de instanser som varit särskilt kritiska i detta hänseende finns Migrationsöverdomstolen, migrationsdomstolarna och Migrationsverket, alltså myndigheter med god insikt i den berörda lagstiftningen och särskilda förutsättningar att bedöma och yttra sig om förslagen. Lagrådet har för sin del observerat, ovan under Inledning, att gränsen här har nåtts för vad som är acceptabelt i fråga om hur lagstiftning kan utformas.

Därutöver uppmärksammade Lagrådet att en viss del av förslaget inte hade varit föremål för något remissförfarande bortsett från att Migrationsverket – ensamt – beretts tillfälle att lägga fram synpunkter på förslaget. Lagrådet framhöll även att det av lagrådsremissen inte framgår om verket hade anfört något och i så fall vad. Detta var enligt Lagrådet inte någon godtagbar beredning av frågan.

Propositionen

Den 19 april 2018 beslutade regeringen att överlämna propositionen Extra ändringsbudget för 2018 – Ny möjlighet till uppehållstillstånd till riksdagen. I propositionen föreslog regeringen en ny möjlighet till uppehållstillstånd för vissa ensamkommande unga. Regeringen hade gjort några ändringar med anledning av Lagrådets synpunkter men i stora delar stämde förslagen i propositionen överens med förslagen i lagrådsremissen. Till följd av lagförslagen föreslog regeringen även ändrade utgiftsramar och anslag för 2018.

Regeringen konstaterade när det gällde de lämnade förslagen att antalet asylsökande som hade sökt sig till Sverige under 2015 varit rekordhögt, att detta inneburit stora påfrestningar på det svenska asylsystemet och att det även medfört att den genomsnittliga handläggningstiden för asylärenden hos Migrationsverket blivit mycket lång (prop. 2017/18:252 s. 22). Vidare anförde regeringen att när den föreslog lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige hade en av utgångspunkterna varit att regelverket inte skulle ändras för barn och barnfamiljer som kommit till Sverige före aviseringen av lagändringarna den 24 november 2015. Som en följd av de långa handläggningstiderna hos Migrationsverket är det emellertid enligt regeringen många av dem som kom till Sverige som ensamkommande barn före aviseringen den 24 november 2015 som har, eller kommer att ha, hunnit bli vuxna innan Migrationsverket fattar ett beslut i deras asylärende. Därmed har dessa personers möjligheter att beviljas uppehållstillstånd i Sverige försämrats. Därför är det enligt regeringen angeläget att åtgärder vidtas för att snarast förbättra situationen för denna grupp.

Vidare konstaterade regeringen under den särskilda underrubriken *Lagrådet* i propositionens avsnitt *Ärendet och dess beredning* att Lagrådet inte kunnat tillstyrka att det remitterade lagförslaget lades till grund för lagstiftning (s. 22). I denna del framhölls att Lagrådet bl.a. anfört att de föreslagna reglerna är komplicerade, att det finns en uppenbar risk att de inte kommer att bli effektiva och att beredningskravet inte kunnat anses väl tillgodosett.

Regeringen konstaterade även att Lagrådet hade haft invändningar emot att utkastet till lagrådsremiss remitterats på kort tid (tre veckor), och anförde i denna del följande (s. 22):

Som anges ovan är det angeläget att åtgärder vidtas för att snarast förbättra situationen för den aktuella gruppen. Bland de utlänningar som kan komma i fråga för ett uppehållstillstånd enligt förslaget om ny möjlighet till uppehållstillstånd finns dessutom de som har fått ett utvisningsbeslut som fått laga kraft. Det är därför av stor vikt att de ändringar som föreslås i den tillfälliga lagen kan träda i kraft så snart som möjligt. Det är mot denna bakgrund som längden på remisstiden har bestämts till tre veckor. För att underlätta för remissinstanserna har förslagen presenterats på ett remissmöte som hölls två veckor innan tiden för att svara på remissen gick ut. Merparten av remissinstanserna har kommit in med remissyttrande och de mest berörda remissinstanserna har lämnat välmotiverade sådana. Regeringen anser mot den bakgrunden att beredningskravet i regeringsformen är tillgodosett i tillräcklig utsträckning.

Övriga synpunkter från Lagrådet behandlades och bemöttes närmare av regeringen i särskilda avsnitt (s. 27 f., 44 f. och 52 f.).

När det gällde skälen för förslag till ändringar i statens budget för 2018 anförde regeringen att den i slutet av november 2017 hade meddelat sin avsikt att lämna förslag om en ny möjlighet till uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå för en viss grupp av ensamkommande unga och att ett arbete med att ta fram ett sådant förslag därefter bedrivits skyndsamt inom Regeringskansliet (s. 23). Med hänsyn till de krav som regeringsformen ställer på beredning av lagförslag var det enligt regeringen inte möjligt att lämna förslaget inom ramen för den ordinarie processen för ändringar i statens budget. Dessutom anförde regeringen att det var angeläget att de ändringar som föreslogs i den tillfälliga lagen kunde träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedömdes vara den 1 juli 2018. Regeringen ansåg därför att det fanns särskilda skäl för att lämna ytterligare förslag till ändringar i statens budget för 2018.

Behandling i riksdagen av propositionen

Propositionen bereddes i riksdagen av finansutskottet, och sju motioner lämnades med anledning av propositionen.

Utskottet beslutade den 3 maj 2018 att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslagen i propositionen. Lagrådet uppgav i ett yttrande från den 7 maj 2018 följande:

Lagrådet avgav den 28 mars 2018 yttrande över förslag till ändringar i de två nu aktuella lagarna. I propositionen har två justeringar gjorts i den av Lagrådet granskade lagtexten, varav den ena är rent redaktionell och den andra av lagteknisk karaktär och föranledd av ett påpekande från Lagrådets sida (se propositionen s. 39 och 52).

Lagrådet har inte på nytt granskat de lagförslag som Lagrådet redan granskat. Vad som i övrigt förekommit i lagstiftningsärendet efter Lagrådets tidigare yttrande föranleder inte något ytterligare uttalande av Lagrådet.

Vidare beslutade utskottet att ge Migrationsverket och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) tillfälle att lämna in kompletterande upplysningar i ärendet, vilket de också gjorde.

Dessutom beslutade finansutskottet att ge konstitutionsutskottet, socialförsäkringsutskottet, utbildningsutskottet och arbetsmarknadsutskottet tillfälle att yttra sig över propositionens och följdmotionernas förslag i de delar som rörde respektive utskotts beredningsområde. Konstitutionsutskottet och socialförsäkringsutskottet valde att yttra sig.

Konstitutionsutskottet redogjorde i sitt yttrande bl.a. för beredningskravet i regeringsformen och vad utskottet tidigare hade uttalat i denna del (yttr. 2017/18:KU9y). Innehållet i yttrandet behandlas närmare nedan i avsnittet *Tidigare granskning m.m.*

I ett betänkande som justerades den 29 maj 2018 ställde sig finansutskottet bakom regeringens förslag till lagändringar om en ny möjlighet till uppehållstillstånd och ändrade utgiftsramar och anslag för 2018 till följd av lagförslagen (bet. 2017/18:FiU49). I sitt ställningstagande anförde utskottet att det inte hade några invändningar emot regeringens bedömning att det fanns särskilda skäl för att lämna det aktuella förslaget till ändringsbudget (s. 27). Samtidigt framhöll utskottet den centrala betydelsen av att regeringens möjlighet att föreslå extra ändringsbudget inte används vid andra tillfällen än när det finns särskilda skäl. Om användandet av extra ändringsbudgetar avviker från detta och processen kring ändringar i statens budget under löpande budgetår blir mindre stram, kommer det enligt utskottet att urholka principen om en fullständig och samlad budgetbehandling.

Vidare konstaterade utskottet att Lagrådet hade riktat kritik mot regeringens beredning av förslagen. I denna del framhöll utskottet att efter de kompletterande upplysningar som utskottet hade inhämtat under sin beredning av förslagen fick dock beredningskravet enligt regeringsformen anses vara tillgodosett.

När det gällde själva lagförslagen konstaterade finansutskottet att de rörde socialförsäkringsutskottets ämnesområde och att socialförsäkringsutskottet i sitt yttrande tillstyrkte regeringens lagförslag och avstyrkte motionsyrkandena. Finansutskottet delade socialförsäkringsutskottets ställningstaganden i denna del men föreslog även en smärre ändring av redaktionellt slag när det gällde en bestämmelse.

Finansutskottet konstaterade när det gällde förslaget om ändrade ramar och anslag att det vid flera tillfällen hade framhållit vikten av att processen kring ändringsbudgeten är lika stram som processen kring budgetpropositionen och att utgiftstaket och överskottsålet är de yttre restriktionerna för utgiftsökningar (s. 28). I denna del noterade utskottet att de föreslagna anslagsökningarna i den extra ändringsbudgeten innebar att de takbegränsade utgifterna skulle öka med 0,7 miljarder kronor 2018, att budgeteringsmarginalen skulle minska med motsvarande belopp och att statens budgetsaldo skulle minska med 0,7 miljarder kronor 2018 till följd av förslagen i propositionen. Dessutom skulle det finansiella sparandet som procent av

Sveriges bruttonationalprodukt (BNP) påverkas och bli en tiondels procent lägre än det som hade redovisats i vårpropositionen 2018, och förslagen skulle enligt regeringens beräkning inte medföra någon skillnad för det strukturella sparandet 2018 jämfört med det som redovisats i vårpropositionen 2018.

Sammantaget föreslog finansutskottet att riksdagen skulle anta regeringens lagförslag, godkänna ändrade ramar för utgiftsområden och anvisa ändrade anslag samt avslå motionerna.

Förslagen i finansutskottets betänkande debatterades i kammaren den 4 juni 2018, och den 7 juni 2018 beslutade riksdagen i enlighet med finansutskottets förslag (rskr. 2017/18:358).

Avgörande från Migrationsöverdomstolen

Den 25 september 2018 meddelade Migrationsöverdomstolen två avgöranden som rörde lagstiftningen om en ny möjlighet till uppehållstillstånd för vissa ensamkommande unga (MIG 2018:17 och MIG 2018:18). I ett av målen hade Migrationsöverdomstolen bl.a. att ta ställning till migrationsdomstolens uppfattning att bestämmelsen om sänkt beviskrav för identiteten i den nu aktuella lagstiftningen inte fick tillämpas på grund av att stadgad ordning i ett väsentligt hänseende hade åsidosatts vid föreskriftens tillkomst (MIG 2018:18).¹

Migrationsöverdomstolen konstaterade inledningsvis att den aktuella regleringen gäller möjligheten för vissa utlänningar att beviljas uppehållstillstånd för att studera på gymnasium. Det rör sig alltså enligt domstolen inte om en reglering som inskränker någon grundlagsskyddad fri- och rättighet utan om en gynnande bestämmelse i utlänningsrätten som har införts i syfte att ge ökad möjlighet att bevilja uppehållstillstånd för en utsatt grupp. Vidare noterade domstolen att den brist som migrationsdomstolen hade ansett det innebära att den aktuella bestämmelsen om identitet inte fick tillämpas rörde beredningen under lagstiftningsärendet, dvs. en fråga som gäller riksdagens och regeringens sätt att arbeta när ny lagstiftning tas fram och att prövningen vidare rörde en föreskrift i lag, dvs. en föreskrift som hade beslutats av riksdagen. Det sagda innebär enligt Migrationsöverdomstolen att särskild försiktighet bör iakttas vid prövningen av om bestämmelsen i regeringsformen om lagprövningsinstitutet leder till att den aktuella bestämmelsen i den tillfälliga lagen inte får tillämpas.

Vidare konstaterade Migrationsöverdomstolen att formerna för beredning av regeringsärenden endast i begränsad utsträckning är reglerade i regeringsformen. Domstolen noterade att det i 7 kap. 2 § regeringsformen

¹ Domstolar och andra offentliga organ kan utföra en normprövning i sin verksamhet. Det är i dessa fall fråga om en prövning av lagar eller andra föreskrifter i konkreta fall, och prövningen görs i efterhand, dvs. efter det att en föreskrift har antagits och trätt i kraft. I 11 kap. 14 § regeringsformen regleras domstolarnas prövning av lagars och andra föreskrifters förenlighet med överordnade författningar. Av första stycket följer att om en domstol finner att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i en grundlag eller en annan överordnad författning får föreskriften inte tillämpas. Detsamma gäller om en stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst. Vid prövning enligt första stycket av en lag ska det särskilt beaktas att riksdagen är folkets främsta företrädare och att grundlag går före lag (11 kap. 14 § andra stycket regeringsformen).

uttrycks ett allmänt krav på att det vid beredningen av regeringsärenden ska inhämtas behövliga upplysningar och yttranden från bl.a. berörda myndigheter och kommuner och att det alltså inte är frågan om ett absolut krav utan att ett remissförfarande ska användas i den mån det behövs. Vidare framhöll domstolen att några närmare bestämmelser om hur ett sådant förfarande ska gå till inte finns i regeringsformen och att närmare vägledning inte heller ges i dess förarbeten. När det gäller aktuell lagstiftning konstaterade Migrationsöverdomstolen att Lagrådet hade fört fram att beredningen av förslaget till den aktuella bestämmelsen inför lagrådsremissen inte varit godtagbar och att finansutskottet därefter under riksdagsbehandlingen av lagförslaget genomfört ytterligare beredning innan lagändringarna antagits av riksdagen. Sammantaget ansåg Migrationsöverdomstolen att stadgad ordning inte hade åsidosatts i något väsentligt hänseende vid tillkomsten av aktuell bestämmelse i den tillfälliga lagen och att något sådant hinder mot att tillämpa bestämmelsen alltså inte fanns.

Uttalanden av statsministern

I anslutning till Socialdemokraternas partikongress den 9 april 2017 höll statsminister Stefan Löfven en presskonferens. Han fick då bl.a. frågor om attentatet på Drottninggatan i Stockholm den 7 april 2017. Enligt rapporteringen i Dagens Nyheter och Expressen uppgav Stefan Löfven bl.a. att möjligheterna att verkställa ett utvisningsbeslut måste förbättras och att ”de med avslag ska lämna landet – nej är nej”. Han sade vidare att ”om man får avslag måste man åka hem – annars har vi ingen ordnad migration”.

Den 7 april 2018 publicerade Dagens Nyheter en artikel med rubriken *Löfven: Fler måste lämna landet*. I artikeln finns en intervju med statsminister Stefan Löfven ett år efter attentatet på Drottninggatan i Stockholm. Stefan Löfven uppgav bl.a. att ”vi måste flytta fram positionerna så att vi är säkra på att de som har fått ett nej lämnar landet”.

Gällande ordning m.m.

Beredningskravet

Regeringsformen

I 7 kap. 2 § regeringsformen (RF) 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. 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). Varken av bestämmelserna 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 slutändan 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 och enskilda får tillfälle att yttra sig (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 326 f.).

Regeringskansliets interna riktlinjer

I Statsrådsberedningens skrift Propositionshandboken (Ds 1997:1) beskrivs gången i propositionsarbetet och olika sätt för att förenkla arbetet och klara de praktiska problem som möter propositionsskrivaren. Den innehåller också bl.a. riktlinjer för den formella utformningen av propositioner och lagrådsremisser.

I Propositionshandboken framhålls när det gäller beredningskravet i 7 kap. 2 § RF att det traditionella sättet för regeringen att få upplysningar och yttranden är att skicka ut betänkanden och promemorior på remiss (s. 27). Regeringen kan dock även skaffa sig information på annat sätt, främst genom remissmöten och genom att hämta in synpunkter under hand. I promemorian anförs att alla komplicerade lagstiftningsärenden 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 ska enligt handboken starkt understrykas att det endast är 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.

I fråga om remisstidens längd anges i Propositionshandboken att den som huvudregel inte bör vara kortare än tre månader (s. 32). Vidare framhålls att kommuner och landsting kan behöva längre tid på sig och att hänsyn måste tas till eventuella underremisser, hur ofta fullmäktige sammanträder, helger och semesterperioder osv.

Propositionshandboken tar även upp hur brådskande ärenden bör hanteras (s. 119 f.). Av handboken framgår att det förekommer att bl.a. en proposition behöver beredas i stor brådskande och under former där arbetet måste bedrivas med insyn av en mer begränsad krets än normalt. I handboken noteras särskilt att detta dock får förekomma endast i rena undantagssituationer.

Enligt handboken kan det normala berednings- och remissförfarandet i vissa undantagsfall 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 granskningsenheten 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. Handboken anmärker särskilt att beredningen i brådskande fall även måste innefatta

kontakter med chefen för en sådan myndighet som enligt förslaget ges nya eller ändrade uppgifter och att det i vissa fall, i enlighet med bestämmelserna i regeringsformen, måste hämtas in ett yttrande från Lagrådet (s. 119).

I handboken anges vidare att en lagrådsremiss eller en proposition ska innehålla en kort sammanfattning av remissopinionen (s. 77). Det ska även anges om remissinstanserna instämmer i ett lagförslag eller inte och vilka de viktigaste invändningarna är. Därutöver kan remissinstansernas synpunkter behöva bemötas i skälavsnittet eller utvecklas som argument för regeringens ställningstagande.

Lagrådets granskning

Regeringsformen

Enligt 8 kap. 21 § första stycket RF 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.

Vidare sägs i tredje stycket att detta dock inte gäller 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 hinder mot att lagen tillämpas.

Av 8 kap. 22 § RF följer att Lagrådets granskning ska avse

1. hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt,

2. hur förslaget 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, och
5. vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen.

Regeringskansliets interna riktlinjer

I den ovan nämnda Propositionshandboken (Ds 1997:1) understryks att lagrådsgranskningen ibland kräver både avsevärd tid och avsevärda insatser av propositionsskrivaren. Lagrådet behöver också tid för att skriva sitt yttrande (s. 93).

Det framhålls att en lagrådsremiss inte skiljer sig mycket från en proposition och att det är regeringen som fattar det formella beslutet om att inhämta Lagrådets yttrande (s. 93). Det framgår vidare av handboken att underlaget för ett beslut om lagrådsremiss i princip är detsamma som för en proposition och att lagrådsremissen i princip har samma innehåll som en proposition.

När det gäller riktlinjer i fråga om arbetet med att utarbeta en proposition efter lagrådsremissen påpekas att Lagrådets granskning resulterar i ett granskningsyttrande i form av ett protokoll (s. 98). Med anledning av protokollet måste departementet ta ställning till de synpunkter och förslag som Lagrådet har framfört i protokollet. Detta görs när propositionen utarbetas.

Vidare anges att propositionsskrivaren under den särskilda underrubriken *Lagrådet* i propositionens avsnitt *Ärendet och dess beredning* ska redogöra kortfattat för hur Lagrådets synpunkter har påverkat propositionens innehåll.

Enligt handboken bör det dessutom under rubriken *Lagrådet* anges i vilka avsnitt Lagrådets synpunkter har kommenterats, vilket kan göras både i avsnittet *Skälen för regeringens förslag* och i avsnittet *Författningskommentar*. Det sägs vidare att det är bra att redan under rubriken *Lagrådet* tala om att Lagrådets synpunkter har följts i allt väsentligt, om så är fallet. I varje fall måste det tydligt framgå av propositionen vilka synpunkter som har accepterats. Likaså måste det enligt handboken föras en tydlig argumentation i de delar där Lagrådets synpunkter inte har följts.

Inom Regeringskansliet har riktlinjer tagits fram för beredning av bl.a. lagrådsremisser och propositioner (promemorian Samrådsformer i Regeringskansliet, SB PM 2012:1 [rev 2018 II]).

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 propositioner och lagrådsremisser beredas gemensamt (s. 5).

Enligt promemorian ska ärenden där Lagrådet har avstyrkt ett lagförslag i dess helhet eller allvarligt ifrågasatt det beredas med Statsrådsberedningens granskningskansli (s. 6 f.).

Innan regeringen beslutar om bl.a. propositioner och lagrådsremisser ska, enligt promemorian, det departement som bereder ett sådant ärende ge övriga departement 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. propositioner och lagrådsremisser måste inväntas från följande delningsmottagare innan ärendet tas upp på ett regeringssammanträde (s. 14):

- en kontaktperson eller statssekreterare på Statsrådsberedningens samordningskansli
- Statsrådsberedningens granskningskansli och
- Finansdepartementets budgetavdelning.

Extra ändringsbudget

Enligt 9 kap. 6 § första stycket riksdagsordningen (RO) 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 RO). Av 9 kap. 6 § andra stycket RO 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.). Som exempel nämndes att regeringen i januari 2009, mot bakgrund av det förändrade ekonomiska läget, ansåg att det fanns skäl att till riksdagen lämna förslag till budgetpolitiska åtgärder samt förslag till ändrade inkomstberäkningar och utgiftsramar för budgetåren 2009–2011. Regeringen ansåg mot den bakgrunden att det var viktigt att en reglering inte innebär begränsningar i förhållande till behovet av nödvändig flexibilitet. 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 regeringens bedömning ställer krav på snabba åtgärder. Särskilda skäl kan också enligt regeringen finnas då en nytillträdd regering av tidsbrist inte har hunnit lämna de förslag till förändrad politik som den vill genomföra under budgetåret i budgetpropositionen, exempelvis på grund av att regeringsbildningen dragit ut

på tiden. I en sådan situation kan det vara motiverat att regeringen redan tidigare under året än i anslutning till den ekonomiska vårpropositionen har möjlighet att lämna en proposition om ändringar i statens budget. 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.

Tider för lagförslags ikraftträdande

Av 8 kap. 19 § första stycket RF följer att en beslutad lag ska utfärdas av regeringen så snart som möjligt. Lagar ska kungöras så snart som möjligt (8 kap. 19 § andra stycket RF). 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 kommer från trycket. Enligt Gröna boken – Riktlinjer för författningsskrivning (Ds 2014:1) bör det datum då en författning ska träda i kraft normalt sättas så att författningen kan komma ut från trycket i Svensk författningssamling (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.

Ställande av proposition till beslut

Enligt 11 kap. 7 § första stycket RO ställer talmannen proposition till beslut utifrån de yrkanden som har lagts fram under överläggningen.

Om talmannen finner att ett yrkande strider mot grundlag eller mot riksdagsordningen, ska han eller hon besluta att inte ställa proposition och ange skäl för detta beslut (11 kap. 7 § andra stycket RO). Om kammaren begär proposition, ska saken hänvisas till konstitutionsutskottet för avgörande. Om utskottet har förklarat att ett yrkande inte strider mot grundlag eller mot riksdagsordningen, ska talmannen ställa proposition.

Till talmannens uppgift att ställa proposition till beslut är alltså knuten en befogenhet och en skyldighet att i vissa situationer vägra proposition (Holmberg m.fl., s. 696). Det ska ske, om ett yrkande enligt talmannens mening strider mot grundlag eller mot riksdagsordningen. Talmannen ska motivera sitt beslut.

Tidigare granskning m.m.

Beredningskravet

Allmänt vid lagärenden

Hösten 2008 genomförde konstitutionsutskottet en granskning av hur beredningskravet enligt regeringsformen fullgörs för en rad olika typer av regeringsärenden (bet. 2008/09:KU10 s. 46 f.). Av de svar som lämnades från Regeringskansliet framgick följande i fråga om lagärenden (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 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 underhandskontakter, 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.

I sitt ställningstagande anförde utskottet bl.a. att den ordning som föreskrivs i 7 kap. 2 § RF 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 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 regeringens formen begäras in i den mån det behövs. Utskottet påminde även om att det i regeringens formen 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 regeringens formen.

Vid brådskande fall

Hösten 2009 genomförde utskottet en granskning av hur regeringens beredning av propositioner under kristid uppfyllt regeringens krav (bet. 2009/10:KU10 s. 45 f.). Utskottet kartlade och analyserade åtta propositioner med anknytning till den globala finanskrisen, bankkrisen och pandemikrisen. I fråga om remissbehandling under beredningen fann utskottet bl.a. att remiss till myndigheter skedde under ett eller flera tillfällen under beredningen av samtliga granskade propositioner med ett undantag. I genomsnitt begärde regeringen in yttranden från tre till fyra myndigheter, och remisstiden var i genomsnitt en och en halv dag, även om det förekom stora variationer (från cirka två timmar upp till cirka nio dagar). Endast i ett fall skickades förslaget

på remiss till sammanslutningar 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 (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 välvägd 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 befann sig i en mycket ansträngd situation och att det därmed fanns omständigheter som kunde motivera en skyndsam beredning (s. 479).

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 § RF). 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 föregick besluten om lagrådsremiss och proposition gav, mot bakgrund av de omständigheter som rådde, inte anledning till någon kommentar av utskottet i förhållande till de krav som följer av 7 kap. 2 § RF.

Som redovisats tidigare framhöll konstitutionsutskottet i ett yttrande till finansutskottet våren 2018 rörande 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 huruvida beredningsunderlaget i ett enskilt ärende är tillräckligt för att riksdagen ska kunna ta ställning till förslaget borde bedömas av beredande utskott och att det i det sammanhanget även kunde beaktas vad konstitutionsutskottet uttalat om beredningskravet.

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, 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 hade utskottet gjort en övergripande genomgång av de propositioner som regeringen överlämnat till riksdagen under riksmötena 2012/13, 2013/14, 2016/17 och 2017/18. Genomgången hade avsett de propositioner som innehåller lagförslag som granskats av Lagrådet, och den hade varit inriktad på Lagrådets synpunkter och förslag samt regeringens hantering av dessa.

Granskningen visade att Lagrådet i knappt två tredjedelar av fallen hade lämnat synpunkter och förslag på de remitterade förslagen. I sitt ställningstagande underströk utskottet att Lagrådets verksamhet är värdefull som ett led i arbetet med att få fram fullgoda lagförslag (s. 53). 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.

Av granskningen framgick vidare att regeringen till övervägande del hade godtagit Lagrådets synpunkter och förslag. I de propositioner där regeringen

inte följt Lagrådet hade regeringen i regel argumenterat för sitt ställningstagande. I denna del framhöll utskottet att det i en proposition måste föras en tydlig argumentering i de delar där Lagrådets förslag och synpunkter inte följts. Enligt utskottet är detta en viktig del i arbetet med att upprätthålla kvaliteten i lagstiftningsarbetet, i synnerhet när Lagrådets synpunkter har innehållit principiella invändningar mot förslags förenlighet med grundlagarna. Att regeringens ställningstagande har sin grund i t.ex. en annan juridisk bedömning än den Lagrådet gjort eller i ett visst politiskt hänsynstagande bör enligt utskottet redovisas tydligt. En tydlig argumentation från regeringens sida är enligt utskottet av avgörande betydelse för beslutsprocessen i riksdagen och möjligheterna att där föra en konstruktiv debatt om lagärendet i fråga.

Det framgick även av granskningen att förutom att anpassa lagförslagen till Lagrådets synpunkter och förslag hade regeringen även på andra sätt följt Lagrådets synpunkter. I en rad lagärenden hade Lagrådets synpunkter lett till att regeringen utvecklat argumenteringen för ett lagförslag eller delar av det. Lagrådets synpunkter hade i andra lagärenden lett till att regeringen utrett eller övervägt en fråga ytterligare. Ibland hade regeringen med anledning av Lagrådets synpunkter valt att inte lägga fram ett lagförslag eller delar av det. Vidare hade regeringen i något lagärende efter kritik från Lagrådet skickat ut delar av ett lagförslag på remiss. I några lagärenden hade lagförslagen lagts fram, men samtidigt hade en fortsatt utredning aviserats. Enligt utskottet hade lagrådsgranskningen även i redovisade delar fyllt en viktig funktion i arbetet med att åstadkomma en god kvalitet i lagstiftningsarbetet.

Granskningen visade vidare när det gällde lagärenden där regeringen hade gjort omfattande ändringar till följd av Lagrådets synpunkter och förslag att regeringen endast i undantagsfall remitterat de omarbetade lagförslagen till Lagrådet. Utskottet påminde om att det ibland i lagärenden där regeringen till följd av Lagrådets synpunkter har gjort väsentliga ändringar i ett lagförslag kan finnas anledning att överväga om Lagrådets synpunkter också skulle inhämtas när det gäller det omarbetade lagförslaget.

När det gällde själva remissförfarandet framhöll utskottet att mot bakgrund av det remissförfarande som traditionellt tillämpas i svensk lagstiftningsprocess får beredningskravet enligt 7 kap. 2 § RF 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 remissmöten kan främst 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.

Utskottet underströk att det rent allmänt är angeläget att Lagrådets centrala roll i lagstiftningsarbetet inte urholkas, och det såg allvarligt på en ökning av antalet propositioner med lagförslag där Lagrådet avstyrkt eller allvarligt ifrågasatt lagförslagen eller delar av dem. Granskningen gav dock enligt utskottet inte en heltäckande bild av kvalitetsnivån i lagförslagen, och enskilda lagärenden hade inte granskats närmare. Det kunde också noteras att det hade rört sig om förhållandevis få propositioner med lagförslag som avstyrkts eller allvarligt ifrågasatts av Lagrådet, och i drygt hälften av fallen hade regeringen valt att i huvudsak eller delvis följa Lagrådets synpunkter och förslag. När ett förslag inte följts hade regeringen också argumenterat för sitt ställningstagande; utskottet underströk vikten av en sådan argumentation för att riksdagen i beredningen av en proposition ska ges möjlighet att överväga de skäl som ligger bakom ställningstagandet att inte följa Lagrådet. Därtill kom enligt utskottet att Lagrådet hade lämnat olika typer av synpunkter och att omfattningen av Lagrådets kritik hade varierat. Ibland hade Lagrådets kritik endast avsett en enskild bestämmelse i ett lagförslag, medan den i andra lagärenden avsett hela lagförslag eller betydande delar av dem. Utskottet noterade även att Regeringskansliet arbetar aktivt för att regeringens lagstiftningsärenden ska hålla hög kvalitet och att Statsrådsberedningen med anledning av den ökade andelen yttranden från Lagrådet med allvarlig kritik hade satt ytterligare fokus på kvalitetsfrågor i lagstiftningsarbetet.

Det framgick vidare av utskottets genomgång att det ibland hade angetts i en propositions inledning att regeringen i huvudsak eller väsentligen följt Lagrådets synpunkter och förslag, även om en genomgång visade att regeringen i flera eller avgörande delar avvikit från Lagrådets synpunkter och förslag. Utskottet lyfte i denna del fram vikten av att det av den sammanfattande beskrivningen i en proposition tydligt och på ett rättvisande sätt framgår i vilken utsträckning Lagrådets synpunkter har följts.

Uttalanden av statsråd

Konstitutionsutskottet har i flera ärenden granskat statsråds uttalanden i olika sammanhang. Några av utskottets granskningar har rört uttalanden av statsråd i medier. Våren 1999 granskade utskottet dåvarande jämställdhetsministerns uttalande i en artikel i tidningen Expressen om mäns kriminalitet (bet. 1998/99:KU25 s. 126 f.). I artikeln, som var undertecknad av ministern, behandlades bl.a. frågor om orsakerna till våldtäkter. Ett uttalande i artikeln lød: ”Männen begår brott och fokus måste naturligtvis sättas på det kön som bär skulden.” Utskottet konstaterade inledningsvis att konstitutionsutskottets granskning ska avse statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas

handläggning och att det av förarbetena till regeringsformen framgår att grundlagen är avsedd att ge den konstitutionella granskningen en rättslig inriktning (s. 127). Vidare framhöll utskottet att statsråd, i likhet med alla andra medborgare, har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang men att statsråd kan behöva ta särskild hänsyn. I denna del framhöll utskottet att vad som kan bli av intresse från konstitutionell synpunkt i första hand är om auktoritativa uttalanden av statsråd skapar en risk för att den självständighet som enligt regeringsformen ska tillkomma domstolar och förvaltningsmyndigheter äventyras. Även uttalanden som kan uppfattas stå i strid med regeringens officiella hållning kan enligt utskottet skapa oklarhet och risk för komplikationer, särskilt om de berör förhållanden till utländsk stat. I den aktuella granskningen hade det enligt utskottet uppenbarligen inte varit fråga om något som skulle kunna vålla komplikationer från konstitutionell synpunkt. Vad som hade förekommit gav således inte anledning till något vidare uttalande av utskottet.

Under våren 2015 granskade utskottet finansministerns 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 överskottsålet 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 ovannämnda tillfälle, 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 svarspromemoria som hade upprättats inom Finansdepartementet 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.

Våren 2018 granskade utskottet justitie- och migrationsministerns uttalande om arbetslösheten bland utrikes födda (bet. 2017/18:KU20 s. 300 f.). Det aktuella uttalandet hade gjorts i ett Twittermeddelande. I sitt ställningstagande konstaterade utskottet inledningsvis att statsråd, i likhet med andra medborgare, har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men att statsråd kan behöva ta särskild hänsyn (s. 306). 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 av utredningen i ärendet framgick att statsrådet i sitt uttalande om arbetslösheten bland utrikes födda redovisat statistik som inte mer än i möjligen begränsad utsträckning inkluderat den grupp uttalandet avsett, och uttalandet hade därmed gett en missvisande bild. Utskottet framhöll att justitie- och migrationsministern ansvarar för sina uttalanden och därmed även för att de uppgifter som han lämnar är korrekta. Att det aktuella uttalandet hade gjorts på ministrarnas personliga Twitterkonto saknade enligt utskottet i sammanhanget betydelse.

Svarspromemorior från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 12 februari 2019 en svarspromemoria utarbetad inom Justitiedepartementet (bilaga A2.1.2).

Av svarspromemorian framgår att Regeringskansliet noga följde frågan om handläggningstider vid Migrationsverket och att det inom regeringen pågick diskussioner huruvida det fanns anledning att vidta åtgärder för den aktuella gruppen med anledning av de långa handläggningstiderna och vilka åtgärder som i så fall skulle vidtas.

Det framgår vidare av svarspromemorian att regeringen vid en presskonferens den 27 november 2017 meddelade sin avsikt att lämna förslag om en ny möjlighet till uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå för en viss grupp ensamkommande unga. Vid presskonferensen närvarade statsråden Ylva Johansson och Isabella Lövin samt dåvarande statsråden Heléne Fritzon och Gustav Fridolin. Regeringskansliets arbete med att ta fram förslaget initierades direkt efter presskonferensen.

Enligt svarspromemorian höll Regeringskansliet sig under 2016 och 2017 kontinuerligt informerat om handläggningstiderna vid Migrationsverket för samtliga typer av migrationsärenden, inklusive ärenden om ensamkommande unga som ansökte om asyl. Regeringskansliet fick information om handläggningstiderna på ett flertal sätt, bl.a. genom regelbundna möten mellan ansvarig statssekreterare och Migrationsverkets generaldirektör samt genom de prognoser som myndigheten lämnade till Regeringskansliet fyra till fem gånger per år. Därutöver tog Regeringskansliet emot månadsvisa statistiksammanställningar från Migrationsverket där bl.a. handläggningstider ingick.

Av svarspromemorian framgår att den information Regeringskansliet fick gällde bl.a. längden på handläggningstiderna, förväntade handläggningstider och vilka åtgärder som hade vidtagits och planerades för att förkorta handläggningstiderna. Vid kontakterna med Migrationsverket framkom det bl.a. att handläggningstiderna för flertalet ärendetyper var betydligt längre än före den kraftiga ökningen av asylsökande under hösten 2015 och myndigheten reviderade vid ett antal tillfällen bedömningen av när

handläggningstiderna skulle komma ned till mer normala nivåer. Som skäl till att handläggningstiderna blev längre än vad Migrationsverket förväntat angavs bl.a. att en rad ärenden var svårare att avgöra än vad myndigheten hade förutsatt.

På frågan vilken beredning som förekom i lagärendet fram till regeringens beslut den 19 april 2018 om att överlämna en proposition till riksdagen anges att lagärendet bereddes inom Regeringskansliet i enlighet med vad som anges i Statsrådsberedningens promemoria Samrådsformer i Regeringskansliet (SB PM 2012:1, rev. 2018 II). Det innebär att såväl lagrådsremissen som propositionen på sedvanligt sätt var föremål för gemensam beredning, delning och politisk samordning innan regeringsbeslutet fattades. Den externa beredningen bestod i att ett utkast till lagrådsremiss remitterades och att ett remissmöte hölls. Utkastet till lagrådsremiss hade dessförinnan varit föremål för gemensam beredning och politisk samordning.

När det gäller regeringens ställningstagande att remittera en viss del av lagförslaget endast till Migrationsverket och varför det inte framgår av lagrådsremissen om Migrationsverket hade anfört något och i så fall vad anges följande. Den aktuella justeringen av lagförslaget fanns inte med i det utkast till lagrådsremiss som remitterades utan fördes in i lagrådsremissen efter synpunkter från bl.a. Migrationsverket inom ramen för remissförfarandet, vilket också redovisas i lagrådsremissen och den efterföljande propositionen. Bedömningen gjordes att justeringen i fråga inte innebar att någon ytterligare remissbehandling var nödvändig. Därefter fick Migrationsverket under hand ta del av såväl lagrådsremissen som propositionen inom ramen för den gemensamma beredning och delning inom Regeringskansliet som på sedvanligt sätt föregick regeringens beslut i lagärendet. Förfarandet bedömdes inte ge anledning till några justeringar i lagrådsremissen.

På frågan vilka beredningsåtgärder som vidtogs inom Regeringskansliet med anledning av att Lagrådet avstyrkte lagförslagen anges i svars-promemorian att det i propositionen finns en redogörelse för hur Lagrådets synpunkter har behandlats. Lagstiftningsärendet bereddes i enlighet med vad som anges i Statsrådsberedningens promemoria. I promemorian anges att ärenden där Lagrådet har avstyrkt ett lagförslag i dess helhet eller allvarligt ifrågasatt det ska beredas med Statsrådsberedningens granskningskansli. Därutöver omfattas ärenden om propositioner av kravet på gemensam beredning, delning och politisk samordning.

Det framgår vidare av svarspromemorian att det bedömdes som angeläget att de föreslagna ändringarna i lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige kunde träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedömdes vara den 1 juli 2018. Arbetet inom Regeringskansliet med att ta fram ett lagförslag bedrevs skyndsamt för att regeringen skulle kunna överlämna den aktuella propositionen till riksdagen så snart som möjligt. Propositionen överlämnades den 19 april 2018. Tidpunkten för överlämnandet hade dessförinnan stämts av med finansutskottets kansli.

När det gäller påtalade uttalanden av statsministern anges i svarspromemorian att uttalandena gjordes som ett led i den allmänna debatten och återspeglade statsministerns generella syn på vikten av effektiv rättstillämpning på migrationsområdet. Uttalandena avsåg inte att utesluta framtida lagstiftningsåtgärder på området.

Genom en skrivelse som sändes till Regeringskansliet begärde utskottet ut de prognoser, statistiksammanställningar och eventuell annan dokumentation med uppgifter om handläggningstiderna i asylärendena vid Migrationsverket dels i allmänhet, dels för den grupp av ensamkommande unga som sedermera kom att omfattas av den nya lagstiftningen och som myndigheten lämnat till Regeringskansliet under 2016 och 2017. En omfattande mängd handlingar överlämnades till utskottet den 7 mars 2019.

Bland översänt material finns bl.a. åtta verksamhets- och utgiftsprognoser från Migrationsverket för 2016 och 2017. I flertalet prognoser framhålls att Migrationsverket har långa handläggningstider och att allt fler ensamkommande unga riskerar att hinna fylla 18 år innan de får beslut om sin asylansökan (bilaga A2.1.3 med utdrag från Migrationsverkets prognoser april 2016, juli 2016, oktober 2016, februari 2017, april 2017, juli 2017 och oktober 2017). Vidare finns bland översänt material Migrationsverkets årsredovisningar för 2015 och 2016. Av årsredovisningen för 2016 framgår att antalet öppna ärenden vid Migrationsverket hade sjunkit mer än antalet beslut från myndigheten och att detta bl.a. beror på att vissa unga hunnit fylla 18 år och att andra skrivits upp till 18 år.

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på kompletterande frågor. Utskottet fick den 28 mars 2019 en svarspromemoria utarbetad inom Justitiedepartementet tillsammans med två bilagor (bilaga A2.1.4).

På frågan om det under perioden april 2016–oktober 2017 vidtogs några åtgärder i Regeringskansliet med anledning av de redovisade uppgifterna i översänt material om att allt fler ensamkommande unga riskerade att hinna fylla 18 år anges i svarspromemorian att regeringen angav mål och uppdrag i Migrationsverkets regleringsbrev för 2016 och 2017. Syftet med detta var att direkt eller indirekt förkorta handläggningstiderna för asylärenden, inklusive ärenden som rör ensamkommande unga.

Skriftligt underlag från Regeringskansliet

Som svar på en begäran från utskottet överlämnade Regeringskansliet den 7 mars 2019 ett omfattande skriftligt material i ärendet. Materialet omfattar de prognoser, statistiksammanställningar och annan dokumentation med uppgifter om handläggningstider i asylärenden vid Migrationsverket dels i allmänhet, dels för den grupp av ensamkommande unga som sedermera kom att omfattas av den nya lagstiftningen och som myndigheten har lämnat till Regeringskansliet under 2016 och 2017.

Av det överlämnade materialet framgår att Migrationsverket under den aktuella perioden överlämnade månadsvisa statistikrapporter över utfallet i verksamheten. I rapporterna finns bl.a. uppgifter om den genomsnittliga handläggningstiden i asylärenden vid myndigheten generellt och för gruppen ensamkommande unga.

Bland översänt material finns vidare åtta verksamhets- och utgiftsprognoser från Migrationsverket för 2016 och 2017. I varje prognos finns ett avsnitt om genomsnittlig handläggningstid i asylärenden vid myndigheten och en prognos för ärendehantering framöver. I samtliga prognoser framhålls att de genomsnittliga handläggningstiderna väntas öka innan utvecklingen vänder. Längden på de genomsnittliga handläggningstiderna i asylärendena vid Migrationsverket revideras efter hand i prognoserna.

I Migrationsverkets prognos från den 26 april 2017 ändras den genomsnittliga handläggningstiden i asylärenden från 12 månader till 14 månader. Myndigheten framhåller i rapporten att målet att i princip alla som sökt asyl under 2015 och 2016 ska få ett beslut under 2017 står fast. Även i Migrationsverkets prognos från den 26 juli 2017 anges att de öppna asylärendena med personer som sökt asyl under 2015 och 2016 beräknas kunna slutföras under 2017. Den genomsnittliga handläggningstiden i asylärenden beräknas enligt Migrationsverket öka till drygt 15 månader under 2017 för att efter genomförd avarbetning sjunka till mellan tre till fyra månader under senare delen av 2018. I Migrationsverkets prognos från den 25 oktober 2017 uppges att i jämförelse med föregående prognos antas något färre äldre ärenden avgöras under 2017, och en del av dessa ärenden riskerar att avgöras 2018.

De genomsnittliga handläggningstiderna för gruppen ensamkommande unga redovisas inte särskilt. I flertalet prognoser framhålls dock att allt fler ensamkommande unga riskerar att hinna fylla 18 år innan de får beslut på sin asylansökan (bilaga A2.1.3).

Vidare finns bland översänt material Migrationsverkets årsredovisningar för 2015 och 2016. Av årsredovisningen för 2016 framgår att antalet öppna ärenden som avser ensamkommande unga vid Migrationsverket hade sjunkit mer än antalet beslut från myndigheten och att detta bl.a. berodde på att vissa unga hunnit fylla 18 år och att andra skrivits upp till 18 år (bilaga A2.1.3).

Utfrågningar

Justitie- och migrationsminister Morgan Johansson

Utskottet höll den 4 april 2019 en utfrågning med justitie- och migrationsminister Morgan Johansson (bilaga B1).

I sin inledning framhöll Morgan Johansson att han var migrationsminister under perioden oktober 2014–27 juli 2017 och att regeringen den 27 november 2017 aviserade att den avsåg att ta fram det aktuella lagförslaget. Han var alltså inte ansvarig minister när lagärendet bereddes i Regeringskansliet. Under hans tid som migrationsminister pågick ingen beredning av en sådan lagstiftning.

Morgan Johansson uppgav vidare att Sverige under hösten 2015 tog emot en stor mängd asylsökande. En stor del av dessa kom från Syrien, men under denna period ökade också antalet ensamkommande unga från framför allt Afghanistan. Under 2016 hanterade ansvariga myndigheter en stor mängd ärenden, och enligt Morgan Johansson skilde sig ärendena en hel del åt. Asylsökande från Syrien flydde från krig och så gott som samtliga fick uppehållstillstånd i Sverige. När det gällde asylansökningar från ensamkommande unga var dessa ärenden mer svårutredda och handläggningstiderna längre. Bland annat saknades ofta id-handlingar, vilket gjorde det svårt att fastställa de asylsökandes ålder. Vid denna tidpunkt var det inte heller möjligt att göra medicinska åldersbedömningar. Skyddsbedömningen var också en annan för denna grupp.

En effekt av den stora mängden asylsökande som kom till Sverige under 2015 var enligt Morgan Johansson att Migrationsverkets hantering av asylansökningarna drog ut på tiden. Migrationsverket fördubblade under 2016 antalet anställda för att kunna hantera den stora mängden ansökningar. Regeringen framhöll också i styrdokument till Migrationsverket att det var angeläget att myndigheten med bibehållen kvalitet i asylprövningarna försökte förkorta handläggningstiderna.

Morgan Johansson sa vidare att trots de långa handläggningstiderna framhöll Migrationsverket i en prognos från april 2017 att samtliga asylsökande som kommit till Sverige under perioden 2015–2016 skulle få beslut från myndigheten före utgången av 2017 och att den genomsnittliga handläggningstiden för 2017 uppskattades till 14 månader. Den 26 juli 2017 kom Migrationsverket med en ny prognos och även i den framhölls att samtliga ensamkommande unga som kommit till Sverige under perioden 2015–2016 skulle få beslut från myndigheten före utgången av 2017. Av prognosen framgick vidare att den genomsnittliga handläggningstiden för 2017 för hela gruppen asylsökande uppskattades till 15 månader. När han lämnade migrationsfrågorna sommaren 2017 var alltså beskedet från Migrationsverket att de ensamkommande unga som kommit till Sverige under perioden 2015–2016 skulle få beslut från myndigheten senast vid årsskiftet. Även om handläggningstiderna var långa ansåg han i det skedet att det inte krävdes någon speciallösning.

Enligt Morgan Johansson förändrades läget under hösten 2017. Den 25 oktober 2017 kom Migrationsverket med en ny prognos, och enligt den prognosen skulle inte längre samtliga ensamkommande unga som kommit till Sverige under perioden 2015–2016 hinna få beslut från myndigheten före årsskiftet. I prognosen flyttades tidpunkten för beslut fram till halvårsskiftet 2018. Frågeställningar för regeringen med anledning av rapporten var om det var rimligt att ensamkommande unga skulle behöva vänta två eller ibland upp till tre år på ett beslut från Migrationsverket och om en speciallösning borde tas fram för denna grupp.

På frågan om han under sin tid som migrationsminister funderade om resurstillskottet till Migrationsverket var tillräckligt för att klara av situationen

med långa handläggningstider uppgav Morgan Johansson att det i första hand inte var brist på pengar som var problemet utan att det handlade om att kunna rekrytera kompetent personal. Han uppgav vidare att budskapet från Migrationsverket under hans tid som migrationsminister var att myndigheten skulle klara av asylansökningarna före 2017 års utgång. Det var först i oktober–november 2017 som myndigheten gjorde en annan bedömning, och med anledning av detta uppstod frågan om att hitta någon form av speciallösning för ensamkommande unga som hade väntat länge på beslut från Migrationsverket.

Morgan Johansson fick även frågan vilka åtgärder som vidtogs under hans tid som migrationsminister med anledning av innehållet i fem prognoser från Migrationsverket om att det fanns en påtaglig risk för att ett antal ensamkommande unga skulle hinna fylla 18 år innan de fick beslut från myndigheten. I denna del uppgav Morgan Johansson att han inte såg några skäl att ta initiativ till lagändringar eftersom Migrationsverket uppgett att myndigheten inom ett halvår skulle komma att fatta beslut i dessa ärenden. Däremot var det enligt Morgan Johansson problematiskt att det var oklart hur gamla dessa ungdomar egentligen var. Han framhöll även att det i regeringens styrdokument fanns ett generellt krav att Migrationsverket skulle förkorta handläggningstiderna. Merparten av de ensamkommande unga som sökte asyl i Sverige hade dock bristfälliga identitetshandlingar eller saknade sådana handlingar. Detta innebar att handläggningstiderna blev långa. Morgan Johansson uppgav vidare att det under hans tid som migrationsminister inte kom några påstötningar från riksdagen om att det behövdes lagändringar.

F.d. migrationsminister Heléne Fritzon

Utskottet höll den 8 april 2019 en utfrågning med f.d. migrationsminister Heléne Fritzon (bilaga B3).

I sin inledning uppgav Heléne Fritzon att hon tillträdde som migrationsminister i juli 2017 och att det historiskt omfattande mottagandet av asylsökande under 2015 innebar påfrestningar för Migrationsverket. Trots kraftigt ökade anslag genom åren och ökad bemanning vid Migrationsverket ledde enligt Heléne Fritzon de omfattande asylprövningarna vid myndigheten till långa handläggningstider. Regeringen gav i bl.a. regleringsbrev till Migrationsverket i uppdrag att förkorta handläggningstiderna i asylärendena. Migrationsverket lyckades inte med detta och fick flera gånger i sina prognoser revidera uppgifterna om ärendehantering och handläggningstiderna.

Heléne Fritzon framhöll vidare att hon i samband med sitt tillträde som migrationsminister uppmärksammades på Migrationsverkets långa handläggningstider i asylärenden och att detta inte minst gällde ärenden som rörde ensamkommande unga. Uppgifterna lämnades av Migrationsverket i en rapport i slutet av juli 2017. Samtidigt angavs i rapporten att samtliga ensamkommande unga som kommit till Sverige under perioden 2015–2016 skulle få beslut från myndigheten före årsskiftet. Generaldirektören för

Migrationsverket bekräftade också enligt Heléne Fritzon muntligen denna uppgift till henne. I en prognos från Migrationsverket i oktober 2017 reviderade dock myndigheten tidpunkten för beslut i samtliga dessa ärenden till halvårsskiftet 2018. I rapporten angavs att ca 2 000 av dessa ärenden inte skulle hinna avgöras till årsskiftet. Dessa ärenden blev sedermera betydligt fler. En del av förklaringarna till att uppgifterna behövde revideras låg utanför Migrationsverkets kontroll. Bland annat anförde asylsökande nya omständigheter i ett sent skede eller så väntade myndigheten på ett utlåtande från Rättsmedicinalverket.

Eftersom det fanns en uppenbar risk att handläggningstiderna skulle komma att överstiga 15 månader bedömde regeringen att ytterligare åtgärder behövde vidtas. Vägledande i denna del var bl.a. EU:s asylprocedurdirektiv där det anges en tidsfrist för handläggningen om 15 månader. Andra viktiga faktorer vid Migrationsverkets prövning av asylärendena var givetvis rättssäkerheten och kvaliteten i myndighetens hantering och beslut.

Det var enligt Heléne Fritzon under de här veckorna som den sammantagna bilden växte fram om nödvändigheten av att vidta åtgärder för just en begränsad grupp som hamnat i en sämre situation än de skulle ha gjort om handläggningstiderna vid Migrationsverket varit kortare. Vid en presskonferens den 27 november 2017 meddelade företrädare för regeringen att lagändringar som rörde en begränsad grupp av ensamkommande unga skulle tas fram. I samband med presskonferensen inleddes alltså beredningsprocessen med att ta fram ett sådant lagförslag.

När det gällde beredningen av det aktuella lagärendet uppgav Heléne Fritzon att regeringen bedömde att lagförslaget levde upp till beredningskravet även om beredningstiden var kort. Hon konstaterade vidare att propositionen om ändringsbudgeten med detta lagförslag hanterades av finansutskottet och riksdagen, att behandlingen av propositionen i riksdagen renderade viss komplettering när det gällde beredningen och att riksdagen därefter antog regeringens förslag.

På frågor om Lagrådets granskning av lagärendet uppgav Heléne Fritzon att hon och regeringen hade den största respekt för Lagrådet och dess yttrande. Regeringen valde dock att utifrån politiska överväganden överlämna lagförslaget till riksdagen. Utifrån bl.a. Migrationsverkets rapportering i oktober 2017 om allt längre handläggningstider vid myndigheten och praktiska problem i kommunerna ansåg regeringen att ytterligare åtgärder måste vidtas för en begränsad grupp asylsökande. Det rörde sig dessutom om en reglering som skulle gälla under en begränsad tid.

Heléne Fritzon framhöll vidare i sitt svar på frågor kring beredningen av lagärendet att det redan under perioden juli–oktober 2017 fanns en oro i regeringen över handläggningstiderna vid Migrationsverket. Under denna period deltog hon bl.a. i interpellationsdebatter i riksdagen om myndighetens handläggningstider. Frågan behandlades även vid överläggningar med Migrationsverket. När Migrationsverket kom med sin prognos i oktober 2017

stod det enligt Heléne Fritzon klart att regeringen var tvungen att vidta åtgärder.

Statsminister Stefan Löfven

Utskottet höll den 26 april 2019 en utfrågning med statsminister Stefan Löfven (bilaga B10).

I sin inledning framhöll Stefan Löfven att det stora antalet asylsökande under hösten 2015 medförde mycket stora påfrestningar för det svenska samhället och att det därför var nödvändigt med ett regelverk som begränsade möjligheterna att få uppehållstillstånd i Sverige. När regeringen föreslog ett regelverk på området var en av utgångspunkterna att regelverket inte skulle ändras för barn och barnfamiljer som hade kommit till Sverige före den 24 november 2015, då regelverket aviserades. Migrationsverkets långa handläggningstider innebar dock att en rad ensamkommande unga som kommit till Sverige före den 24 november 2015 hunnit fylla 18 år innan Migrationsverket hade fattat beslut i deras ärenden. Denna grupp kom därmed att bedömas som vuxna när deras asylansökningar prövades av Migrationsverket, och myndighetens långa handläggningstider drabbade alltså denna begränsade grupp särskilt hårt. Därför beslutade regeringen att lägga fram ett förslag om en ny möjlighet till uppehållstillstånd för denna grupp.

Stefan Löfven uppgav vidare att han vid flera tillfällen gett uttryck för regeringens inställning att det är viktigt med en ordnad migration och att den som får avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd ska lämna landet. Hans och regeringens synsätt i dessa frågor har inte ändrats. De långa handläggningstiderna vid Migrationsverket drabbade dock en begränsad grupp asylsökande särskilt hårt och regeringen ansåg därför att det var nödvändigt att vidta åtgärder, och det var också det regeringen gjorde.

I det aktuella lagärendet bedömde regeringen enligt Stefan Löfven att det var angeläget att lagstiftningen kunde träda i kraft så snart som möjligt för att förbättra situationen för den nämnda gruppen asylsökande. Därför valdes en kortare remisstid som kompletterades med ett remissmöte. Tidsaspekten var också skälet till att regeringen valde att lägga fram en extra ändringsbudget. Sammantaget var det regeringens bedömning att beredningskravet i regeringsformen var uppfyllt för det aktuella lagförslaget och att det fanns särskilda skäl att lägga fram en extra ändringsbudget.

Stefan Löfven noterade vidare att en proposition överlämnades till riksdagen, att propositionen behandlades av finansutskottet och att riksdagen därefter fattade beslut i ärendet.

På frågor kring Lagrådets roll uppgav Stefan Löfven att Lagrådet fyller en mycket viktig funktion i förhandsgranskningen av regeringens lagförslag. Det händer dock att en regering i ett lagärende gör en annan juridisk bedömning än Lagrådet. Att regeringen inte följer Lagrådets synpunkter kan också bero på politiska överväganden.

Stefan Löfven framhöll att det inom Regeringskansliet finns särskilda rutiner för beredning av lagförslag som avstyrkts eller allvarligt ifrågasatts av

Lagrådet. Vidare följer det av Statsrådsberedningens riktlinjer att det i en proposition ska föras en tydlig argumentation i de delar där Lagrådets förslag och synpunkter inte har följts.

På frågan om Stefan Löfven ansåg att regeringen agerat skyndsamt i det aktuella lagärendet uppgav han att när Migrationsverkets prognos från oktober 2017 kom fick regeringen för första gången information om att samtliga ensamkommande unga som sökt uppehållstillstånd inte kunde vänta sig beslut från myndigheten under året. Regeringen hade givetvis regelbundna kontakter med Migrationsverket bl.a. om arbetet med att förkorta handläggningstiderna men redovisad uppgift lämnades första gången i oktober 2017.

Utskottets ställningstagande

Konstitutionsutskottet vill inledningsvis framhålla betydelsen av upprätthållandet av såväl regeringsformens beredningskrav som Lagrådets granskning. Genom dessa skapas förutsättningar för kvalitet i lagstiftningsarbetet. Vidare vill utskottet peka på vikten av bestämmelserna i riksdagsordningen om budgetprocessen för upprätthållandet av principen om en fullständig och samlad budgethantering, även i samband med ändringar i statens budget.

Som konstitutionsutskottet tidigare uttalat bör frågan huruvida beredningsunderlaget i ett enskilt ärende har varit tillräckligt för att riksdagen ska kunna ta ställning till regeringens förslag 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 skyndsamt 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. Det ankommer på regeringen att i propositionen tydligt redovisa skälen i sin motivering.

Utskottet noterar att finansutskottet i det aktuella ärendet inhämtade 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 ansåg att beredningskravet enligt regeringsformen var tillgodosett. Vidare noteras att finansutskottet inte hade några invändningar emot regeringens bedömning att det fanns särskilda skäl för att lämna det aktuella förslaget till ändringsbudget, att talmannen ställde proposition till beslut och att riksdagen beslutade i enlighet med finansutskottets förslag.

När det gäller regeringens hantering av Lagrådets synpunkter och förslag noterar utskottet att det av propositionen framgår om dessa har följts eller inte. Regeringen har också argumenterat för sitt ställningstagande när den inte följt Lagrådets synpunkter och förslag. Som utskottet tidigare har uttalat är en sådan argumentation viktig för att riksdagen i beredningen av en proposition ska ges

möjlighet att överväga de skäl som ligger bakom ställningstagandet att inte följa Lagrådet.

En annan fråga i granskningen är enligt utskottet om regeringen hade kunnat undvika behovet av brådskande beredning av den aktuella propositionen. Som tidigare har uttalats av utskottet kan beredningen i vissa lägen 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 utredningen i ärendet framgår att Sverige under hösten 2015 tog emot ett betydande antal asylsökande och att Migrationsverket hanterade en stor mängd asylsökningar. Situationen var unik och Migrationsverket fick vid flera tillfällen revidera sina prognoser om bl.a. myndighetens genomsnittliga handläggningstider i asylärenden. Redan på ett tidigt stadium framhöll Migrationsverket i bl.a. prognoser och årsredovisningar att flera ensamkommande unga riskerade att hinna fylla 18 år innan Migrationsverket hann fatta beslut i ärendena. Samtidigt uppgav Migrationsverket i en prognos i juli 2017 att samtliga asylsökande som kommit till Sverige 2015 och 2016 skulle få sina ärenden prövade av myndigheten under 2017.

Även om asyprocessen under aktuell period var speciell vill utskottet understryka 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 ger i övrigt inte anledning till något uttalande av utskottet.

2.2 Förflyttningen av Försäkringskassans generaldirektör

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1878-2017/18), *bilaga A2.2.1*, begärs det att utskottet prövar om regeringens beslut att förflytta Ann-Marie Begler från uppdraget som generaldirektör för Försäkringskassan till Regeringskansliet är förenligt med bl.a. bestämmelserna i lagen om offentlig anställning, förkortad LOA.

I anmälan anförs att regeringen fattade sitt beslut den 27 april 2018 och att förflyttningen trädde i kraft den 1 maj 2018. I anmälan görs det gällande att eftersom det endast förflöt en dag däremellan kan förflyttningen anses ha blivit verkställd så gott som omedelbart. Inga organisatoriska förändringar har gjort ett byte av generaldirektör nödvändig, anförs det i anmälan. Enligt anmälan återstår då frågan om Ann-Marie Beglers ledning av Försäkringskassan uppvisat sådana brister att en förflyttning blivit nödvändig av den orsaken. I

anmälan hänvisas det till att det av den presskonferens som det ansvariga statsrådet höll då förflyttningen meddelades, framgår tydligt att så inte var fallet. Tvärtom fick generaldirektören mycket starka lovord för sitt ledarskap. Det gör att frågan måste ställas om skälen för förflyttning är av den art som ryms inom 33 § LOA eller om de i stället är av rent politisk art.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som har upprättats inom Socialdepartementet, *bilaga A2.2.2–3*, skrivelser från f.d. statssekreterare Therese Svanström och från Ann-Marie Begler, *bilaga A2.2.4–5*, samt ett e-postsvar på en begäran om att få ta del av viss dokumentation, *bilaga A2.2.6*. Till grund för granskningen har även legat dels en utfrågning med f.d. statssekreterare Agneta Karlsson, dels en utfrågning med statsrådet Annika Strandhäll, *bilaga B4* och *B8*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Regeringsformens bestämmelser

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet.

Enligt 12 kap. 7 § regeringsformen ska grundläggande bestämmelser om statligt anställdas rättsställning i andra avseenden än de som berörs i regeringsformen meddelas i lag. Sådana bestämmelser finns i lagen (1994:260) om offentlig anställning.

Lagen om offentlig anställning

Enligt 32 § första stycket LOA ska föreskrifterna om grunden för uppsägning eller avskedande, turordning vid uppsägning och företrädesrätt till återanställning i lagen (1982:80) om anställningsskydd också tillämpas på en arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning som är anställd tills vidare, om något annat inte följer av LOA. Enligt andra stycket gäller vad som sägs i första stycket om avskedande även för en arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning som är anställd för en begränsad tid.

Enligt 33 § första stycket LOA får chefen för Arbetsgivarverket, om han eller hon är anställd för bestämd tid, skiljas från sin anställning före utgången av denna tid, om det är nödvändigt av hänsyn till verkets bästa. Enligt andra stycket gäller att om chefen för någon annan förvaltningsmyndighet som lyder omedelbart under regeringen är anställd för en bestämd tid, får han eller hon förflyttas till en annan statlig anställning som tillsätts på samma sätt, om det är påkallat av organisatoriska skäl eller annars är nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa.

Enligt 36 § LOA får ett beslut om förflyttning enligt 33 § andra stycket inte verkställas förrän beslutet har prövats slutligt eller rätten till talan har förlorats. Beslutet får dock ges omedelbar verkan, om det finns synnerliga skäl för det.

Enligt 37 § LOA ska mål om tillämpningen av LOA handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. En arbetstagarare som vill söka ändring i ett beslut enligt 33 § ska väcka talan inom tre veckor från det att han eller hon fick del av beslutet (39 § LOA).

Förarbetsuttalanden om förflyttningsskyldigheten

Bestämmelser som i huvudsak motsvarar de nuvarande bestämmelserna i 33 och 36 §§ LOA infördes den 1 juli 1987 på förslag av regeringen i verksledningspropositionen (prop. 1986/87:99 s. 67 f. och 120).

I verksledningspropositionen gjordes inledningsvis följande allmänna överväganden i fråga om att införa bestämmelser om förflyttningsskyldighet i LOA (s. 68).

En verkschef ska i normalfallet under sin karriär i olika skeden kunna växla mellan verkschefstjänster av skiftande karaktär och tidvis anlitas för tjänstgöring i olika tjänster i Regeringskansliet och utredningsväsendet. Att verkschefer byter tjänst avsågs sålunda framöver bli en mer vanlig företeelse än vad som varit fallet. Denna rörlighet förutsattes ske på frivillig väg och grundas på överenskommelser med berörda verkschefer.

En fortsatt användning av anställningsformen förordnande för bestämd tid innebar att en verkschef inte mot sin vilja kunde förflyttas från sin tjänst under en förordnandeperiod. Trots att de eftersträlvade omplaceringarna i det helt övervägande flertalet fall förutsattes kunna genomföras efter överenskommelse, kunde man sålunda inte bortse från att det kan finnas skäl för att mot verkschefens vilja förflytta honom eller henne under en löpande förordnandeperiod.

Den situationen kan exempelvis uppstå att regeringen finner det önskvärt att bryta ett i och för sig väl fungerande chefskap för att av en övergripande orsak kunna genomföra en omstrukturering som berör flera verk och verkschefer, alltså fall där en förflyttning påkallas av organisatoriska skäl. Ett annat exempel är att en chef visat sig mindre lämplig för sin uppgift och att regeringen av den anledningen vill förflytta honom eller henne till en annan tjänst. Det kunde givetvis enligt propositionen även uppkomma andra fall där det finns fullgoda skäl att förflytta en verkschef. Det avgörande borde vara vad som bedöms nödvändigt med hänsyn till myndighetens bästa.

När det gäller *förflyttningsskyldighetens närmare innebörd* anfördes i propositionen att en förflyttning samtidigt innebär en form av tvångsentledigande och en form av tjänstetillsättning (s. 69). Genom förflyttningsinstitutet får staten en möjlighet att när det anses motiverat skilja arbetstagararen från hans eller hennes tjänst. Bland annat har intresset av att den statliga förvaltningsorganisationen ska kunna utvecklas på det sätt som staten finner bäst förenligt med samhällets behov ansetts motivera en modifiering av den särskilda trygghet som en fullmaktshavare åtnjuter. En förflyttning är också

mindre ingripande än en uppsägning, eftersom den medför att arbetstagaren får en annan tjänst.

Vidare framgick att förflyttningen endast får ske till en tjänst som tillsätts med samma anställningsform. En annan förutsättning är att den nya tjänsten är rent statlig. Slutligen krävs att arbetsuppgifterna i de båda tjänsterna är likartade eller i vart fall att arbetstagaren med hänsyn till sin utbildning är lämpad att utföra arbetsuppgifterna i den nya tjänsten. Det framhölls att den som är förordnad för en viss tid inte kan sägas upp under förordnandetiden.

Den nya förflyttningsskyldigheten för visstidsförordnade verkschefer borde enligt propositionen konstrueras på ett likartat sätt som den som redan gällde för fullmaktstjänster. Den borde sålunda begränsas i vissa hänseenden utöver vad som redan har framhållits.

I propositionen framhölls att ett beslut om förflyttning, liksom varje annan förvaltningsåtgärd, måste grundas på objektiva godtagbara skäl (s. 69 f.). Detta följer av regeringsformens bestämmelser i 1 kap. 9 § om likabehandling, saklighet och opartiskhet. Dessutom bör en förflyttning endast få ske till en tjänst som tillsätts på samma sätt (med samma anställningsform), dvs. med ett förordnande på en bestämd tid och bara till en statlig tjänst. Förordnandetiden i den nya tjänsten bör begränsas till att avse den tid som återstår av verkschefsförordnandet när förflyttningen blir aktuell.

Beslut om förflyttning får ges omedelbar verkan om det finns synnerliga skäl för det. Sådana synnerliga skäl kan exempelvis vara att stora ekonomiska värden står på spel eller att en myndighet inte leds på ett från allmän utgångspunkt godtagbart sätt.

Förarbetsuttalanden om chefsförsörjningen

När det gäller chefsförsörjningen framhöll regeringen i propositionen att den är ett viktigt instrument i den offentliga sektorns omvandling och utveckling. Den grundläggande uppgiften för cheferna i statsförvaltningen är att leda arbetet i enlighet med statsmakternas intentioner. Propositionen syftade bl.a. till att åstadkomma en aktivering i frågor om chefstillsättningar och chefsutveckling i de av regeringen tillsatta tjänsterna. Rekruterings-, rörlighets- och utvecklingsåtgärder som avser högre chefer borde mer systematiskt och målmedvetet utnyttjas för att förnya, förändra och effektivisera den statliga verksamheten.

I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet och ansvara för att den statliga sektorn fungerar i enlighet med riksdagens beslut. Av detta följde enligt propositionen att det åligger regeringen att säkerställa att det finns den kompetens som behövs i ledningen för den statliga förvaltningen. Verkschefskarriären borde framöver i normalfallet kunna inrymma perioder av chefskap för olika verksamheter, åtföljda eller avbrutna av kvalificerade uppdrag eller tjänstgöring på andra krävande poster i förvaltningen. Denna rörlighet borde enligt propositionen ske på frivillig väg och grundas på överenskommelser med berörda verkschefer.

Frågan om rörlighet för myndighetschefer togs åter upp i regeringens proposition 1997/98:136 Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (s. 51). I propositionen framhöll regeringen att rörligheten bland myndighetschefer hade ökat betydligt under de senaste tio åren och vid denna tidpunkt var relativt god. En klar majoritet av de dåvarande myndighetscheferna var förordnade för första gången som chef för sin myndighet. Regeringen skulle även i fortsättningen verka för en naturlig rörlighet bland myndighetschefer och för att de gavs möjlighet att växla mellan olika uppgifter. Erfarenheterna hos den som tidigare hade varit myndighetschef kunde t.ex. komma till god användning på poster som ordförande eller styrelseledamot i statliga styrelser.

Som en del i regeringens chefpolicy angavs i propositionen att rörlighet bland myndighetschefer borde eftersträvas. Rörlighet på chefsposten skulle främja såväl myndighetens effektivitet som chefernas egen utveckling. En ökad rörlighet skulle också leda till att chefsbyten och chefsavveckling avdramatiserades och att växlingen mellan chefsuppgifter och andra uppgifter sågs som något naturligt. Tidsbegränsade förordnanden borde medvetet användas som ett instrument både för att främja rörligheten mellan olika uppgifter och uppdrag och för att vid behov avveckla myndighetschefer. Vid nyutnämning borde en myndighetschef utses för en period på sex år. Omförordnanden borde normalt begränsas till högst tre år. Statsrådet eller statssekreteraren borde om det inte redan skett i samband med en mål- och resultatdialog hålla ett planeringssamtal med den berörda myndighetschefen senast ett halvår före förordnandetidens utgång. Inom varje departement skulle det finnas väl fungerande rutiner för bevakning, planering och framförhållning vad gäller förordnanden av myndighetschefer.

Försäkringskassans samverkansskyldighet

Enligt 30 kap. 10 § socialförsäkringsbalken (2010:110) ska Försäkringskassan, om den försäkrade medger det, i arbetet med rehabiliteringen samverka med den försäkrades arbetsgivare och arbetstagarorganisation, hälso- och sjukvården, socialtjänsten, Arbetsförmedlingen och andra myndigheter som berörs av rehabiliteringen av den försäkrade.

Försäkringskassan ska vidare verka för att dessa organisationer och myndigheter, var och en inom sitt verksamhetsområde, vidtar de åtgärder som behövs för en effektiv rehabilitering av den försäkrade.

Myndighetsförordningen

I 2 § myndighetsförordningen (2007:515) anges att en myndighet kan ledas av en styrelse (styrelsemyndighet). Myndighetens ledningsform anges i myndighetens instruktion eller i någon annan författning.

Enligt 3 § ansvarar myndighetens ledning inför regeringen för verksamheten och ska bl.a. se till att den bedrivs effektivt och att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Utredningen om en översyn av anställningsvillkoren för myndighetschefer

I september 2010 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över anställningsvillkoren för chefer som leder myndigheter omedelbart under regeringen. I november 2011 överlämnade utredningen sitt betänkande Myndighetschefers villkor (SOU 2011:81) till regeringen.

Förflyttningsinstrumentet

Utredningen framhöll följande om det s.k. förflyttningsinstrumentet.

I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet och att inför riksdagen ansvara för att den statliga sektorn fungerar i enlighet med riksdagens beslut och regeringens direktiv och ambitioner. Av detta följer att det åligger regeringen att säkerställa att det finns den kompetens som behövs i ledningen för den statliga förvaltningen. Utredningen hänvisade till att den s.k. styrutredningen framhöll att förflyttningsrätten kan antas ha en latent funktion i regeringens kontakter med myndighetscheferna. Förhållandet mellan regeringen och förvaltningen är en central utgångspunkt för instrumentet, men frågan rör naturligtvis också statens arbetsgivaransvar och den enskildes anställningstrygghet.

Tanken är att ett beslut om förflyttning, liksom varje annan förvaltningsåtgärd, måste grundas på objektiva godtagbara skäl. Detta följer av regeringsformens krav på likabehandling, saklighet och opartiskhet. För regeringen innebär förflyttningsinstrumentet en möjlighet att – när det anses motiverat och föreligger ett behov av det – skilja myndighetschefen från den aktuella anställningen. För den enskilde innebär förflyttningen att skiljas från befattningen på den aktuella myndigheten men inte från regeringen som arbetsgivare, genom att arbetstagaren får en ny anställning som tillsätts på samma sätt och med samma arbetsgivare.

Utredningen uppmärksammade vidare att förflyttningsinstrumentet både i litteraturen och i dagligt tal i princip alltid kallas för en förflyttningskyldighet. Lagtexten talar emellertid om att regeringen har en möjlighet att i vissa situationer förflytta en myndighetschef med en tidsbestämd anställning. För regeringen är det en uttrycklig förflyttningsmöjlighet, men följden blir en skyldighet för den enskilde myndighetschefen att flytta från anställningen. Om en myndighetschef förflyttas till en annan statlig anställning fattas ett nytt anställningsbeslut för den nya anställningen. Ett sådant beslut kan avse tiden fram till och med en tidigare angiven tidpunkt för anställningens slut, men det kan också avse en längre tid.

Regeringen kan använda förflyttningsinstrumentet för att flytta på arbetstagaren, men det som i praktiken sker är att personen får en ny anställning där det i realiteten kan beslutas om andra villkor för anställningen, t.ex. vad gäller lön.

Utredningen framhöll att i regel är en myndighetschefs rörelse mellan olika anställningar i statsförvaltningen något som sker på frivillig väg efter en tidsbestämd anställnings slut. Regeringen och myndighetschefen är då överens

om att myndighetschefen ska få andra arbetsuppgifter. Grundtanken med en förflyttningsrätt är emellertid en annan, nämligen att en förflyttning kan komma i fråga i de situationer då man mer eller mindre mot en myndighetschefs vilja flyttar honom eller henne till en annan anställning. Förflyttning innebär således både en form av tvångsentledigande och en tillsättning av en ny anställning.

Utredningen slog i sitt betänkande fast att den ursprungliga grunden till reglerna om förflyttning – intresset av att den statliga förvaltningen skulle utvecklas på det sätt som staten fann bäst förenligt med samhällets behov – fortfarande gäller.

Regeringens möjlighet att förflytta en myndighetschef tar avstamp i vårt statskick och i förhållandet mellan regeringen och förvaltningen. Statsförvaltningen måste präglas av hög effektivitet och kvalitet, och ledarskapet är avgörande för verksamhetens resultat. Regeringen ansvarar inför riksdagen för förvaltningens verksamhet och disponerar också utnämningmakten. Det är därför logiskt och egentligen svårfrånkomligt att regeringen också ska ha frihet att snabbt kunna flytta på chefen för en myndighet, om regeringen anser att chefskapet inte utövas på ett tillräckligt bra sätt. Förflyttningsinstrumentet kan beskrivas som ett nödvändigt instrument för att den parlamentariska ansvarskedjan ska fungera. Om regeringen anser att en myndighetschef inte längre bör vara chef för en viss myndighet, måste regeringen kunna omplacera denne och utse en ny chef. Om regeringen lägger ned eller slår ihop myndigheter, förändrar uppdraget för myndigheten eller helt enkelt inte är nöjd med hur arbetstagaren utför sitt chefsuppdrag, måste den ha rätt att flytta på vederbörande.

Utredningen konstaterade att regeringen i dag kan använda förflyttningsinstrumentet i princip som den vill. Det som krävs för en förflyttning är att regeringen på sitt politiska ansvar bedömer det som nödvändigt med hänsyn till myndighetens bästa. Att en förflyttning ska grundas på objektivt godtagbara skäl blir därför en sanning med viss modifikation, låt vara att brist på förtroende kan sägas vara ett sådant skäl. Även om det skulle kunna ses som en brist att det inte är uttryckligt stadgat i vilka situationer en förflyttning kan äga rum, måste regeringen, på sitt parlamentariska ansvar, kunna fritt disponera över detta instrument för att styra statsförvaltningen. Regeringen måste därför även fortsatt ha möjlighet att avgöra om en förflyttning är påkallad av organisatoriska skäl eller annars är nödvändig av hänsyn till myndighetens bästa. Av konstitutionella skäl kan man heller inte komma ifrån att regeringens skäl för en förflyttning kan vara svåra att bedöma och ibland kanske till och med kan framstå som godtyckliga. Det kan också vara så att regeringen, av hänsyn till den som förflyttats, avstår från att offentligt redovisa alla sina skäl för beslutet. En annan sak är att en klok regering utnyttjar instrumentet försiktigt och med återhållsamhet.

Utredningen framhöll också att av och till har frågan aktualiserats om det vore bättre att regeringen skulle ha rätt att säga upp en myndighetschef och betala ut avgångsvederlag i stället för att flytta vederbörande till en annan

statlig anställning. Utredningen ansåg dock att det är angeläget att regler om uppsägning och avgångsförmåner inte ersätter förflyttningsinstitutet. Genom att anställa en person för en bestämd tid har regeringen åtagit sig en förpliktelse mot vederbörande. Förflyttningsinstrumentet betonar det tidsbegränsade arbetsgivaransvaret och ger samtidigt regeringen en möjlighet att få arbetsuppgifter utförda under den överenskomna anställningstiden. En annan sak är att, om myndighetschefen själv skulle önska det, regeringen har full frihet att besluta att vederbörande ska entledigas och erhålla avgångsförmåner i stället för att förflyttas.

Utredningen föreslog att kretsen som omfattas av instrumentet utvidgas

Utredningen föreslog att kretsen av de myndighetschefer som omfattas av förflyttningskyldigheten också ska omfatta cheferna för affärsverken. Den 1 juli 2015 trädde en ny lydelse av 33 § första stycket LOA i kraft. Den ändring som genomfördes innebar att möjligheten att skilja en chef för ett statligt affärsverk från anställningen avskaffades (prop. 2014/15:78, bet. 2014/15:FiU31, rskr. 2014/15:223). Chefer för statliga affärsverk omfattas således numera av den s.k. förflyttningskyldigheten för myndighetschefer.

Arbetsrättslig tvist om förflyttning

Utredningen poängterade att förhållandet att ett förflyttningsbeslut kan prövas rättsligt inte hänger samman med myndighetschefens juridiska ansvar för hur arbetet utövas. Sådant ansvar krävs ut främst på annat sätt (t.ex. genom avskedande). En myndighetschef har ett ansvar inför regeringen för att förverkliga dess politik. Att regeringen kräver ut detta ansvar av en myndighetschef ska relateras till regeringens politiska ansvar inför riksdagen, snarare än till ett juridiskt ansvarssystem.

Den nuvarande möjligheten till rättslig prövning (definierad som en arbetsrättslig tvist) av ett förflyttningsbeslut rymmer således en problematik av principiell konstitutionell betydelse. En förflyttningsituation kan inrymma en lämplighetsbedömning, en intresseavvägning och/eller politiska ställningstaganden. Ur strikt konstitutionell synvinkel bör en sådan bedömning förbehållas regeringen som ett led i hur den utövar den styrande makten för vilket den svarar inför riksdagen. Det är principiellt tveksamt att detta ska kunna prövas också i en juridisk process. Den omständigheten att en förflyttning aldrig har prövats rättsligt illustrerar också detta. Dessa förhållanden talar enligt utredningen starkt för att avskaffa möjligheten att arbetsrättsligt tvista om ett förflyttningsbeslut.

Blotta möjligheten till domstolsprövning av ett förflyttningsbeslut rymmer emellertid en för regeringen disciplinerande faktor; den måste inför ett förflyttningsbeslut nogt överväga om det finns tillräckliga skäl och tillräckligt mycket dokumentation till stöd för beslutet och om detta skulle hålla för en domstolsprövning. Möjligheten till domstolsprövning kan därför tänkas medföra att regeringen inte i oträngt mål flyttar en myndighetschef. Enligt utredningens mening väger emellertid den disciplinerande faktorn lättare än

de principiella konstitutionella övervägandena. Utredningen ansåg att man dessutom bör kunna utgå från att regeringen ändå inte beslutar om en förflyttning av en arbetstagarare utan goda skäl och utan att först ha provat andra möjligheter.

Mot denna bakgrund föreslog utredningen att den nuvarande rätten att arbetsrättsligt tvista om ett förflyttningsbeslut skulle avskaffas. Flera remissinstanser avstyrkte dock förslaget bl.a. med hänvisning till rätten om en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Mot bakgrund av remissinstansernas synpunkter gjorde regeringen bedömningen att någon ändring av LOA inte borde genomföras i den delen (skr. 2013/14:155).

I utredningen noterades även att det egentligen inte finns något särskilt beslut om förflyttning att överklaga. Det beslut som regeringen fattar är ett beslut om en ny anställning. Detta beslut borde emellertid, enligt utredningen, kunna betraktas som ett beslut om förflyttning i och med att konsekvensen av beslutet är en förflyttning.

Arbetsdomstolens dom 2019 nr 15

I målet mot Transportstyrelsens tidigare generaldirektör, M.Å. (AD 2019 nr 15, mål nr A 152/17) var frågan om det hade funnits laga grund för avskedande av generaldirektören.

Tvisten rörde bl.a. om generaldirektörens agerande varit sådant att skäl för avskedande funnits, om de faktiska omständigheterna skulle få läggas till grund för bedömningen av om avskedandet varit lagligt grundat, och om staten varit förhindrad att avskeda generaldirektören dels då staten redan hade vidtagit en arbetsrättslig åtgärd genom att, innan M.Å. avskedades, avsluta hennes anställning som generaldirektör för Transportstyrelsen och i stället anställa henne som generaldirektör i Regeringskansliet, dels eftersom det agerande som lagts henne till last avser ett agerande i hennes tidigare anställning som generaldirektör för Transportstyrelsen och inte i den anställning hon avskedats från.

M.Å. tillträdde som generaldirektör för Transportstyrelsen i mars 2015 efter att ha fått en tidsbegränsad anställning på sex år. I januari 2017 blev hon i stället tidsbegränsat anställd som generaldirektör i Regeringskansliet. Hon var då misstänkt för brott. Den 28 juni 2017 godkände M.Å. ett strafföreläggande gällande brottet vårdslöshet med hemlig uppgift. Gärningsbeskrivningen omfattade bl.a. avstegsbeslut som hon fattat under 2015. I slutet av juli 2017 underrättades M.Å. om att hon skulle kunna komma att avskedas. Den 28 september 2017 beslutade Statens ansvarsnämnd att avskeda henne från anställningen som generaldirektör i Regeringskansliet.

Arbetsdomstolens domskäl

När det gäller frågan om staten redan hade vidtagit en arbetsrättslig åtgärd som innebar att staten inte senare kunnat avskeda M.Å. anförde domstolen följande:

Några rättsliga utgångspunkter

Av 32 § lagen om offentlig anställning följer att det inte är möjligt att i för tid säga upp en arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning som är anställd för begränsad tid. Om ett byte av anställning för en myndighetschef i ett sådant fall inte kan ske genom en samförstånds-lösning, finns det en möjlighet för arbetsgivaren att under vissa förutsättningar förflytta en sådan myndighetschef till en annan statlig anställning. Som förutsättning gäller då dels att den andra anställningen ska vara en annan statlig anställning som tillsätts på samma sätt, dels att förflyttningen ska vara påkallad av organisatoriska skäl eller annars vara nödvändig av hänsyn till myndighetens bästa, se 33 § andra stycket lagen om offentlig anställning.

En arbetstagare kan föra talan mot ett beslut om förflyttning enligt arbetstvistlagen (se 37 § och 36 § andra stycket lagen om offentlig anställning).

Ett omplaceringsbeslut har typiskt sett inte någon formell verkan. Detta framgår av Arbetsdomstolens praxis. Om förhållandena emellertid är sådana att en omplacering av skäl som är hänförliga till arbetstagaren personligen får bedömas utgöra arbetsgivarens reaktion på arbetstagarens agerande, eller i vart fall har givit arbetstagaren fog för att uppfatta situationen på det sättet, bör arbetsgivaren inte med framgång kunna åberopa enbart samma omständigheter till stöd för en senare uppsägning. Bedömningen får ske med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet (se AD 2006 nr 73 och däri hänvisade avgöranden).

Beslutet att anställa M.Å. som generaldirektör i Regeringskansliet

Regeringen fattade den 19 januari 2017 beslut om att från och med den dagen entlediga M.Å. från anställningen som generaldirektör för Transportstyrelsen och i stället anställa henne som generaldirektör i Regeringskansliet.

Förbundet har gjort gällande att beslutet inneburit ett förflyttningsbeslut enligt lagen om offentlig anställning. Förbundet har vidare anfört att förflyttningen skett på grund av hur M.Å. hanterat säkerhetsskyddet hos Transportstyrelsen och att staten därmed redan vidtagit en arbetsrättslig åtgärd som innebär att staten inte senare kunnat avskeda henne med åberopande av samma omständigheter.

Enligt staten har regeringens beslut inte varit ett formellt förflyttningsbeslut. Staten har anfört bl.a. följande. Arbetsgivaren och M.Å. var överens om bytet av anställning. I vart fall motsatte M.Å. sig inte den föreslagna lösningen. Alldeles oavsett detta har M.Å. inte fått en ny anställning eftersom en myndighetschef har arbetsskyldighet i Regeringskansliet. Under alla förhållanden var det fråga om en akut situation och staten hade i januari 2017 svårt att överblicka de slutliga konsekvenserna. Det som läggs M.Å. till last är, med hänsyn till förtroendefrågan, av så allvarlig karaktär att staten under alla förhållanden – alltså även om Arbetsdomstolen finner att M.Å:s handlande inte är brottsligt – har haft rätt att vidta ytterligare arbetsrättsliga åtgärder. Detta gäller oavsett om Arbetsdomstolen kommer fram till att det är frågan om en förflyttning eller en ny anställning grundad på en överenskommelse.

Arbetsdomstolen gjorde följande bedömning:

Det är ostridigt att M.Å. den 18 januari 2017 fick besked om att hon omgående skulle få lämna sin anställning som generaldirektör för Transportstyrelsen för att nästföljande dag tillträda en anställning som generaldirektör i Regeringskansliet. Enligt vad staten konsekvent anfört såväl under handläggningen i Statens ansvarsnämnd som i

Arbetsdomstolen var det, enligt staten, inte lämpligt att M.Å. kvarstod som generaldirektör för Transportstyrelsen under tiden som frågan om hon begått brott mot Sveriges säkerhet var föremål för förundersökning.

Enligt Arbetsdomstolens mening får det anses klarlagt att M.Å., till följd av regeringens beslut, fick en ny anställning i Regeringskansliet med andra arbetsuppgifter. Det är alltså fråga om två olika anställningar.

M.Å. har berättat följande. Vid ett möte den 18 januari 2017 med den dåvarande infrastrukturministern, statssekreteraren M.L. och expeditionschefen F.A. fick hon besked om att hon var tvungen att lämna sitt uppdrag hos Transportstyrelsen. Hon informerades om att hon skulle bli anställd i Regeringskansliet.

M.L. har berättat att den dåvarande infrastrukturministern vid mötet den 18 januari 2017 informerade M.Å. om att regeringen, på grund av bristande förtroende, avsåg att omplacera henne till en anställning i Regeringskansliet.

F.A. har uppgett att M.Å. fick besked om att brottsmisstanken gjorde att hon inte kunde vara kvar som generaldirektör för Transportstyrelsen. Enligt F.A. blev M.Å. ledsn, men sa att hon förstod regeringens ställningstagande.

Enligt Arbetsdomstolens mening entledigades M.Å. från anställningen som generaldirektör för Transportstyrelsen och fick en ny anställning som generaldirektör i Regeringskansliet, i enlighet med arbetsgivarens besked därom. Beslutet att flytta M.Å. till Regeringskansliet får anses som ett av arbetsgivaren ensidigt fattat beslut, även om det accepterades av M.Å. Om beslutet är att rättsligt sett kvalificera som ett förflyttningsbeslut, enligt 33 § lagen om offentlig anställning, är enligt Arbetsdomstolens mening inte av betydelse för den fråga domstolen nu i denna del har att pröva.

Arbetsdomstolen fann att staten inte hade varit förhindrad att, på grund av beslutet att flytta M.Å. till Regeringskansliet, vidta ytterligare arbetsrättsliga åtgärder mot henne.

Pressträff om en ny generaldirektör och förtydligande av Försäkringskassans uppdrag

Vid en pressträff den 27 april 2018 meddelade statsrådet Annika Strandhäll att regeringen hade beslutat att utse en ny t.f. generaldirektör för Försäkringskassan och att Ann-Marie Begler, dåvarande generaldirektören för Försäkringskassan, skulle förordnas som generaldirektör vid Regeringskansliet. Vid pressträffen framhöll statsrådet bl.a. att regeringen efter 2014 sjösatte ett större renoveringsarbete av hela sjukförsäkringen. Statsrådet framhöll att det breda arbete som regeringen har gjort har gett effekt. Hon anförde vidare att sjuktalen inte längre ökar i Sverige och att de har börjat minska under de senaste månaderna. Vid pressträffen anförde statsrådet vidare följande:

Samtidigt är det så att Försäkringskassan har dubbla uppdrag. Det handlar inte bara om att besluta om och betala ut ersättning. Försäkringskassan har också ett lagstadgat ansvar för att samordna att individen som är sjuk får det stöd som den behöver. Det är grundläggande för mig och regeringen att tillse att även den här delen av Försäkringskassans uppdrag fungerar tillräckligt väl.

Statsrådet anförde även bl.a. följande:

Nu behöver också balansen mellan just Försäkringskassans dubbla uppdrag bli betydligt bättre. Stödet till individen att komma åter till hälsa och arbete behöver stärkas, och vi har också ett ansvar för att människor ska kunna känna en tydlig trygghet när man tar del av sjukförsäkringen och inte uppleva att man kommer i kläm mellan olika aktörer eller myndigheter. Och regeringen gör därför i dag två större förändringar när det gäller styrningen utav Försäkringskassan.

Hon anförde vidare att regeringen har olika verktyg till sitt förfogande, lagstiftning, förordningar, regleringsbrev och utnämningssmakt. Enligt statsrådet behövde regeringen nu se till att man tar nästa steg och att man säkerställer att Försäkringskassan långsiktigt är hållbar in på 2020-talet. Hon anförde vidare följande:

Den första handlar om ett förändrat men också tydligt och förstärkt ledarskap för Försäkringskassan. Det innebär att Ann-Marie Begler nu lämnar sin tjänst som generaldirektör för Försäkringskassan efter tre år på myndigheten. Hon är en mycket rutinerad och duktig statstjänsteman och under hennes tid så har Försäkringskassan stärkt upp sin handläggning och fokuserat på rättssäkerheten och kvaliteten i handläggningen.

Det uppdrag som Ann-Marie fick för tre år sedan, det har hon utfört väl, och hon har hanterat de utmaningar som har mött henne. Ann-Marie har målmedvetet arbetat för en rättssäkerhet i verksamheten med ordning och reda, och vi ser nu också att prövningarna sker i hög utsträckning och att sjuktalen inte längre ökar. Men vi är också väldigt klara över ifrån regeringens sida att vi nu behöver något annat inför framtiden. När myndigheten går in i en ny fas så behöver vi också ha ett nytt ledarskap, och regeringen har därför i dag utsett Maria Hemström-Hemmingsson till tillförordnad generaldirektör för Försäkringskassan.

Statsrådet framhöll vidare att regeringen även hade beslutat att inrätta en överdirektör på Försäkringskassan med uppdraget att arbeta för ett bättre samarbete med andra myndigheter för att individen ska vara i fokus.

Pressmeddelande från Försäkringskassan

I ett pressmeddelande från Försäkringskassan den 27 april 2018 kommenterar Ann-Marie Begler uppgifterna om att hon nu lämnar Försäkringskassan. I pressmeddelandet anför bl.a. följande:

När jag tillträdde i september 2015 fick jag ett mycket tydligt uppdrag från regeringen. För att på bästa sätt utföra det uppdraget valde jag att fokusera på stärkt rättssäkerhet, service och effektivitet. Jag är stolt över vad jag har åstadkommit, framför allt när det gäller rättssäkerheten, på denna korta tid. Men jag hade naturligtvis sett fram emot att slutföra arbetet under den tid som mitt förordnande avsåg, det vill säga till 2021.

Uppgifter i medierna

I en intervju i Dagens Nyheter den 20 maj 2018 med rubriken *Regeringen var rädd att förlora valet* säger Ann-Marie Begler att det fanns en oro från regeringens sida att den negativa uppmärksamheten kring vissa av För-

säkringskassans beslut som drabbat enskilda skulle kunna få konsekvenser för valutgången. Hon säger bl.a. att oron tagits upp i möten med statssekreteraren, eftersom hon knappt har haft några möten med Annika Strandhäll.

Enligt Dagens Nyheter hävdar Annika Strandhäll att Begler varnades flera gånger under ett års tid för att delar av Försäkringskassans verksamhet och samarbetet med andra myndigheter inte fungerade tillräckligt bra, trots flera regeringsuppdrag som förtydligade det behovet.

Ann-Marie Begler säger i intervjun att hon inte känner igen den bilden, och hon anför:

Vi träffades ungefär två veckor tidigare och hade ett möte där Annika Strandhäll lyfte väldigt många olika typer av kritik mot mig och myndighetens sätt att fungera. Men innan dess har jag inte haft särskilt mycket kontakt med statsrådet. Den enskilda kontakt jag haft med henne senast, förutom större möten och konferenser, var i början på 2017.

Hon fortsätter:

Jag hade ju främst mina samtal med statssekreteraren och det har varit väldigt bra diskussioner. Vi har diskuterat olika utmaningar och problem, men för mig som jobbat i 25 år så har det varit väldigt normala samtal. Det är något helt annat än att ställas inför frågan om avsked.

I en artikel i Svenska Dagbladet den 21 maj 2018 med rubriken *Strandhäll tillbakavisar Beglers bild* avvisar statsrådet Annika Strandhäll Ann-Marie Beglers bild av att hon fick sparken eftersom regeringen var orolig för att förlora valet och säger att det är Beglers helt egna tolkning. Statsrådet fortsätter:

Vi har valt att göra förändringen för att Ann-Marie Begler i ledningen för Försäkringskassan inte levererade i delar som handlade om stöd till individen eller samverkan med andra myndigheter.

Tidigare granskning

Under riksmötet 2008/09 granskade utskottet förflyttningen av dåvarande generaldirektören för Arbetsförmedlingen till en anställning som generaldirektör inom Regeringskansliet (bet. 2008/09:KU20 s. 149 f.). Utskottet uttalade bl.a.:

De statliga myndigheterna i Sverige har i flera avseenden en självständig ställning. Den gällande ordningen när det gäller att skilja eller förflytta en myndighetschef från hans eller hennes anställning syftar till att säkerställa myndigheternas och deras chefers självständighet och är en förutsättning för att kunna rekrytera kompetenta chefer. Det är därför av central betydelse att det finns sakliga och objektivt godtagbara skäl för ett beslut om förflyttning av en myndighetschef.

En bakgrund till de särskilda bestämmelser om förflyttning som gäller för myndighetschefer är intresset av att den statliga förvaltningsorganisationen utvecklas på det sätt som staten finner bäst förenligt med samhällets behov. Organisatoriska skäl anges särskilt i 33 § LOA som skäl för förflyttning till en annan statlig anställning som tillsätts på samma sätt.

Utskottets granskning visar att en omorganisation kan ses som en successiv process och att den aktuella omorganisationen var avsedd att fortgå även efter den 1 januari 2008. Regeringen gjorde bedömningen att Arbetsförmedlingen efter sommaren 2008, när omorganisationen skulle vara fullbordad eller nära fullbordad, borde få en ny generaldirektör. Det ankommer på regeringen att, med stöd av 33 § LOA, göra avvägningar av det slaget.

Utskottet ansåg mot denna bakgrund att granskningen inte gav anledning att rikta någon anmärkning mot regeringens beslut att förflytta dåvarande generaldirektören för Arbetsförmedlingen till en anställning som generaldirektör i Regeringskansliet. Det förhållandet att förflyttningen aviserades i ett pressmeddelande en vecka före regeringsbeslutet gav inte heller anledning till något särskilt uttalande från utskottets sida.

Under riksmötet 2009/10 granskade utskottet förflyttningen av dåvarande generaldirektören för Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (bet. 2009/10:KU20 s. 58 f.). Utskottet uttalade bl.a. följande:

Som utskottet tidigare understrukt syftar den gällande ordningen för att skilja eller förflytta en myndighetschef från anställningen till att säkerställa myndigheternas och deras chefers självständighet. Det är mot denna bakgrund av central betydelse att det finns sakliga och objektivt godtagbara skäl för ett beslut om förflyttning av en myndighetschef. En bakgrund till de särskilda bestämmelser om förflyttning som gäller för myndighetschefer är intresset av att den statliga förvaltningsorganisationen utvecklas på det sätt som staten finner bäst förenligt med samhällets behov. Av detta följer enligt förarbetena att det åligger regeringen att säkerställa att det finns den kompetens som behövs i ledningen för den statliga förvaltningen. Det ankommer på regeringen att bereda frågor om utnämningar och omförordnanden på ett så omsorgsfullt sätt att det kan förutsättas att den aktuella myndighetschefen ska komma att stanna kvar under den tid förordnandet avser.

Den möjlighet som ges i 33 § LOA att förflytta en myndighetschef bör enligt utskottets mening ses som en undantagsregel som ska tillämpas bara när det uppkommit ohållbara situationer som inte kunnat förutses vid tidpunkten för utnämningen eller omförordnandet. Ett skäl för förflyttning är att en chef visat sig mindre lämplig för sin uppgift och att regeringen av hänsyn till myndighetens bästa vill förflytta honom eller henne till en annan tjänst. Ett skäl för omedelbar förflyttning är att stora ekonomiska värden står på spel, vilket självfallet kan vara fallet om ett pågående reformarbete riskerar att fördröjas. Det ankommer i första läget på regeringen att vid sitt beslut, som kan bli föremål för domstolsprövning, göra avvägningar av det slaget i enlighet med bestämmelserna i 33 och 36 §§ LOA och 1 kap. 9 § regeringsformen. Granskningen ger inte vid handen att regeringen brustit i detta avseende.

Utskottet ansåg mot denna bakgrund att granskningen inte gav anledning att rikta någon anmärkning mot förflyttningen till en anställning som generaldirektör i Regeringskansliet.

Under riksmötet 2017/18 granskade utskottet regeringens utnämningssmakt. I granskningen ställdes vissa frågor om förflyttningar av myndighetschefer (bet. 2017/18:KU10). Som svar överlämnades en promemoria som hade upprättats inom Finansdepartementet. I svaret anfördes bl.a. att anledningen

till varför en myndighetschef förflyttas vanligtvis inte anges i regeringens beslut. I svarspromemorian lämnades vidare en förteckning över de nio myndighetschefer som, oavsett skäl, under perioden oktober 2015–september 2017 lämnat en chefsanställning i förtid för att i stället vara anställd som generaldirektör eller motsvarande med placering i Regeringskansliet. På frågan om vilken uppföljning av förflyttningsbeslut som hade skett sedan den förra granskningen anfördes att då en myndighetschef lämnar en pågående anställning i förtid föregås detta alltid av en ingående dialog mellan chefen och det departement som ansvarar för myndigheten. Varje enskilt ärende bygger dock på sina egna förutsättningar, varför det är svårt att dra några generella slutsatser av ett analysmaterial som bygger på de i genomsnitt tre förflyttningar per år som regeringen beslutat om de senaste fem åren. Vidare anfördes att den enhet som ansvarar för statlig arbetsgivarpolitik i Regeringskansliet alltid deltar i beredningen av beslut av det aktuella slaget. Vid den enheten finns en samlad kunskap om tidigare förflyttningsbeslut. Enheten utgör även ett stöd för departementen i ärenden som innebär att bestämmelserna om förflyttning i 33 § andra stycket LOA kan komma att tillämpas.

Utskottet gjorde bl.a. följande uttalande:

Utskottet anförde i den senaste granskningen att det torde vara till gagn för den statliga chefsrekryteringsprocessen att systematiskt följa upp, utvärdera och dokumentera beslut om förflyttningar av myndighetschefer. Av Regeringskansliets svar i den nu aktuella granskningen framgår att någon regelmässig utvärdering eller uppföljning av förflyttningsbeslut inte har genomförts sedan utskottets förra granskning utöver vad som framgår i budgetpropositionen för 2017 och det svar som lämnats i svarspromemorian från Finansdepartementet. Regeringskansliet har i stället hänvisat till att när en myndighetschef lämnar en pågående anställning i förtid föregås detta alltid av en ingående dialog mellan chefen och det departement som är ansvarigt för myndigheten. Varje enskilt ärende bygger dock på sina egna förutsättningar och därför är det svårt att dra några generella slutsatser av ett analysmaterial som bygger på de i genomsnitt tre förflyttningar per år som regeringen beslutat om de senaste fem åren. Vidare anføres att den enhet som ansvarar för statlig arbetsgivarpolitik i Regeringskansliet alltid deltar i beredningen av beslut av det aktuella slaget. Vid den enheten finns en samlad kunskap om tidigare förflyttningsbeslut.

Promemorior från Regeringskansliet

Svarspromemoria den 21 februari 2019

Genom en skrivelse som sändes till Regeringskansliet begärde utskottet svar på följande frågor:

- När, i vilket sammanhang och mot vilken bakgrund tog regeringen upp frågan om förflyttningen med Ann-Marie Begler? Om frågan om förflyttning har tagits upp vid flera tillfällen, önskas en redogörelse för vid vilka tidpunkter, i vilka sammanhang och mot vilken bakgrund frågan har tagits upp med Ann-Marie Begler.

- När och på vilket sätt fattade regeringen beslut om att förflytta Ann-Marie Begler från tjänsten som generaldirektör för Försäkringskassan till Regeringskansliet?
- Vilka omständigheter utgjorde skäl för att förflytta Ann-Marie Begler enligt 33 § andra stycket LOA? Innebar regeringens beslut att förflytta Ann-Marie Begler att beslutet gavs omedelbar verkan? Om ja, vilka omständigheter utgjorde synnerliga skäl enligt 36 § LOA? Vilken dokumentation finns i ärendet när det gäller dessa omständigheter?

Utskottet begärde också att få ta del av dokumentation från de möten som ägt rum mellan statsrådet eller statssekreterare och generaldirektören under 2017 och 2018.

Som svar överlämnades den 21 februari 2019 en promemoria, inklusive en bilaga, som hade upprättats inom Socialdepartementet (bilaga A2.2.2). I svarspromemorian framhålls att bedömningen var att Försäkringskassan under Ann-Marie Beglers ledning i väsentliga delar inte fullgjorde den samverkansskyldighet som anges i 30 kap. socialförsäkringsbalken. Under perioden 21 juni 2017–25 april 2018 genomfördes ett antal myndighetsdialoger med Försäkringskassan och därtill några gemensamma myndighetsdialoger med andra myndigheter såsom Arbetsförmedlingen och Inspektionen för vård och omsorg. En central fråga vid dessa möten var Försäkringskassans uppdrag, och det framfördes vid upprepade tillfällen kritik mot hur myndigheten hanterade sin samverkansskyldighet. De omständigheter som senare kom att utgöra grund för att anställa Ann-Marie Begler som generaldirektör i Regeringskansliet diskuterades således med generaldirektören vid ett antal tillfällen från mitten av 2017.

Den 10 april 2018 ägde ett enskilt samtal rum mellan statsrådet Annika Strandhäll och Ann-Marie Begler. Den 25 april 2018 ägde ytterligare ett samtal rum med statsrådet, statssekreteraren Agneta Karlsson och Ann-Marie Begler. Vid båda dessa samtal framfördes på nytt kritik angående Försäkringskassans samverkansskyldighet. Vid det senare samtalet förklarade statsrådet att hon inte såg någon annan lösning än att Försäkringskassan fick en ny ledning.

Som svar på frågan om vilka omständigheter som utgjorde skäl för att förflytta Begler framhölls i svarspromemorian att regeringen den 27 april 2018 beslutade att fr.o.m. den 1 maj 2018 anställa Ann-Marie Begler som generaldirektör i Regeringskansliet. Försäkringskassan är en stor myndighet med många anställda och med ett samhällsviktigt uppdrag. Det förhållandet att Försäkringskassan, trots upprepade samtal om detta, i väsentliga delar inte fullgjorde sin samverkansskyldighet gjorde det enligt regeringen nödvändigt att göra förändringar i myndighetens ledning.

Vidare överlämnades dokumentation från de möten som hade ägt rum under den aktuella tiden med angivande av vilka som deltagit samt i förekommande fall dagordningarna till mötena.

Svarspromemoria den 21 mars 2019

Genom en skrivelse som sändes till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ytterligare frågor. Som svar överlämnades den 21 mars 2019 en promemoria som hade upprättats inom Socialdepartementet (bilaga A2.2.3). I en fråga begärde utskottet ånyo svar på om regeringens beslut att förflytta Begler innebär att beslutet gavs omedelbar verkan, och om svaret på denna fråga var ja, vilka omständigheter som ansågs utgöra synnerliga skäl enligt 36 § LOA.

I svarspromemorian hänvisas till att det i Regeringskansliets tidigare svar i ärendet angavs att regeringen den 27 april 2018 beslutade att fr.o.m. den 1 maj 2018 anställa Ann-Marie Begler som generaldirektör i Regeringskansliet. I svarspromemorian framhålls att det inte var något beslut om förflyttning enligt 33 § lagen (1994:260) om offentlig anställning och några överväganden om synnerliga skäl enligt 36 § samma lag aktualiserades inte.

Mot bakgrund av den dokumentation som utskottet hade fått del av genom bilagan till svarspromemorian från Socialdepartementet den 21 februari 2019 konstaterade utskottet att frågan om samverkan hade varit uppe vid gemensamma myndighetsdialoger med Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen den 21 juni 2017, den 19 september 2017 och den 9 april 2018. Mot denna bakgrund begärde utskottet svar på frågan om det finns ytterligare handlingar från dessa möten. I svarspromemorian den 21 mars 2019 framhålls att det inte finns några ytterligare handlingar från de aktuella mötena.

Som svar på en fråga om det vid dessa möten framfördes kritik mot hur Försäkringskassan hanterade sin samverkansskyldighet anfördes i svarspromemorian att bakgrunden till mötena var att det fanns en oro för att Försäkringskassan inte fullgjorde sin samverkansskyldighet. Vid de diskussioner som fördes under de aktuella mötena uttrycktes kritik mot hur samverkansskyldigheten hanterades. Diskussionerna utgick i första hand från de frågor som angavs i dagordningarna.

I svarspromemorian framhålls vidare att på statsråds-, statssekreterar- och generaldirektörsnivå togs frågan om samverkan och stöd till individer inom sjukförsäkringen upp vid mötet den 22 november 2017 (under punkten ”övrigt”) och vid mötena den 15 december 2017 och den 24 januari 2018 (under punkten ”initiativ inom sjukförsäkringen”). Vid de diskussioner som fördes under de aktuella mötena gavs det uttryck för en oro över och kritik mot hur Försäkringskassan fullgjorde sin samverkansskyldighet. Socialdepartementet efterfrågade återkommande information om hur Försäkringskassans samverkansuppdrag fullgjordes och frågan togs upp i dialogen med Försäkringskassan.

Som svar på en fråga från utskottet om regeringen under 2017 och 2018, före den 10 april 2018, hade fattat några beslut i syfte att förbättra samverkan mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen framhålls i svarspromemorian att det i regleringsbrevet för 2017 anges bl.a. att Försäkringskassan i samverkan med berörda aktörer ska bidra till att uppfylla det övergripande målet om att frånvaron från arbete på grund av sjukdom ska ligga

på en långsiktigt stabil och låg nivå. I regleringsbrevet för 2018 anges därtill att Försäkringskassan ska verka för att rehabiliteringsbehovet för unga med aktivitetsersättning identifieras och vid behov kartläggs i samverkan med Arbetsförmedlingen i ökad utsträckning. Utöver detta har regeringen lämnat flera uppdrag till Försäkringskassan i avsikt att förbättra myndighetens samverkan med andra aktörer.

Skrivelse från f.d. statssekreterare Therese Svanström

Genom en skrivelse till f.d. statssekreterare Therese Svanström begärde utskottet svar på frågor om bristerna i Försäkringskassans uppfyllande av samverkansskyldigheten kom tydligt till uttryck från regeringens och statssekreterarens sida, och om när kritiken påtalades för första gången för generaldirektören.

En skrivelse med svar på frågorna kom in till utskottet den 15 april 2019 (bilaga A2.2.4). I skrivelsen framhåller Therese Svanström följande. Samtal mellan henne, departementets tjänstemän och generaldirektören med medarbetare från Försäkringskassan fördes kontinuerligt om myndighetens uppdrag och målsättningar vid de möten som de hade med regelbundenhet. Under framför allt andra halvåret 2017 och början av 2018 kom diskussionen att handla mer om den del av myndighetens uppdrag att minska sjuktalen som handlade om samordningen av insatser för den enskilde, så att den som behövde stöd för återgång i arbete från flera olika aktörer fick relevanta insatser och så att berörda parter förmådde samarbeta på bästa möjliga sätt.

Mot slutet av året blev tydligheten och den uttryckta oron gentemot Försäkringskassan allt större i att myndigheten måste sätta samverkansuppdraget i fokus. Flera berörda myndigheter uttryckte också behov av bättre fungerande samarbete. Med anledning av den upplevda oron, och det som också andra aktörer uttryckte, genomfördes ett antal myndighetsdialoger under sen höst och tidig vår med Försäkringskassan och ytterligare berörda myndigheter såsom Arbetsförmedlingen och Inspektionen för vård och omsorg för att få arbetet med samordningen att fungera bättre. Sammanfattningsvis fördes under en tid samtal om just frågan om samordningsuppdraget och dess genomförande samt Försäkringskassans ansvar och arbete, och det uttrycktes oro för dåvarande resultat och behovet av insatser för en bättre utveckling. Samtalen var enligt Therese Svanström tydliga, och behovet av fokus på samordning kan enligt henne inte ha missförstått.

Skrivelse från Ann-Marie Begler

Genom en skrivelse till den f.d. generaldirektören vid Försäkringskassan, Ann-Marie Begler, begärde utskottet följande redogörelser:

- En redogörelse för innehållet i den kritik som framfördes från Regeringskansliet avseende brister i Försäkringskassans samverkans-skyldighet samt för när denna kritik framfördes och av vem.

- En redogörelse för när frågan om ändrad anställning från generaldirektör i Försäkringskassan till generaldirektör i Regeringskansliet togs upp och hur ändringen motiverades från Regeringskansliets sida.
- En redogörelse för i vad mån samförstånd rådde när det gäller dels kritiken mot hur Försäkringskassan uppfyllde sin samverkanskyldighet, dels motiveringen till beslutet om ändrad anställning. Av redogörelsen bör även framgå i vad mån den ändrade anställningen skedde på frivillig grund givet den anförda motiveringen från Regeringskansliets sida.

En skrivelse med svar från Ann-Marie Begler kom in till utskottet den 18 april 2019 (bilaga A2.2.5). I skrivelsen framhåller Ann-Marie Begler att Regeringskansliets kontakter med en myndighet som Försäkringskassan är frekventa och regelbundna och förekommer på flera nivåer. Begler anför att hon tjänstgjort i ledningen för andra myndigheter och att frekvensen och kretsen av deltagare vid Försäkringskassans möten med Socialdepartementet inte avvek från vad hon erfarit på andra ställen, utan var helt normal. Begler och hennes medarbetare hade möten med statssekreterare Therese Svanström ungefär var sjätte vecka. För dessa möten fanns i regel en upprättad dagordning. Primärt handlade mötena om ömsesidigt informationsutbyte. Den direkta styrningen ska ske och sker i andra former.

Vid möten av detta slag utväxlas också synpunkter på den andras verksamhet. Ett exempel som Begler nämner är att Försäkringskassan själv eller tillsammans med Arbetsförmedlingen flera gånger lämnat in förslag på regeländringar som skulle kunna göra myndigheternas samarbete smidigare men som inte lett till några åtgärder från departementet. Vidare har man från departementets sida tagit upp behovet av att arbetet med samordningen med Arbetsförmedlingen utvecklas, vilket också Försäkringskassan bejakat bl.a. i årsredovisningen och i sin interna styrning. Det förekom också att departementet tog upp att man kände en politisk oro för reaktioner från enskilda som inte längre får sjukpenning. Enligt Begler tog sig dock detta inte uttryck i kritik av henne utan var ett fullt normalt inslag i dialogerna, av samma slag som hon erfarit på ledande befattningar i andra stora och viktiga myndigheter.

Begler påpekar vidare apropå senare ordval från departementets politiska ledning att det inte på ett enda av dessa möten har förekommit att hon skulle ha ”varnats”. När Begler frågat personer från kassan som deltagit känner inte heller dessa igen att något sådant skulle ha förekommit. Begler framhåller även att hon med jämna mellanrum också har ätit lunch med statssekreteraren. Någon kritik av hennes person eller någon ”varning” har inte heller då förekommit. Tvärtom har de haft bra samtal om utmaningar och problem som Försäkringskassan stått inför.

Begler anför att hon har haft personlig kontakt med statsrådet bara vid ett fåtal tillfällen. År 2016 var det två möten: den 23 februari och den 7 december. År 2017 var det ett möte den 13 januari. Statsrådet Strandhäll var även inledningsvis en kort stund med på det möte med statssekreterarna som ägde

rum den 17 mars 2017. Begler framhåller att det inte på något av dessa möten har framförts kritik mot hennes person, än mindre har hon varnats. Statsrådet Strandhäll har inte haft lönesamtal, utvecklingssamtal eller samtal med Begler i samband med mål- och resultatdialogen eller vid lönesättning under 2017 eller 2018. Det har däremot skett i ordnade former med statssekreterare Therese Svanström som därvid inte fört fram kritik mot hennes sätt att leda myndigheten. De revisioner som gjorts av hennes lön har inneburit en genomsnittlig ökning av en mycket hög lön. Inte heller detta verktyg har alltså använts på ett sätt som skulle kunna tolkas som kritik mot hur hon skötte sitt jobb.

Begler anför vidare att hon och Arbetsförmedlingens generaldirektör den 23 mars 2018 kallades till ett möte med statsråden Ylva Johansson och Annika Strandhäll för att diskutera gemensamma frågor. Mötet ägde rum den 9 april. Vid mötet framfördes kritik mot båda myndigheterna. Statsråden framhöll att regeringen ville se ett bättre samarbete mellan myndigheterna. Förklaringar till varför antalet samordningsmöten minskat efterfrågades, och man ville gärna ha förslag på lösningar. Dagen därpå, den 10 april 2018, var Begler kallad till ett möte med statsrådet Strandhäll och statssekreterare Agneta Karlsson. Där uttryckte statsrådet en rad olika synpunkter på Försäkringskassan och i vissa delar hård kritik. Det handlade om två huvudfrågor: samordning kring den enskilde och samverkan med andra. Begler anför att statsrådet också undrade hur hon kände inför en förstärkning av samordningsuppdraget, om det var något som intresserade henne. Begler informerade om att hon inte hade något problem med det och att hon efter 25 år i olika myndighetsledning har arbetat med en rad olika typer av uppdrag. Hon hänvisade också till myndighetens lydnadsplikt i 12 kap. 1 § regeringsformen. Statsrådet Strandhäll ansåg också att Försäkringskassan inte hade informerat departementet tillräckligt inför kommande beslut. Enligt Begler önskade departementet nämligen förhandsinformation från kassan inför t.ex. redovisning av uppdrag och olika framställningar. Begler var ovillig att lämna sådan information innan myndighetens egen beredning var färdig och innan materialet hade föredragits för henne inför myndighetens beslut. Begler anför att hennes inställning väckte irritation i departementet.

I sammanhanget anser Begler att det också bör nämnas att Försäkringskassan leds av en styrelse med s.k. fullt ansvar. Styrelsens ordförande säger enligt en intervju med Aftonbladet 30 maj 2018 att hon inte kan påminna sig att brister i myndighetens samverkan med andra myndigheter varit uppe till diskussion med departementets ledning. Beglers uppfattning är att om departementet varit så missnöjt med henne att man hade gett henne upprepade varningar och man övervägde att flytta henne borde departementsledningen rimligen ha tagit upp frågan med styrelsens ordförande, vilket alltså inte tycks ha skett.

När det gäller frågan om hur den ändrade anställningen från generaldirektör i Försäkringskassan till generaldirektör i Regeringskansliet togs upp och hur ändringen motiverades från Regeringskansliets sida anför Begler följande.

Hon kallades till ett möte med statsrådet Strandhäll och statssekreterare Karlsson den 25 april 2018 kl. 18.00. Vid mötet meddelade statsrådet att hon ville ha en annan ledning av myndigheten. Det var första gången frågan togs upp med Begler. Begler informerades om att hon skulle skiljas från sitt uppdrag. Statsrådet uttryckte att hon ansåg att Begler hade gjort ett mycket bra jobb men att man nu var i behov av ett annat ledarskap. Begler fick också veta att beslutet skulle tas av regeringen den 27 april vid ett extra regerings-sammanträde. Det var ett mycket kort samtal. Begler blev ombedd att återkomma dagen efter med besked om hur hon såg på att bli generaldirektör vid Pensionsmyndigheten. Samma dag kl. 17.00 hade den blivande t.f. generaldirektören underrättats, vilket hon meddelade Begler med ett SMS.

Den 26 april kl. 16.00 hade Begler en telefonkontakt med Agneta Karlsson som ville ha besked om Begler var beredd att gå in som generaldirektör på Pensionsmyndigheten, men Begler avböjde. Begler tog upp frågan om vad som var grunden för hennes förflyttning. Begler frågade uttryckligen vilka synnerliga skäl som fanns för att genomföra förflyttningen omedelbart. Statssekreteraren föreföll brydd av frågan och bad henne vänta lite. Efter en kort stund meddelade hon att man var klar över den rättsliga grunden för det tänkta beslutet. Begler bad då att få ta del av det motiverade beslutet vilket statssekreteraren försäkrade att hon skulle få. Det enda hon fick var ett blankt beslut om att hon anställdes som generaldirektör i Regeringskansliet.

När det gäller frågan om i vad mån samförstånd rådde när det gäller dels kritiken mot hur Försäkringskassan uppfyllde sin samverkanskyldighet, dels motiveringen till beslutet om ändrad anställning och i vad mån den ändrade anställningen skedde på frivillig grund anför Begler följande.

Sammanfattningsvis har man varit helt överens om att arbetet med kassans samverkan med Arbetsförmedlingen kan och bör utvecklas. Här rådde samsyn, vilket framgår av såväl årsredovisning som budgetproposition och regleringsbrev. Någon mer kraftfull kritik har dock inte framförts förrän vid mötet den 9 april. Begler informerades den 25 april av statsrådet om att hon skulle skiljas från sitt uppdrag. Statsrådet Strandhäll uttryckte, som nämnts, att hon ansåg att Begler hade gjort ett mycket bra jobb men att man var i behov av ett annat ledarskap. Det var en mycket allmän motivering och ett kort samtal. Enligt Begler har det hela tiden varit helt uppenbart att det besked hon fick av statsrådet den 25 april var att regeringen avsåg att förflytta henne från hennes tjänst omedelbart och enligt reglerna i LOA. Begler var på det klara med att regeringen har en sådan möjlighet, men det skedde mot hennes vilja. Vid telefonsamtal med statssekreterare Karlsson den 26 april meddelade Begler sin syn på detta. Begler bad även, som nämnts, om att få motiveringen och att få veta vilka "synnerliga skäl" beslutet grundade sig på, vilket också utlovades. Någon sådan motivering har inte kommit henne till del.

Det var också vid detta samtal helt klart att det rörde sig om en förflyttning enligt reglerna i LOA och att förflyttningen skedde mot Beglers vilja. Det är med viss förundran Begler noterar uttalandet i en promemoria från

Socialdepartementet till utskottet att regeringens beslut den 27 april inte var enligt 33 § LOA, och hon undrar på vilken grund beslutet då fattades.

Begler framhåller att hon vid flera tillfällen har uttryckt att hon ville fortsätta sitt uppdrag. Hon har inte någon gång uttryckt att förflyttningen skedde på frivillig grund. Det framgår bl.a. av det pressmeddelande som kassan gick ut med. Enligt Begler tycks den massiva medierapporteringen ha varit enig om att hon fick sparken, och hon kan inte erinra sig att statsrådet Strandhäll eller någon annan företrädare för regeringen har dementerat den beskrivningen förrän i det underlag som nu har getts in till utskottet. Begler anför att det för henne var en total nyhet att man var överens om beslutet och att hon skulle ha lämnat sin anställning frivilligt.

E-postsvar från Regeringskansliet

Mot bakgrund av vissa uppgifter i medierna om att Försäkringskassan hade lämnat ut handlingar med Regeringskansliets logotyp med anteckningar från möten som ägt rum under 2017 och 2018 begärde utskottet den 23 april 2019 ut eventuell ytterligare dokumentation från möten som ägt rum mellan statsrådet eller statssekreterare och generaldirektören under 2017 och 2018, utöver den dokumentation som redan hade överlämnats till utskottet (bilaga A2.2.6).

Som svar lämnades via e-post den 23 april 2019 följande information:

I enlighet med vad jag muntligt informerat [konstitutionsutskottets kanslichef] om finns i Socialdepartementet inga andra handlingar, i enlighet med vad som anges nedan, än de handlingar som utskottet redan har fått del av. De handlingar som Försäkringskassan lämnat ut till media och som syftas på nedan är myndighetens ensidiga, interna minnesanteckningar som de fört på de dagordningar de fått från departementet inför respektive möte.

Utfrågning med f.d. statssekreterare Agneta Karlsson

Utskottet höll den 8 april 2019 en utfrågning med f.d. statssekreterare Agneta Karlsson (bilaga B4).

Agneta Karlsson anförde inledningsvis att hon anställdes av regeringen som statssekreterare på Socialdepartementet den 8 oktober 2014 och hon entledigades den 22 januari 2019. Mellan oktober 2014 och juli 2017 var hon statssekreterare åt statsrådet Gabriel Wikström. I juli 2017 kom hon i stället att arbeta för statsrådet Annika Strandhäll som sedan tidigare hade en statssekreterare, Therese Svanström, som var ansvarig tillsammans med statsrådet för bl.a. Försäkringskassan. Från mars 2018 fick Agneta Karlsson överta även Therese Svanströms arbetsuppgifter på grund av sjukdom. Det innebär att huvudansvaret för styrningen av Försäkringskassan har hanterats av statsrådet Strandhäll och Therese Svanström under större delen av mandatperioden. Agneta Karlsson har dock också deltagit på en hel del myndighetsdialoger med Försäkringskassan och också med Försäkringskassan och en del andra myndigheter. Hennes deltagande på många av departementets

dialoger med Försäkringskassan har ofta varit en stund i början av mötena då antingen allmänna frågor eller frågor relaterade till hennes dåvarande ansvarsområde berördes. Från mars 2018 deltog hon dock fullt ut på alla möten.

Agneta Karlsson anförde vidare att myndighetscheferna ska leda arbetet i enlighet med statsmakternas intentioner och det åligger regeringen att säkerställa att det finns den kompetens som behövs i ledningen för den statliga förvaltningen. Hon ville understryka att styrningen av myndigheterna varit en prioriterad fråga för såväl regeringen som Socialdepartementet. Till sist handlar det om tillit och förtroende mellan regeringen och myndighetschefen. Försäkringskassan är en av våra största och viktigaste myndigheter. Regeringen har under hela förra mandatperioden lyft fram att det behövs en balans i tillämpningen av försäkringen och att prövningen av rätten till ersättning ska kombineras med stöd till individen. För att klara det stödet krävs samverkan med andra aktörer. Det är något som också Försäkringskassan har pekat på och som slås fast i 30 kap. socialförsäkringsbalken. Från flera olika håll – hälso- och sjukvården, andra myndigheter och inte minst arbetsmarknadens parter, Arbetsförmedlingen och också enskilda individer – fick regeringen och departementet under den gångna mandatperioden alltmer tydliga signaler om att den delen i uppdraget som handlade om samverkan inte prioriterades. Individer hamnade mellan stolarna. Olika samarbeten med andra aktörer avslutades. Som reaktion på olika aktörers signaler hade departementet därför osedvanligt många myndighetsdialoger både med Försäkringskassan enskilt och med berörda myndigheter, framför allt mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. För att betona de dubbla uppdrag som Försäkringskassan har gav regeringen också flera tydliga uppdrag till Försäkringskassan både i regleringsbrev och i särskilda beslut. Regeringen hade som sagt under lång tid varit tydlig med Försäkringskassans dubbla uppdrag, att betala ut rätt ersättning till rätt person och att ge stöd till individen genom samordning. Men under våren 2018 kunde konstateras att signalerna trots en rad formella uppdrag inte mottogs på myndigheten. I praktiken innebar det till sist att regeringens förtroende för generaldirektörens möjligheter att leda Försäkringskassan i att möta de utmaningar som då stod framför myndigheten saknades. Sammantaget handlade det om bristen på dialog och oförståelsen för behovet av samordning kring individen.

Generaldirektören hade vid flera tillfällen under våren i olika samtal gett uttryck för att hon inte kunde vara kvar som myndighetschef för Försäkringskassan om regeringen inte hade förtroende för hennes sätt att leda myndigheten. Efter ännu en dialog om samverkan mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen den 9 april blev det återigen tydligt för departementet att samverkan inte var prioriterad för Försäkringskassan. Vid ett möte den 10 april mellan statsrådet Strandhäll, statssekreterare Karlsson och generaldirektören gick statsrådet igenom kritiken och den frustration som fanns kring detta, något som generaldirektören inte föreföll förstå. Man analyserade olika

alternativ, men till slut blev det ändå tydligt att förtroendet för generaldirektörens förmåga att styra om myndigheten mot ökad samordning saknades. Vid ett möte den 25 april 2018 förklarade därför statsrådet Strandhäll att regeringen inte längre hade förtroende för hennes förmåga att leda Försäkringskassan. I enlighet med vad generaldirektören själv tidigare gett uttryck för kunde hon då inte vara kvar i den rollen. I stället skulle hon anställas i Regeringskansliet. Det fanns en samsyn om att hon inte kunde vara kvar om det inte fanns ett förtroende för hennes sätt att leda myndigheten.

Under utfrågningen anförde Agneta Karlsson att man uttryckte ett missnöje från departementet om att balansen mellan stödet till individen och uppfyllandet av rätt ersättning till rätt person brast. Det som också fanns med i diskussionen var en bristande kommunikation när t.ex. myndigheten ändrade tolkningar av lagstiftningen. Där kan man tycka att man ibland kunde få information och ha en dialog med departementet om att detta kommer att leda till förändringar i handläggningen och vad det i sådana fall kan få för konsekvenser, så att departementet har möjlighet att vidta lagstiftningsförändringar.

Agneta Karlsson anförde vidare att myndighetscheferna i normalfallet utses på sex år och kan inte avskiljas från uppdraget. Däremot kan man få andra arbetsuppgifter. Här blev det så att regeringen fattade beslut om att anställa generaldirektören i Regeringskansliet i stället för på Försäkringskassan. Regeringen har inte möjlighet att förkorta perioden.

Vidare framgick att det var två särskilda dialogmöten mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan under 2017. Det är relativt ovanligt att man kallar till sig två myndigheter. Alla myndigheter har enligt myndighetsförordningen ett uppdrag att samverka med dem man borde samverka med. När regeringen kallar till sig myndighetscheferna vid flera tillfällen är det en tydlig signal att regeringen tycker att det är en oerhört angelägen fråga. Under förra våren efter det att regeringen hade gett en rad olika uppdrag, och när det återigen blev diskussioner om samordningen mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, kallade statsråden Ylva Johansson och Annika Strandhäll till sig generaldirektörerna för Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Vid det mötet var engagemanget från Försäkringskassan svalt. Det var delvis en utlösande faktor, mot bakgrund av en lång diskussion och kanske stigande frustration.

Agneta Karlsson anförde vidare att hon inte har deltagit i samtalen som har förts mellan hennes tidigare kollega, Therese Svanström, och generaldirektören, men att hon vet att hennes tidigare kollega bitvis var mycket frustrerad över att myndigheten, dess ledning och generaldirektören inte tog till sig behovet av samordning. Hur tydlig och skarp den kritiken var i deras konkreta diskussioner vågar Agneta Karlsson inte svara på, men bara det faktum att regeringen behöver fatta så många formella beslut om samverkan som redan står i socialförsäkringsbalken att kassan ska göra är tillräckligt för att en rutinerad generaldirektör ska vara lyhörd och ta till sig. Det har inte

fungerat, utan det har varit ett ensidigt fokus på rätt ersättning. Det har helt enkelt inte varit tillfredsställande.

Agneta Karlsson framhöll vidare att om man ska göra en förflyttning enligt LOA förutsätter det att man förflyttar någon mot den personens vilja. I det här fallet fanns ändå en samsyn med generaldirektören om att hon inte kunde vara kvar eftersom regeringen saknade förtroende för henne i rollen som generaldirektör för Försäkringskassan. Hon motsatte sig inte i praktiken beslutet att bli anställd i Regeringskansliet. Däremot har det både då och senare varit tydligt att generaldirektören inte delade regeringens syn gällande skälen för regeringens bristande förtroende. Men hon förstod att hon inte kunde vara kvar när regeringen inte längre hade förtroende för henne.

På en fråga om vad som hade skett om det inte hade varit en frivillig överenskommelse utan generaldirektören hade motsatt sig beslutet svarade Agneta Karlsson att då hade det blivit en förflyttning. Då är bedömningen att det hade funnits synnerliga skäl för omedelbar förflyttning i ett sådant fall. Vidare framhöll hon att hon inte tror att man behöver ändra i lagstiftningen. Den är tydlig för att skydda våra höga tjänstemän, just för att vi ska kunna ha generaldirektörer och myndighetschefer med hög integritet. Samtidigt finns det möjligheter för regeringen att ibland kunna göra förändringar för att det ska bli så ändamålsenligt som möjligt.

Hon anförde vidare att statsrådet och hon själv inte ansåg att det fanns någon anledning att externt diskutera de saker som inte hade fungerat bra. Det hade statsrådet uttryckt väldigt tydligt på möten personligen till generaldirektören. I efterhand kan man konstatera att det kanske inte var helt optimalt, men regeringen hade inte behov av att offentligt kritisera generaldirektören. Det har kanske gjort att det har varit lite otydligt varför regeringen fattade beslutet.

När det gäller de myndigheter som Agneta Karlsson tidigare hade ansvar för, bl.a. Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten, träffade hon dem formellt kanske två gånger per termin ungefär. Sedan fördes det löpande diskussioner i olika sakfrågor. Med Försäkringskassan hade departementet en tradition där generaldirektören och statssekreteraren träffades var sjätte vecka, och det är tätt. Förutom det har man formella myndighetsdialoger kanske bara en eller två gånger per år. Men här kallade man till flera sådana träffar tillsammans med bl.a. Arbetsförmedlingen och Inspektionen för vård och omsorg. I båda fallen handlade det om behovet av bättre samverkan.

Som svar på en fråga om det verkligen var en frivillig överenskommelse svarade Agneta Karlsson att den var frivillig såtillvida att generaldirektören var överens med regeringen om att om det inte finns ett förtroende kan man inte fortsätta. Däremot delade inte den tidigare generaldirektören den kritik som regeringen hade. Hon höll inte med om den, och i den meningen fanns det naturligtvis en frustration över att inte få fortsätta eftersom i hennes ögon hade ingenting brustit. Där var det helt enkelt olika bedömningar, men samtidigt var hon väldigt tydlig – även i samtal långt innan regeringen fattade det här beslutet – med att om det finns en bristande tillit finns den inte. Då kan man

inte ha den här typen av uppdrag. Där fanns samsynen om förtroendefrågan. Agneta Karlsson konstaterade också att generaldirektören inte överklagade regeringens beslut och att man väl kan säga att det fanns en form av godkännande även där.

På en fråga om det inte var en politiskt motiverad förflyttning och att man sent omsider insåg att det inte förelåg synnerliga skäl för en förflyttning svarade Agneta Karlsson att om det hade varit av politiska skäl så hade tidpunkten varit väldigt illa vald. Att göra så väldigt nära ett val kan bara spå på spekulationerna. Enligt Agneta Karlsson är bedömningen nog ändå att det hade funnits synnerliga skäl för en omedelbar förflyttning och att det var för att myndigheten inte ledades på ett från allmän utgångspunkt godtagbart sätt, enligt regeringens bedömning.

Utfrågning med statsrådet Annika Strandhäll

Den 25 april 2019 höll utskottet en utfrågning med statsrådet Annika Strandhäll (bilaga B8). Statsrådet anförde inledningsvis följande. Försäkringskassan är en av våra absolut största och viktigaste myndigheter. En god dialog såväl mellan departementet och myndigheten som mellan myndigheten och andra aktörer, samt mellan myndigheten och medborgare, är i Försäkringskassans uppdrag helt centralt. Fokus för sjukförsäkringen har under de senaste åren varit att kombinera en rättssäker handläggning och tillämpning med ett bra stöd för individen för att människor ska kunna komma tillbaka till både hälsa och arbete igen. Försäkringen bygger på balansen mellan dessa olika delar.

Det var för detta uppdrag som regeringen under hösten 2015 utsåg Ann-Marie Begler till ny generaldirektör för Försäkringskassan. Under hennes tid har Försäkringskassan stärkt handläggningen och fokuserat på rättssäkerheten. Effekterna var att sjuktalen stabiliserades. Från många olika håll – hälso- och sjukvården, andra myndigheter, arbetsmarknadens parter i bred bemärkelse och, inte minst, individer – fick departementet dock alltmer tydliga signaler om att Försäkringskassans lagstadgade samordningsuppdrag inte prioriterades av myndigheten i tillräcklig omfattning. Samarbeten med aktörer avslutades och försämrades kraftfullt. Som en reaktion på detta genomförde departementet under tidsperioden fr.o.m. den 25 januari 2017 t.o.m. den 9 april 2018 inte mindre än 16 olika dialoger med Försäkringskassans ledning. Tre av dessa dialoger var också extraordinära möten mellan generaldirektörerna för Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen som handlade om behovet av att förbättra samverkan. Två av mötena var mellan Försäkringskassan och Inspektionen för vård och omsorg. Temat för dessa var också behovet av en förbättrad samverkan.

Under den tidsperiod som Ann-Marie Begler var generaldirektör för Försäkringskassan gav regeringen inte mindre än åtta olika regeringsuppdrag för att förstärka styrningen när det gällde samverkan och samordning. Under våren 2018 kunde departementet dock konstatera att trots dessa tydliga

signaler mottogs det inte på myndigheten. Departementet fortsatte också att få tydliga signaler från andra aktörer om att samverkan inte förbättrades. Bara det faktum att regeringen behövde fatta så många formella beslut om samverkan, något som det redan står i socialförsäkringsbalken att myndigheten ska göra, borde vara tillräckligt för att en rutinerad generaldirektör ska kunna ta till sig det. Detta ledde fram till att regeringen till sist landade i att förtroendet för den dåvarande generaldirektörens förmåga att leda Försäkringskassan i en riktning mot ett ökat fokus på samordning och samverkan helt enkelt inte fanns.

Vid flera tillfällen, både till statsrådet och till den tidigare statssekreteraren Therese Svanström Andersson, hade generaldirektören gett uttryck för att hon inte kunde vara kvar som myndighetschef för Försäkringskassan om regeringen inte hade förtroende för hennes sätt att leda myndigheten. När statsrådet slutligen vid mötet den 25 april förklarade för henne att detta förtroende inte längre fanns blev slutsatsen att hon inte kunde vara kvar som generaldirektör för Försäkringskassan och att hon i stället skulle anställas i Regeringskansliet. Detta innebär inte att hon delade departementets uppfattning om bristerna i ledningen av myndigheten, men det fanns en samsyn om att hon inte kunde vara kvar, om det inte fanns förtroende för hennes sätt att leda myndigheten. Frågan om regeringen har förtroende för myndighetschefen är i den delen digital i den bemärkelsen att antingen finns förtroendet eller också finns inte förtroendet. När regeringen bedömer att man inte längre har förtroende för myndighetschefens sätt att leda verksamheten är det nödvändigt att ta i frågan om att skilja henne från myndigheten omedelbart. En myndighet som Försäkringskassan kan inte ens under en kortare tidsperiod ha en myndighetschef som inte har regeringens förtroende.

Vidare framkom att departementet också upplevde att man i dialogen med Försäkringskassan fick en myndighet som vände sig alltmer inåt. Den 23 maj 2017 tog departementet emot en skrivelse från Svenskt Näringsliv och Sveriges Kommuner och Landsting. I skrivelsen beskrivs problematiken med en myndighet som fattar beslut utan att informera aktörer som drabbas av besluten och genomför dem – en myndighet som inte samverkar på det sätt man tidigare har kunnat förvänta sig. Skrivelsen tillställdes även Ann-Marie Begler. Departementet fick också dessa signaler från hälso- och sjukvården i omfattande kontakter på olika nivåer och inte minst i de kontakter som departementet hade med Arbetsförmedlingen. Alla dessa signaler sammantaget ledde fram till att departementet under 2017 och 2018 intensifierade dialogerna med myndigheten. Det skedde både i form av traditionella myndighetsdialoger där frågan togs upp och i form av extraordinära dialoger med myndigheter – särskilda dialoger mellan Arbetsförmedlingens generaldirektör och Försäkringskassans generaldirektör, där själva syftet med mötet var att tala om den bristande samverkan och hur den skulle kunna åtgärdas. När det gäller den extraordinära dialogen den 9 april 2018 framhöll statsrådet att Arbetsförmedlingen dessförinnan hade varit ute i medierna och kritiserat den bristande samverkan. Detta är åtta månader efter att den första dialogen

inleddes, och departementet fick inte heller någon kvittens på att man förstod vikten av detta. Detta ledde till att statsrådet hade ett enskilt samtal med generaldirektören den 10 april och meddelande henne att hon inte längre hade regeringens förtroende.

Statsrådet framhöll också att det aldrig har handlat om någon kritik mot Ann-Marie Beglers person. Det har handlat om hennes sätt att utföra sitt uppdrag och leva upp till den lagstiftning som styr Försäkringskassans verksamhet där man från Socialdepartementets och regeringens sida såg brister. Vidare framhöll statsrådet att hon aldrig tagit ordet varning i sin mun. Det kom från en rubrik efter en intervju i Bara Politik i maj 2018. Då kom det en flash där det stod att Ann-Mari Begler varnades.

Statsrådet framhöll att vid det här laget är den f.d. generaldirektören den enda som säger att kritik inte framfördes. Detta vidimeras av både statssekreterare Agneta Karlsson om de diskussioner som fördes när hon var närvarande och inte minst av f.d. statssekreteraren Therese Svanström Andersson som var den som förde dialogerna. I januari 2018 hade departementet lagt ett dialoguppdrag om att Försäkringskassan behövde få ett regeringsuppdrag för att se till att förbättra dialogen med hälso- och sjukvården. Departementet lade också i januari 2018 ett tydligare nolltoleransuppdrag i dialogen för att människor inte skulle trilla mellan stolarna mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

Generaldirektören hade vid flera tillfällen uttryckt att hon inte kunde vara kvar som generaldirektör för Försäkringskassan om regeringen inte hade förtroende för henne. På det sättet fanns det en samsyn mellan regeringen och henne att hon inte kunde vara kvar när inte längre förtroendet fanns. Det innebär inte att hon därmed delar regeringens syn på varför förtroende inte fanns. Statsrådet anförde också att om det inte hade skett på grundval utav den samsynen så hade det blivit en förflyttning – vilket det inte var i det här fallet – eftersom det hade varit nödvändigt med tanke på myndighetens bästa. Bedömningen är att då hade det funnits synnerliga skäl för förflyttningen och att den då skulle ske omedelbart. Grunden för det är att Försäkringskassan är en stor myndighet med många anställda som har ett samhällsviktigt uppdrag. Som statsrådet nämnt tidigare uppfattade de att det fanns en samsyn i att Ann-Marie Begler inte kunde vara kvar som myndighetschef om regeringen inte hade förtroende för henne. Därför motsatte Ann-Marie Begler sig inte i praktiken beslutet om att anställa henne i Regeringskansliet. Däremot har det återigen varit tydligt både då och senare att Begler inte delade synen gällande grunderna för regeringens bristande förtroende. Det är också en del av den grundläggande problematiken.

Statsrådet upprepade att en samsyn fanns om att Ann-Marie Begler inte kunde vara kvar och leda Försäkringskassans verksamhet. Därmed blev vare sig förflyttning eller synnerliga skäl någonting som över huvud taget kom in i bilden i det här sammanhanget. På en fråga från utskottet om statsrådets syn på att Ann-Marie Begler efterfrågade en motivering till beslutet om förflyttning, anförde statsrådet att hon är medveten om att Ann-Marie Begler

framförde en sådan synpunkt över telefon till statssekreterare Agneta Karlsson. Även om det hade varit så att man inte hade ansett att det var samsynen som ledde fram till att Ann-Marie Begler lämnade Försäkringskassan menade statsrådet att det ändå hade funnits grund för en förflyttning enligt LOA och att det därmed också hade funnits synnerliga skäl för att detta skulle ske omedelbart. Statsrådet framhöll att Ann-Marie Begler per telefon fick redogjort för sig att hon inte kunde vara kvar, att det handlade om en omedelbar förflyttning och att grunden för det var att förtroendet inte fanns för hennes sätt att leda myndigheten vidare. Nu anser departementet inte att den delen är tillämplig, eftersom man anser att det fanns en samsyn i och med att generaldirektören vid upprepade tillfällen hade sagt att hon inte kunde vara kvar om regeringen inte hade förtroende.

Statsrådet framhöll också att det som diskuteras vid myndighetsdialogerna är de uppdrag som Försäkringskassan har och hur myndighetens ledning ser till att de genomförs i myndighetens verksamhet. Vid mötena diskuteras dessa frågor muntligen.

Enligt statsrådet medverkade styrelseordförande Birgitta Böhlin vid myndighetsdialogerna den 13 mars 2017, den 8 maj 2017 och den 15 december 2017. Vid de tillfällena diskuterades t.ex. de olika uppdrag som Försäkringskassan har, de olika utmaningar man såg, de eventuella brister som förekom och de uppdrag som regeringen hade för avsikt att ge. Efter mötet den 9 april och det enskilda samtalet med Ann-Marie Begler den 10 april, tog statsrådet omedelbart kontakt med Birgitta Böhlin och redogjorde för läget inför henne. Då förde statsrådet en mycket öppen dialog med Birgitta Böhlin, och hon träffade henne också.

Statsrådet anförde att redan i det första regleringsbrevet till myndigheten för 2016 var det väldigt tydligt att en bättre balans i tillämpningen av försäkringen skulle behövas och att prövningen av rätten till ersättning skulle kombineras med stöd till individen samt att detta skulle ske i samverkan med berörda aktörer. Statsrådet framhöll också att hon tycker att man måste ge en myndighetschef tid och möjlighet att visa om hon har för avsikt att byta inriktning, men när man såg att den kvittensen inte fanns, inte minst vid mötet den 9 april, måste man byta ut ledningen för Försäkringskassan.

Statsrådet framhöll att man hade mottagit önskemål från Försäkringskassan när det gäller vissa lagstiftningsförändringar och att man har och har haft ett pågående arbete på Socialdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet, t.ex. när det gäller frågan om sjukersättning, som var en sådan fråga som de lyfte. Men ibland kan även lagstiftningsvägen vara en komplicerad process att komma fram.

Statsrådet konstaterade att i och med att det i grund och botten fanns en samsyn om att generaldirektören inte hade förtroende kunde hon inte vara kvar, och att statsrådet hade framfört detta inte bara vid ett tillfälle den 10 april utan också dessförinnan, blev de övriga bestämmelserna – både förflyttningsbestämmanden enligt LOA och frågan om synnerliga skäl – inte tillämpliga. Men hade det varit så att man inte hade ansett att den samsynen fanns, om

detta skulle ha bedömts som en förflyttningssituation enligt LOA, är bedömningen att den hade varit möjlig att genomföra och dessutom att det hade funnits skäl för den omedelbara förflyttningen. Enligt regeringens bedömning leddes myndigheten inte på ett från allmän utgångspunkt godtagbart sett, vilket slutligen ledde till att förtroendet för generaldirektörens förmåga att leda myndigheten saknades.

Statsrådet framhöll att särskilt när det handlar om den här typen av väldigt komplexa uppdrag som man har som generaldirektör för en stor myndighet är det väldigt många överväganden som måste göras innan man landar i ett sådant här beslut. Statsrådet anförde att hon till sin hjälp har både den kompetens som finns i Regeringskansliet och Socialdepartementet när man väger de juridiska aspekterna och också hur man, med stor respekt för enskilda, kloka människor, vill hantera en sådan här situation och att det finns omfattande rutiner och stöd från Regeringskansliet i form av juridik och kunskap i dessa frågor.

Statsrådet uppfattade inte att Ann-Marie Begler vid mötet den 25 april på något sätt signalerade någon annan uppfattning än att hon skulle vilja vara kvar trots att man hade framfört att hon inte hade regeringens förtroende. Däremot har statsrådet i medier efteråt tagit del av hennes frustration, som statsrådet tror mer bottnar i att Begler inte delar grunderna för den förtroendebrist som uppstod.

Statsrådet anförde att hon känner sig väldigt trygg med den process som man har haft med Försäkringskassan och dess generaldirektör och hur den har kommunicerats och dokumenterats. Statsrådet ansåg att de på ett fullödigt sätt har hanterat situationen men medgav att man kanske borde ha dokumenterat detta ännu tydligare.

Utskottets ställningstagande

Inledningsvis vill utskottet framhålla att granskningen avser statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Den inriktas i första hand mot ärendenas formella sidor och handläggningsfrågor.

I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet och att inför riksdagen ansvara för att den statliga sektorn fungerar i enlighet med riksdagens beslut och regeringens direktiv och ambitioner. Av detta följer att det åligger regeringen att säkerställa att det finns den kompetens som behövs i ledningen för den statliga förvaltningen. De statliga myndigheterna har i flera avseenden en självständig ställning. Förvaltningen lyder samtidigt under regeringen och har till uppgift att förverkliga dess politik. Den grundläggande uppgiften för en chef i statsförvaltningen är att leda arbetet i enlighet med statsmakternas intentioner. Myndighetschefen anställs av regeringen och har att svara inför regeringen, vilket innebär att en myndighetschefs arbetsuppgifter och anställningsförhållanden är speciella.

Genom att anställa en person för en bestämd tid har regeringen åtagit sig en förpliktelse mot personen i fråga. Förflyttningsinstrumentet betonar det tidsbegränsade arbetsgivaransvaret samtidigt som det ger regeringen en möjlighet att få arbetsuppgiften utförd under återstoden av anställningstiden. Bestämmelsen innebär att en myndighetschef kan förflyttas mot sin vilja. En förflyttning innebär både en form av tvångsentledigande och en tillsättning av en ny anställning. I praktiken anställs ofta en tidigare myndighetschef i Regeringskansliet. En annan sak är att om myndighetschefen själv skulle önska det har regeringen full frihet att besluta om entledigande.

Regeringens möjlighet att skilja en myndighetschef från hans eller hennes anställning tar avstamp i vårt statsskick och i förhållandet mellan regeringen och förvaltningen. Regeringen ansvarar inför riksdagen för förvaltningens verksamhet och måste kunna omplacera en myndighetschef om den anser att chefskapet inte utövas på ett tillräckligt bra sätt. Enligt utskottets mening måste samtidigt regeringen alltid förhålla sig till bestämmelserna om förflyttning i LOA så att inte syftet bakom dessa undergrävs, även när det inte är fråga om ett tvångsentledigande. Som utskottet tidigare har understrukt syftar den gällande ordningen för att skilja eller förflytta en myndighetschef från en anställning till att säkerställa myndigheternas och deras chefers självständighet. Det är mot denna bakgrund av central betydelse att det finns sakliga och objektivt godtagbara skäl för ett beslut om förflyttning av en myndighetschef.

Utskottet anser att det ankommer på regeringen att bereda frågor om utnämningar och förflyttningar på ett så omsorgsfullt sätt att det kan förutsättas att myndighetschefen i fråga ska komma att stanna kvar under den tid förordnandet avser. Detta är enligt utskottets mening en god ordning som alltid bör gälla. Enligt utskottets mening finns det inte några skäl att vara mindre omsorgsfull i en situation där en myndighetschef och regeringen är överens om att myndighetschefen ska lämna sin anställning i en myndighet för att anställas i Regeringskansliet, än om avskiljandet från anställningen sker mot myndighetschefens vilja.

I den nu aktuella granskningen har företrädarna för regeringen och den tidigare generaldirektören olika bilder av vad som förekommit dels vid myndighetsdialogerna, dels vid dialogen om Ann-Marie Beglers fortsatta anställning som generaldirektör. Statsrådet och de f.d. statssekreterarna har inför utskottet betonat att det fanns en samsyn mellan Ann-Marie Begler och departementet om att hon inte kunde fortsätta som generaldirektör för Försäkringskassan eftersom förtroende inte fanns. Ann-Marie Begler har å sin sida gjort gällande att hon i samtal med den tidigare statssekreteraren har efterfrågat vilka synnerliga skäl som fanns för att genomföra förflyttningen omedelbart. Att uppgifterna som har lämnats i granskningen går så pass mycket isär är otillfredsställande. Utskottet ska kunna förvänta sig att de uppgifter som lämnas bidrar till att skapa klarhet och ger en rättvisande bild av vad som har skett.

Som framgått ovan är det regeringens uppgift att styra riket och att leda förvaltningen, vilket ställer krav på en tydlig och förtroendefull dialog med myndigheterna. Av granskningen framgår enligt utskottet att dialogen mellan departementet och generaldirektören inte har levt upp till de krav som kan ställas i detta avseende. De synpunkter som fanns på hur Försäkringskassan utförde sitt uppdrag att samverka med berörda aktörer uppfattades inte av myndighetens generaldirektör. Det står vidare enligt utskottet klart att förflyttningen skedde mot Ann-Marie Beglers vilja. När Ann-Marie Begler efterfrågade skälen för att genomföra förflyttningen av henne fick hon inga sådana. Enligt utskottet faller det på statsrådet att försäkra sig om att förutsättningarna för att flytta en myndighetschef från dennes anställning föreligger och att dessa också klargörs för myndighetschefen. Vidare kan utskottet konstatera att någon dokumentation kring förflyttningen inte har gått att uppbära. I samband med övervägandena om det finns tillräckligt starka skäl för att skilja en myndighetschef från dennes anställning bör enligt utskottet även beaktas vilken dokumentation som kan behövas av dialogen med myndighetschefen. Utskottet vill i sammanhanget framhålla att i de fall en myndighet, som t.ex. Försäkringskassan, leds av en styrelse måste också styrelsen involveras när synpunkter som gäller myndighetens ledning tas upp av departementet.

Statsrådet bär ansvaret för de brister som i ovannämnda hänseenden har framkommit i granskningen.

2.3 En pressekreterares anställning vid Försvarsdepartementet

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1365-2018/19), *bilaga A2.3.1*, begärs det att utskottet granskar vilken kännedom försvarsminister Peter Hultqvist haft om sin pressekreterares bindningar till försvarsindustrin, när han fått sådan kännedom och hur han har agerat dels när det gäller deltagande i seminarier och liknande, dels när det gäller pressekreterarens anställning. I anmälan uppmärksammas även det avgångsvederlag som betalats ut till pressekreteraren.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen ligger bl.a. en promemoria som har upprättats inom Försvarsdepartementet, *bilaga A2.3.2*. Utskottet har vidare hållit utfrågning med försvarsminister Peter Hultqvist, *bilaga B9*.

Utredning i ärendet

Uppgifter i massmedier

Pressekreterarens bindningar till försvarsindustrin

Engagemang i företag

I olika artiklar i Dagens Nyheter (DN) finns uppgifter om att försvarsminister Peter Hultqvists dåvarande pressekreterare haft bindningar till försvarsindustrin.

När pressekreteraren rekryterades till Regeringskansliet 2014 drev hon ett eget bolag, som startade och drev ett evenemang i Almedalen kallat Försvarspolitisk Arena (FPA) enligt artikeln Försvarsministerns medarbetare har nära kopplingar till försvarsindustrin som publicerades på DN:s webbplats den 21 augusti 2018.

Hösten 2014 lämnade pressekreteraren över det nämnda bolaget till sin make och ytterligare familjemedlemmar. I januari registrerades företagsnamnet Försvarspolitisk Arena i Almedalen hos Bolagsregistret. Enligt uppgifter i DN:s ovannämnda artikel från den 21 augusti 2018

- stod försvarsministerns pressekreterare som anmälare och kontaktperson i Region Gotlands databas för anmälan till Almedalen 2015
- angavs en av pressekreterarens söner, bosatt i Linköping, som ansvarig person i polisens intyg inför Almedalen 2016, men beslutet sändes hem till försvarsministerns pressekreterare i Stockholm
- publicerades 2017 filmklipp från evenemangen på FPA Almedalens Youtubekanal, där bildtexten uppger försvarsministerns pressekreterare som avsändare tillsammans med hennes kontaktuppgifter.

Under 2015, 2016 och 2017 gjorde försvarsministern åtminstone elva framträdanden på FPE, enligt DN-artikeln den 21 augusti 2018.

FPA begärdes i likvidation den 19 juli 2018; aktierna hade då sålts till ett företag som mot ersättning tar över bolag så att ägarna snabbt kan få ut sina pengar och omedelbart lämna styrelsen, allt enligt DN-artikeln den 21 augusti 2018.

I den ovannämnda artikeln har pressekreteraren svarat på frågor om sitt engagemang i FPA efter 2014.

I en artikel med rubriken Hultqvist: Jag trodde att företaget var avvecklat, som publicerades på DN:s webbplats den 28 augusti 2018, svarade Peter Hultqvist på frågor om pressekreterarens kontakter med försvarsindustri-lobby. Peter Hultqvist uttalade inledningsvis följande:

När [pressekreteraren] anställdes så klargjordes att hennes engagemang i företaget och andra styrelseuppdrag skulle avvecklas. Och jag har informerats om att så skett.

På frågan ”Det här med familjen var okänt för dig?” svarade Peter Hultqvist följande:

Ja. Det jag har känt till är att det här skulle avvecklas, både företag och styrelseuppdrag. Det var det jag informerades om.

På frågan ”Du utgick från att hon inte haft med detta att göra?” svarade Peter Hultqvist:

Ja, jag har inte haft anledning att fundera på det.

På frågan om det var pressekreteraren som bokade Peter Hultqvist på FPA:s möten, svarade han följande:

Det går till så att jag blir inbjuden av olika organisationer. Sedan gjordes det i ordning ett schema hur jag skulle medverka i Almedalen som jag slutligen godkände. Men jag uppfattar att de var olika organisationer som hade stått för inbjudningar.

Tillfrågad om det var [pressekreteraren] som bokade in honom, svarade Peter Hultqvist:

Ja, hon har ju skött mycket av det här, så är det ju.

På frågan om han blev själv förvånad när han fick läsa det här i DN, svarade Peter Hultqvist:

När det här uppdagades så gav jag tjänstemannaorganisationen vid departementet i uppdrag att stämma av de frågor som föranletts av DN:s uppgifter.

Den bedömning som tjänstemännen gjorde har redovisats för mig. Resultatet av den är att medarbetaren inte anses ha agerat i enlighet med riktlinjerna när det gäller två frågor. Dels ett föredrag som hon hållit 2015, dels hur hon avvecklat sitt engagemang i företaget samma år. Och i de här samtalen så kom medarbetaren själv fram till att hon omgående avslutar sin anställning.

Föredrag på Sacs

Pressekreteraren har tidigare även varit kommunikationsdirektör för lobbyorganisationen Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF) som representerar stora försvarsindustri- och vapenkoncerner, enligt artikeln Hultqvists pressekreterare hjälpte lobbyister i påverkansarbete mot politiker, som publicerades på DN:s webbplats den 21 augusti 2018. Enligt artikeln har hon varit styrelseledamot för lobbyföreningen Swedish Association of Civil Security (Sacs) som företräder bolag som producerar utrustning och tjänster för civil säkerhet; detta uppdrag lämnade hon i samband med att hon blev pressekreterare åt Peter Hultqvist.

I maj 2015 höll pressekreteraren ett föredrag vid Sacs vårkonferens. Pressekreteraren var en av föredragshållarna under punkten Hur fungerar politiken. I den nyss nämnda artikeln uppges att dokument visar att pressekreteraren bl.a. gick igenom vilka utskott som skulle vara av intresse för Sacs och vilka drivkrafter en ledamot i riksdagens utskott har. Hon visade också en presentation som gjorts med Regeringskansliets logotyp där hon i ett flöde över riksdagsledamöters drivkrafter skissat in Sacs logotyp i anslutning till rubrikerna Valkretsen, Media, Riksdagens utskott och Partiet, enligt samma artikel i DN. Där uppges också att i marginalen på flera sidor av

dokumentet finns, precis intill Förvarsdepartementets logotyp, texten ”Copyright SOFF”.

Enligt DN-artikeln handlar 6 sidor i pressekreterarens 20-sidiga presentation, som i sin helhet presenteras med Förvarsdepartementet och Regeringskansliet som avsändare, om ledamöternas drivkrafter i relation till de fyra grupperna Valkretsen, Media, Riksdagens utskott och Partiet.

Pressekreteraren har i DN-artikeln besvarat frågor om sitt föredrag på Sacs vårkonferens och de bilder hon visat till föredraget.

De bilder som pressekreteraren visade till föredraget har begärts in av utskottet och finns i en bilaga till svarspromemorian från Regeringskansliet, bilaga A2.3.2.

Pressekreteraren slutar

Den 24 augusti 2018 publicerade DN på sin webbplats artikeln Peter Hultqvists medarbetare slutar, där det rapporteras att pressekreteraren på fredagseftermiddagen gett besked till nyhetsbyrån TT:

- Jag väljer i dag att lämna mitt jobb som pressekreterare hos försvarsminister Hultqvist.

Pressekreteraren har, enligt DN-artikeln, sagt till TT att alltför mycket handlat om henne de senaste dagarna och att hon inte längre kan sköta sitt jobb, vilket är att föra ut regeringens och försvarsministerns politik och det viktiga arbete som han har gjort de senaste fyra åren.

Intern utredning om pressekreterarens ageranden

Enligt uppgifter i artikeln Förvarsministerns pressekreterare bröt mot de etiska riktlinjerna, som publicerades på SVT:s webbplats den 27 augusti 2018, har Förvarsdepartementet i ett e-postmeddelande till SVT Nyheter lämnat följande uppgifter:

Förvarsdepartementet har tittat på frågan och fört samtal med medarbetaren om de uppgifter som framkommit i media.

Förvarsdepartementet kan konstatera att medarbetaren när det gäller två frågor, dels det föredrag hon hållit 2015, dels hur hon avvecklade sitt engagemang i företaget samma år, har agerat på ett sätt som inte är i linje med regeringskansliets etiska riktlinjer.

Medarbetaren har därefter kommit fram till att avsluta sin anställning.

Avgångsvederlag till pressekreteraren

I anslutning till de ovannämnda artiklarna i DN publicerade Expressen den 29 augusti 2018 på sin webbplats en artikel med rubriken Hultqvists pressekreterare fick fallskärm på 636 000. I artikeln uppges att Expressen tagit del av ett avtal mellan Regeringskansliet genom Statsrådsberedningen och pressekreteraren, som visade att pressekreteraren i september skulle komma att få ett avgångsvederlag samt att det gällde en klumpsumma på 636 000 kronor. I artikeln citeras 2 § i avtalet med följande lydelse:

2 §

[Pressekreteraren] erhåller ett avgångsvederlag som utbetalas enligt följande: i september månad 2018 utbetalas sexhundra-trettiosex tusen kronor, (636 000 kronor). Allt i ett inklusive semesterersättning. På beloppet görs avdrag för preliminär skatt samt ev. semesterlöneskuld.

Eftersom [pressekreteraren] sagt upp sin anställning på egen begäran utgår inget avgångsvederlag enligt politikeravtalet.

Enligt artikeln i Expressen hade pressekreteraren om hon tvingats lämna sin tjänst, t.ex. vid en valförlust eller ett ministerbyte, haft rätt till en årslön enligt det s.k. politikeravtalet för politiska tjänstemän. Det framgick också att hon som pressekreterare hade en månadslön om 53 000 kr.

I en artikel som publicerades på DN:s webbplats den 6 september 2018, med rubriken Ministerns kritiserade medarbetare kunde inte sparkas – köptes ut, uppges att Regeringskansliets personalchef lämnat uppgifter om avtalet om avgångsvederlag:

Arbetsgivaren hade en dialog med medarbetaren och kom fram till att hon på två punkter hade agerat på ett sätt som inte var i linje med Regeringskansliets etiska riktlinjer. Däremot har hon inte agerat på ett sätt som bedöms vara grund för avsked i arbetsrättslig mening.

En överenskommelse mellan arbetsgivare och medarbetare är en frivillig uppgörelse som utformas efter omständigheterna i det enskilda fallet och där det görs en samlad bedömning av omständigheterna.

På frågan om varför bestämmelsen om avräkning mot nya inkomster inte tillämpades svarade personalchefen följande:

Det rörde sig i det här fallet om en frivillig överenskommelse och inte avslutande av anställning i enlighet med politikeravtalet. Som jag nämnt ovan utformas en överenskommelse av de omständigheter som råder i det enskilda fallet.

Beträffande på vems initiativ avtalet upprättades uppgavs följande:

Arbetsgivaren hade en dialog med arbetstagaren. Den dialogen mynnade ut i att arbetstagaren omgående avslutade sin anställning och en överenskommelse om villkoren för detta. Vi går inte in på några detaljer kring den överenskommelsen, eftersom det är en fråga mellan arbetsgivaren och medarbetaren.

Uttalanden av försvarsministern och statsministern till massmedier om pressekreterarens bindningar till försvarsindustrin och hennes avgång

I samband med pressekreterarens avgång ställde en reporter från TT frågor till statsministern vid dennes besök i Vårgårda, enligt artikeln Pressekreterare hos försvarsministern avgår, som TT publicerade den 24 augusti 2018. Reportern frågade om pressekreterarens koppling till försvarslobbyn varit en belastning för regeringen. Statsministern uppges ha svarat följande:

Hon har lämnat sitt jobb och någon mer kommentar har jag inte till det.

På reporterns fråga om statsministern haft kontakt med försvarsministern i den här frågan innan pressekreteraren meddelade att hon skulle sluta, svarade statsministern:

Nu har hon berättat att hon ska avgå och lämnat en förklaring till det. Så jag behöver inte kommentera det mer.

Enligt TT-artikeln har Peter Hultqvist lämnat följande kommentar:

Jag konstaterar att [pressekreteraren] beslutat att avsluta sin anställning som pressekreterare. Jag respekterar hennes beslut. Hon har under sina fyra år som pressekreterare gjort ett utmärkt arbete.

Övrigt

I en av de artiklar som publicerats i olika massmedier med anledning av det inträffade har det förekommit uppgifter om svårigheter att få ut allmänna handlingar. DN uppgav den 27 augusti 2018 att Forsvarsdepartementet dröjt med att lämna ut allmänna handlingar som DN begärt att få tal del av som en del i granskningen, bl.a. pressekreterarens e-postlogg som DN begärt ut tio dagar tidigare, således den 17 augusti. Uppgifterna finns i artikeln Hultqvist vägrar svara – handlingar lämnas inte ut, som publicerades på DN:s webbplats den 27 augusti 2018.

Gällande ordning

Bestämmelser om objektivitet och jäv

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Regler om jäv är ett uttryck för den objektivitetsprincip som kommer till uttryck i 1 kap. 9 § regeringsformen.

I 1986 års förvaltningslag (1986:223) fanns bestämmelser om jäv och verkan av jäv m.m. i 11–12 §§. I 11 § första stycket 1 föreskrevs att den som ska handlägga ett ärende är jävig om saken angår honom själv eller hans make, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan förväntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom själv eller någon närstående. Enligt samma stycke 5, den s.k. generalklausulen, är den som ska handlägga ett ärende jävig om det i övrigt finns någon särskild anledning som är ägnad att rubba förtroendet till hans eller hennes opartiskhet i ärendet.

Enligt 12 § andra stycket ska den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom eller henne själv inte ge det till känna.

Bestämmelsen gäller ärenden, både ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild och ärenden som inte gör det.

De händelser som granskningen avser förefaller i allt väsentligt ligga i tiden före den nya förvaltningslagens ikraftträdande. Nämnas bör ändå att motsvarande bestämmelse i dag finns i 16 och 18 §§ förvaltningslagen (2017:900), som trädde i kraft den 1 juli 2018.

För statsråd finns en bestämmelse om intressekonflikter i 6 kap. 2 § regeringsformen. Där föreskrivs att ett statsråd inte får inneha någon

anställning. Han eller hon får inte heller inneha något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för honom eller henne.

Bestämmelser om förtroendeskadliga bisysslor

I 7–7 d §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning finns bestämmelser om bisysslor.

I 7 § föreskrivs att en arbetstagare inte får ha någon anställning eller något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för hans eller hennes eller för någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende. Enligt 7 a § ska arbetsgivaren på lämpligt sätt informera arbetstagarna om vilka slags förhållanden som kan göra en bisyssla otillåten enligt 7 §. En arbetstagare ska på arbetsgivarens begäran lämna de uppgifter som behövs för att arbetsgivaren ska kunna bedöma arbetstagarens bisysslor, enligt 7 b §. Enligt 7 c § ska en arbetsgivare besluta att en arbetstagare som har eller avser att åta sig en bisyssla som inte är förenlig med 7 § ska upphöra med eller inte åta sig bisysslan. Beslutet ska vara skriftligt och innehålla en motivering. (7 d § gäller ordinarie domare och chefer för myndigheter som lyder omedelbart under regeringen.)

I en lagkommentar (Hinn m.fl., Lagen om offentlig anställning, kommentar till 7 §, publicerad i Zeteo 2015-01-28) uppmärksammas bl.a. följande:

Bestämmelsen i 7 § omfattar alla offentliganställda. Med hänsyn till de särskilda krav på objektivitet och integritet som gäller för offentliganställda har lagstiftaren sålunda ansett det viktigt att hindra att privata intressen tillåts kollidera med offentliga på ett sådant sätt, att allmänhetens förtroende för myndigheternas verksamhet kan äventyras. Bisyssleförbudet i 7 § omfattar först och främst sådana förtroendeskadliga bisysslor som kan grunda jäv.

Utöver de jävsgrundande bisysslorna är också andra förtroendeskadliga bisysslor otillåtna. För att en viss bisyssla ska vara otillåten behöver det inte vara konkret utrett att den anställde verkligen har varit eller kan befaras bli partisk i ett visst ärende eller att allmänhetens förtroende för tjänstemännen eller myndigheten rent faktiskt har minskat. Det är tillräckligt att det har uppkommit en risk för att allmänheten sätter objektiviteten i fråga.

Den anställde måste därför mer allmänt göra klart för sig på vad sätt en erbjuden bisyssla kan beröra myndighetens verksamhetsområde. Han eller hon måste vid sin bedömning också väga in andra uppdrag. Och om arbetstagaren åtar sig uppdraget, måste han eller hon sedan kontinuerligt vara på sin vakt och själv kontrollera om det kan ha blivit otillåtet att fortsätta med uppdraget på grund av att myndighetens arbetsuppgifter eller hans eller hennes uppgifter i tjänsten eller i uppdraget har ändrat karaktär.

Det förutsätts att arbetstagaren prövar saken noga. Arbetsgivaren kan nämligen inte tillståndsvägen sanktionera en bisyssla och på så sätt befria den anställde från ansvar.

Beslut om anställningar i Regeringskansliet

Enligt 34 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet beslutar regeringen om vissa anställningar i Regeringskansliet, bl.a. statssekreterare, expeditionschef, rättschef och departementsråd. Övriga anställningar beslutas av Regeringskansliet.

I de fall där regeringen fattar beslut om anställning fastställer regeringen med vissa undantag lönen, enligt 35 §. I övriga fall fastställer Regeringskansliet lönen.

Enligt 2 § 1 Regeringskansliets arbetsordning (RKF 2015:19) får chefen för ett departement på Regeringskansliets vägnar inom departementets verksamhetsområde föreskriva eller för särskilda fall besluta om anställningar, löner, bisysslebesked och annan personaladministration.

I 32 § Förvarsdepartementets arbetsordning (RKF 2015:1) föreskrivs att expeditions- och rättschefen eller personalchefen får, med vissa begränsningar, besluta i frågor om anställningar, anställningsvillkor och löner, besked om bisysslor samt om ledighet och entledigande. Departementschefen beslutar dock om anställning av politiskt sakkunniga.

Regeringskansliets etiska riktlinjer

I Regeringskansliets etiska riktlinjer behandlas i olika avsnitt bl.a. bisysslor samt jäv och andra intressekonflikter. Även offentlighet och sekretess, förbud mot insiderhandel och skyldighet att anmäla innehav av finansiella instrument, gåvor och förmåner, representation samt privat användning av arbetsgivarens utrustning behandlas. Riktlinjerna finns i en bilaga till svarspromemorian från Regeringskansliet.

Nedan redogörs för avsnitten om jäv och andra intressekonflikter och om bisysslor, i den lydelse som gällde vid den tid som granskningen avser.

Jäv och andra intressekonflikter

Under rubriken *Reglerna om jäv* uttalas inledningsvis att den som är jävig i ett ärende inte ska delta i beredningen eller avgörandet av ärendet.

Som klara fall av jäv anges några exempel, bl.a. om arbetstagaren själv eller någon närstående är sökande i ärendet eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för arbetstagaren eller någon som är närstående till arbetstagaren, att arbetstagaren själv eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång samt att arbetstagaren själv eller någon närstående är huvuddelägare i ett bolag som uppträder som part.

Andra situationer som kan medföra att en arbetstagare är jävig är att det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för arbetstagarens opartiskhet i ärendet, t.ex. att arbetstagaren är vän eller ovän med den som är part eller intressent i ärendet, ekonomiskt beroende av en part eller intressent eller är engagerad i saken på ett sådant sätt att misstanke lätt kan uppkomma att det brister i förutsättningarna för en opartisk bedömning.

Under rubriken *Riktlinjer i jävssituationer* sägs inledningsvis att om arbetstagaren känner till någon omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom eller henne ska arbetstagaren ge det till känna självmant genom att t.ex. ta upp saken med sin chef. Där talas också om en säkerhetsmarginal: ”Vid tvekan om vilka situationer som reglerna omfattar väljer vi i Regeringskansliet att tillämpa dem med säkerhetsmarginal.”

I samma stycke uttalas bl.a. att när det gäller ägarintressen i bolag som är parter i regeringsärenden bör arbetstagaren känna till att statsråden för sin del håller ett mycket långt säkerhetsavstånd till vad som kan utgöra jäv. Även om ett statsråds ägarintresse är helt obetydligt eller symboliskt avstår han eller hon från att delta i behandlingen av regeringsärendet.

Avslutningsvis uttalas i avsnittet Riktlinjer i jävssituationer att "[g]oda skäl talar för att vi som arbetar i Regeringskansliet bör följa statsrådets exempel och hålla ett långt säkerhetsavstånd till jävssituationer. Om du t.ex. äger aktier i ett bolag som är part i ett ärende, bör du alltså – oavsett aktieinnehavets storlek – rådgöra med din chef innan du deltar i beredningen av ärendet. På så sätt upprätthåller vi i frågor om intressekonflikter en praxis som är enhetlig, tydlig och lätt att kontrollera".

Bisysslor

Inledningsvis i avsnittet uttalas att en bisyssla är i princip allt som en statsanställd ägnar sig åt vid sidan av sin anställning och som inte kan hänföras till privatlivet. En bisyssla kan vara avlönad eller oavlönad.

Det konstateras att det finns två typer av bisysslor som den som är anställd i Regeringskansliet behöver känna till, förtroendeskadliga bisysslor, som regleras i lagen om offentlig anställning (LOA), och arbetshindrande bisysslor, som regleras genom allmänt löne- och förmånsavtal (ALFA). (Redogörelsen för Regeringskansliets etiska riktlinjer begränsas här till förtroendeskadliga bisysslor.)

I avsnittet *Förbudet mot förtroendeskadliga bisysslor* anges att den som arbetar i Regeringskansliet inte får ha någon anställning eller något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för arbetstagarens eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet eller som kan skada Regeringskansliets och i förlängningen regeringens anseende. Fortsättningsvis i avsnittet uttalas att det ställs särskilt höga krav på objektivitet och integritet hos dem som arbetar i Regeringskansliet. Förbudet mot förtroendeskadliga bisysslor innebär också att en anställd inte får ha en bisyssla som medför risk för att jäv kan uppkomma mot den anställde i huvudanställningen.

Om en bisyssla är förtroendeskadlig beror på omfattningen, arbetsområdet och den anställdes normala arbetsuppgifter. Av betydelse är också om bisysslan innebär ekonomiska förmåner för den anställde, anges det i avsnittet.

I ett särskilt avsnitt med rubriken *Föredrag och undervisning* uppmärksammas att det händer att anställda i Regeringskansliet erbjuds att mot betalning medverka som föredragshållare eller lärare i ämnen som berör verksamhetsområdet för det departement där man arbetar. Om det gäller en enstaka, kortare informations- eller utbildningsinsats som ligger i Regeringskansliets intresse och syftet med arrangemanget inte är av kommersiell natur, kan den anställde efter samråd med sin chef i regel få fullgöra uppdraget i tjänsten inom ramen för sina vanliga anställningsvillkor. Det innebär att något särskilt arvode inte ska tas ut.

Fortsättningsvis i avsnittet anges att det ibland även kan ligga i Regeringskansliets intresse att mer omfattande uppdrag, någon gång också sådana med kommersiella inslag, fullgörs i tjänsten. I så fall kan det vara lämpligt att skäligt arvode tas ut. Ett sådant arvode tillfaller Regeringskansliet. Om uppdraget avser upprepad eller omfattande schemabunden verksamhet betraktas det som en bisyssla, och risken för förtroendeskada får tas upp till bedömning.

I avsnittet *Information till arbetsgivaren* uppmärksammas att den som är anställd i Regeringskansliet på arbetsgivarens begäran ska lämna de uppgifter som behövs för att arbetsgivaren ska kunna bedöma om bisysslan är tillåten eller inte. Innan man som anställd i Regeringskansliet åtar sig en bisyssla eller om man redan har en bisyssla av något slag och är osäker på om bisysslan är tillåten bör man diskutera saken med sin chef. En anställd kan också vända sig till departementets expeditionschef. I Statsrådsberedningen kan en anställd vända sig till chefsjuristen. Frågan om en bisyssla är tillåten eller inte aktualiseras också i samband med att en anställd får nya arbetsuppgifter eller byter arbetsplats.

Tidigare granskning

Under 2008/09 års granskning (bet. 2008/09:KU20) granskade utskottet dåvarande kulturministerns ansvar för och handläggning av en uppkommen situation på Kulturdepartementet. Situationen bestod enligt anmälan av delikatessjäv i presstödsfrågan för en statssekreterare genom att statssekreteraren var gift med en ledamot i Svenska Dagbladets styrelse. I anmälan anfördes vidare att ansvaret för frågorna om presstöd, sedan förhållandet uppmärksammats i pressen den 20 november 2008, fördes över till en statssekreterare på Justitiedepartementet.

Bland annat hade föredragningar och avstämningar skett med den ifrågasvarande statssekreteraren inför de informella mötena med kommissionen, inför arbetet med och remitteringen av departementspromemorian Nya villkor för presstödet (Ds 2008:25) samt inför och under beredningen av de ställningstaganden till förslagen i promemorian som regeringen redovisade i budgetpropositionen för 2009.

I sitt ställningstagande uttalade utskottet att förvaltningslagen formellt inte är tillämplig på regeringsärenden. Enligt utskottets mening är det emellertid mycket viktigt att bestämmelserna om jäv följs i Regeringskansliet. Jävsreglerna gäller den person som ska ta en sådan befattning med ärendet att han eller hon kan tänkas inverka på utgången genom att obehörigen gynna eller missgynna någon. Från jäv kan enligt förvaltningslagen bortses när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse. Om det är risk att det finns någon omständighet som kan rubba förtroendet för att ett ärende handläggs på ett opartiskt sätt är det enligt utskottets mening angeläget att Regeringskansliet vidtar åtgärder för att motverka detta. Utskottet konstaterade att kulturministern i ett tidigt skede kände till den situation som kunde anses grunda jäv.

Enligt utskottets mening borde åtgärder genast ha vidtagits när frågan om jäv uppkommit. Så skedde inte. Statsrådet bar enligt utskottet ansvaret för detta.

Vid 2009/10 års granskning (bet. 2009/10:KU20) granskades dåvarande utrikesministerns deltagande i ett beslut om nåd för den f.d. presidenten i den serbiska delrepubliken Republika Srpska. Hon dömdes 2003 av FN:s internationella krigsförbrytartribunal i Haag till elva års fängelse för brott mot mänskligheten för sin medverkan i kriget på Balkan under 1990-talet. Vid rättegången vittnade bl.a. utrikesminister Carl Bildt, som kommit i kontakt med presidenten i sin tidigare egenskap som FN:s sändebud i Bosnien.

Den f.d. presidenten hade vid två tidigare tillfällen ansökt om nåd av den svenska regeringen. Ansökningarna hade avslagits. Carl Bildt deltog inte i dessa beslut. När tiden för en möjlig villkorlig frigivning enligt svenska regler närmade sig kontaktade svenska myndigheter våren 2009 krigsförbrytartribunalen i Haag. Tribunalen godkände i september 2009 en villkorlig frigivning. Regeringen beslutade den 22 oktober 2009 att villkorligt frige den f.d. presidenten. Carl Bildt deltog i detta beslut.

Utskottet konstaterade i sitt ställningstagande att det när regeringen den 22 oktober 2009 fattade beslut i ärendet om villkorlig frigivning var fråga om ett beslut där behörigheten både formellt och faktiskt låg hos den svenska regeringen. Det var inte endast fråga om att verkställa ett beslut som i praktiken fattats av tribunalen. Bedömningar av eventuella jävsförhållanden måste göras mot denna bakgrund. Granskningen visade emellertid enligt utskottets mening inte att det, vid något av de två regeringsbesluten, funnits någon omständighet som utgjort någon jävsgrund för Carl Bildt eller som på något annat sätt varit ägnad att rubba förtroendet för hans opartiskhet. Att han vid ett av tillfällena, för att som han själv uttryckte det hålla en klar råkäng mot en eventuell jävsproblematik, anmälde hinder att delta på grund av jäv förändrar inte detta ställningstagande. Granskningen gav inte skäl till något ytterligare uttalande från utskottets sida.

I granskningen våren 2015 (bet. 2014/15:KU20 s. 240 f.) aktualiserades frågan om jäv för den dåvarande finansmarknadsministern i samband med beslut om landsbygdsprogram. Utskottet förutsatte att de rutiner som finns för att förebygga risken för att jäv uppkommer vid regeringsbeslut följs.

Våren 2017 (bet. 2016/17:KU20) granskade utskottet utrikesministerns relation till ett fackförbund (s. 266 f.) och försvarsministerns relation till en militär stiftelse (s. 275 f.). Utskottet förutsatte att de rutiner som finns för att förebygga risken för att jäv uppkommer vid regeringsbeslut följs, och utredningen i ärendena visade inte att det hade förekommit några brister i detta hänseende vad gällde utrikesministern och försvarsministern.

Våren 2017 granskade utskottet även infrastrukturministerns ansvar för en statssekreterares resor (bet. 2016/17:KU20 s. 309 f.). Enligt en granskning av DN hade statssekreteraren sedan han tillträdde hösten 2014 åkt på utlandsresor till en kostnad av 829 000 kronor. Beloppet angavs vara sex gånger högre än för statssekreterarens företrädare, och betydligt högre än för andra statssekreterare. I artikeln påpekades att en majoritet av statssekreterarens resor

hade skett i business class, i strid med Regeringskansliets riktlinjer som föreskriver att det billigaste alternativet normalt ska väljas. Tidningen noterade minst ett fall där statssekreteraren genomfört en resa trots att han på grund av inställda möten avrått av tjänstemän på Regeringskansliet från att resa. För ett antal av resorna saknas också en skriftlig rapport om resans syften och mål, vilket annars är brukligt. I en intervju publicerad i DN den 26 oktober 2016, med rubriken Reglerna har inte följts till 100 procent, angav infrastrukturministern att hon inte känt till innehållet i statssekreterarens reseprogram eller att hans resekostnader var så höga. Vad gäller tidningens uppgifter om statssekreterarens resor sa infrastrukturministern följande: ”Jag har inte insyn, vare sig i hur hans resor bokas eller hur rutinerna ser ut. Men det är viktigt att vi både säkerställer att den som ska resa själv tar ansvar för att se till att man följer regelverket och att man också har rutiner för att de regler som finns efterlevs.”

Utskottet konstaterade inledningsvis att departementscheferna genom arbetsordningar för sina departement möjliggjort för andra statsråd och chefs-tjänstemän inom departementen att fatta flera beslut, framför allt i interna frågor av administrativ karaktär eller som har att göra med beredningen av regeringsärenden. Detta innebär dock inte att departementscheferna och övriga statsråd inte längre är ansvariga inför riksdagen. När det gällde den aktuella granskningen noterade utskottet att infrastrukturministern inte haft insyn i sin statssekreterares resor, trots att denne var hennes närmaste medarbetare. Utskottet kunde dock konstatera att statsrådet ingrep skyndsamt då situationen kom till hennes kännedom. Granskningen gav inte anledning till något ytterligare uttalande från utskottets sida.

Våren 2018 granskade utskottet dåvarande finansministerns relation till ett skogsbolag. I en artikel på DN:s webbplats den 24 maj 2015 med rubriken Anders Borg bjuden på Lundbergs jakter, angavs att bolagets styrelseordförande bjudit bl.a. den dåvarande finansministern Anders Borg på jakter i bolagets regi. Anders Borg hade enligt artikeln betalat 2 500 kronor per gång.

I sitt ställningstagande påminde utskottet om att det tidigare uttalat att det gäller för regeringens ledamöter att iaktta ett betydande säkerhetsavstånd till gränsen för vad som är tillbörligt och otillbörligt när det gäller mottagande av gåvor och förmåner. Granskningen visade att Anders Borg stämt av inbjudningar att delta i jaktarrangemang med sitt departement. Han uppgavs själv ha bekostat sitt deltagande och om de av arrangörerna uppgivna värdena för deltagandet väsentligt understeg de värden som fanns allmänt tillgängliga för motsvarande arrangemang, avstod han från att delta. Utskottet framhöll vikten av att statsråd vid behov stämmer av frågor av detta slag för att undvika mottagandet av förmåner som kan leda till att allmänhetens förtroende för statsrådet minskar och att statsrådets integritet ifrågasätts.

Utskottet förklarade sig förutsätta även att de rutiner som finns för att förebygga risken att jäv uppkommer vid regeringsbeslut följs, och utredningen i ärendet visade inte att det förekommit några brister i detta hänseende vad gällde den dåvarande finansministern Anders Borg.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på vissa frågor m.m. Som svar överlämnades den 7 mars 2019 en promemoria som upprättats inom Försvarsdepartementet (bilaga A2.3.2). Av svarspromemorian framgår följande.

Beslutet om anställning av pressekreteraren fattades av statsministerns dåvarande statssekreterare.

I samband med att pressekreteraren anställdes kom det fram att hon var engagerad i och ägde det aktuella företaget. Omständigheterna diskuterades med expeditions- och rättschefen i Försvarsdepartementet, varvid pressekreteraren uppgav att hon skulle avveckla sitt ägande i företaget.

Något beslut om bisyssla som avser pressekreteraren har inte fattats, enligt promemorian.

Pressekreterarens anställning i Regeringskansliet upphörde den 24 augusti 2018. Regeringskansliet har inga uppgifter om att pressekreteraren under sin tid som försvarsministerns pressekreterare har deltagit i beredningen av något regeringsbeslut eller regeringskanslibeslut som direkt avser eller har initierats av pressekreterarens företag. Inte heller försvarsministern har enligt promemorian deltagit i något sådant beslut.

Försvarsministern fick kännedom om pressekreterarens fortsatta bindning till FPA i samband med att den uppmärksammades i media, dvs. i slutet av augusti 2018, uppges det i promemorian.

Av promemorian framgår att pressekreteraren höll ett föredrag vid föreningen Sacs (Swedish Association of Civil Security) vårkonferens i maj 2015; Powerpointpresentationen från föredraget finns som bilaga till promemorian. Det gjordes inte någon bedömning av hur pressekreterarens deltagande skulle förhålla sig till bestämmelserna om förtroendeskadliga bisysslor.

Försvarsministern fick kännedom om föredraget i samband med att det uppmärksammades i medierna, dvs. i slutet av augusti 2018, enligt promemorian.

Med anledning av utskottets fråga om vilka rutiner som finns när det bestäms vilka evenemang som Peter Hultqvist ska delta i eller framträda vid, uppges följande i promemorian:

Försvarsministern får en stor mängd förfrågningar om deltagande i eller framträdande vid olika evenemang. Den politiska staben gör i regel en första genomgång av sådana förfrågningar. Innan slutlig ställning tas till vilka evenemang som försvarsministern ska delta i eller framträda vid sker vanligen samråd mellan den politiska staben och försvarsministern. Det förekommer också att frågan tas upp med tjänstemannaorganisationen.

Med anledning av utskottets begäran om att få ta del av en intern utredning som omskrivits i DN, där det konstaterats att pressekreteraren agerat på ett sätt som inte är i enlighet med Regeringskansliets etiska riktlinjer, uppges i promemorian att de uppgifter som kommit fram i massmedierna har undersökts och samtal förts med pressekreteraren. Detta har dock inte

resulterat i någon rapport eller liknande handling. En kopia av de etiska riktlinjerna i den lydelse som gällde 2015 finns fogad till svarspromemorian.

Som svar på utskottets begäran om en redogörelse för de överväganden som låg till grund för överenskommelsen med pressekreteraren i samband med att hon slutade på Regeringskansliet, uppges följande i promemorian:

Det inträffade ledde till att Regeringskansliet träffade en överenskommelse, genom vilken pressekreteraren sade upp sig från sin anställning. I överenskommelsen regleras de närmare villkoren kring detta.

Angående DN:s begäran den 17 augusti 2018 att få ta del av pressekreterarens e-postlogg uppges följande i promemorian:

En journalist vid Dagens Nyheter begärde den 17 augusti 2018 att få ta del av pressekreterarens e-postlogg för perioden den 3 augusti till den 17 augusti 2018. Innan e-postloggen lämnades ut gjordes det en prövning av om det i e-postloggen fanns uppgifter som omfattas av sekretess. E-postloggen lämnades ut den 27 augusti 2018.

Utfrågning med Peter Hultqvist

Utskottet höll den 25 april 2019 en offentlig utfrågning med försvarsminister Peter Hultqvist (bilaga B9). Vid utfrågningen lämnade Peter Hultqvist i huvudsak följande uppgifter.

Den 23 oktober 2014 beslutades att den aktuella personen skulle anställas som politiskt sakkunnig, med funktion som pressekreterare i Regeringskansliet. Anställningen gällde fr.o.m. den 3 november samma år. I samband med att hon anställdes kom det fram att pressekreteraren var engagerad i och ägde ett företag, Försvarspolitisk Arena i Almedalen eller FPA. Omständigheterna diskuterades mellan dåvarande expeditions- och rättschefen i Försvarsdepartementet och pressekreteraren. Pressekreteraren uppgav då att hon skulle avveckla sitt engagemang och ägande i företaget, vilket hon bekräftade för Peter Hultqvist i början av 2015 att hon hade gjort. Att pressekreterarens anhöriga var engagerade i FPA fick Peter Hultqvist kännedom om först i samband med att detta uppmärksammades i medierna i slutet av augusti 2018.

I sin egenskap av försvarsminister har Peter Hultqvist deltagit i vissa seminarier i Almedalen, bl.a. åren 2015, 2016 och 2017. Några av dessa seminarier hölls i den lokal som FPA ansvarade för. Inbjudningar till seminarierna gjordes emellertid inte av FPA utan av de organisationer som arrangerade de olika seminarierna, t.ex. Försvarshögskolan. När Peter Hultqvist medverkade i arrangemangen hade han inte kännedom om pressekreterarens anhörigas engagemang i FPA.

I maj 2015 höll pressekreteraren ett föredrag på föreningen Sacs vårkonferens. Peter Hultqvist fick kännedom om att det aktuella föredraget hade hållits först i samband med att det uppmärksammades i medierna, dvs. först i slutet av augusti 2018.

Efter att han fått kännedom om de nu aktuella uppgifterna om pressekreteraren när dessa uppmärksammades i medierna gav Peter Hultqvist

tjänstemannaorganisationen på Forsvarsdepartementet i uppdrag att titta på de frågor som uppkom till följd av mediebevakningen. Resultatet blev att pressekreteraren inte ansågs ha agerat i enlighet med Regeringskansliets etiska riktlinjer när det gäller två frågor, dels det föredrag som hon hållit i maj 2015, dels hur hon avvecklat sitt engagemang i företaget. Pressekreteraren kom därefter fram till att hon skulle avsluta sin anställning i Regeringskansliet. Pressekreteraren avslutade sin anställning i Regeringskansliet den 24 augusti 2018.

När han blev tillfrågad om det inte vid något av alla de evenemang han deltagit i i Almedalen kommit på tal i samtal med pressekreteraren att hennes man ägde bolaget som arrangerade evenemangen, framhöll Peter Hultqvist att han deltog i elva evenemang där inbjudare varit andra organisationer, sådana organisationer som Sveriges veteranföreningar, Forsvarshögskolan samt Folk och Forsvar. Han har inte deltagit i evenemang som arrangerades av FPA. Vad FPA gjorde var att de tillhandahöll lokaler. Det är de nämnda organisationerna som bjudit in till arrangemangen.

På frågan om han förvissat sig om att pressekreteraren inte längre ägde FPA, eller informerat sig om vem som ägde FPA, uppgav Peter Hultqvist att han inte haft någon anledning att ägna sig åt den frågan efter att han fått besked i början av 2015 att pressekreteraren avvecklat sitt ägande och engagemang i FPA. I Regeringskansliet är det rutin i samband med anställning att man för en diskussion om bisysslor och eventuella andra åtaganden. Så skedde även i detta fall; pressekreteraren hade resonerat kring dessa frågor med expeditionschefen när hon inledde sin anställning. Peter Hultqvist tillade att det måste vara tjänstemannaorganisationen som har ansvaret för att bedöma denna typ av frågor och att tjänstemannaorganisationen hade tagit det ansvaret. Pressekreteraren meddelade sedermera expeditionschefen att hennes engagemang och ägande i FPA var avvecklat, vilket hon även bekräftade för Peter Hultqvist i början av 2015. Sedan han fått den bekräftelsen från pressekreteraren var frågan avslutad för hans del. Han förutsatte att det gått korrekt till i och med att expeditionschefen haft de inledande resonemangen med pressekreteraren.

När frågan om pressekreteraren kom upp i medierna i augusti 2018 vidtog Peter Hultqvist omedelbart åtgärden att ge tjänstemannaorganisationen i uppdrag att utreda frågan. I den utredningen gjordes bedömningen att pressekreteraren inte haft någon bisyssla och att det inte förelegat något jäv, men att det rört sig om en gråzon och att det var en fråga om lämplighet. Detta ledde till att pressekreteraren avslutade sin anställning. Regeringskansliet företrädades därvid av personalchefen vid Statsrådsberedningen.

Tillfrågad om rutiner för framträdanden och deltagande i arrangemang uppgav Peter Hultqvist att man alltid har att förhålla sig till Regeringskansliets etiska riktlinjer. Det kommer in mängder av inbjudningar som först går igenom av staben som värderar och gör en sällning, varefter det slutliga avgörandet om vad Peter Hultqvist ska delta i ligger hos honom själv. På frågan om det därmed inte görs några mer djupgående undersökningar av

arrangörer uppmärksammade Peter Hultqvist vilken typ av etablerade organisationer som arrangerat de evenemang som är aktuella här (veteranförbund, Folk och Försvar, Försvarshögskolan osv.).

Peter Hultqvist avstod från att kommentera om det är vanligt förekommande att en persons anställning regleras i politikeravtalet men därefter avslutas utanför politikeravtalet, med hänvisning till att den överenskommelse som träffats mellan personalchefen och pressekreteraren föregåtts av en förhandlingsprocess som han varken deltagit i eller haft insyn i.

När det gällde DN:s begäran den 17 augusti 2018 att få ut pressekreterarens e-postlogg och det förhållandet att e-postloggen utlämnades den 24 augusti, uppgav Peter Hultqvist att e-postloggen var omfattande, det var över 1 000 poster som gick igenom och sekretessprövades innan loggen lämnades ut.

Utskottets ställningstagande

För respekten och förtroendet för vår demokrati är det angeläget att regeringen och dess myndigheter beaktar allas likhet inför lagen samt iakttar saklighet och opartiskhet. Det bör inte finnas ens skäl att misstänka att någon i regeringen eller Regeringskansliet gynnar t.ex. sig själv eller någon närstående. Därför är det viktigt att det finns goda rutiner gällande dessa frågor samt att information om innebörden av de, ibland komplicerade, författningsregleringar som är tillämpliga och även rutiner är lättillgänglig för arbetstagarna.

I granskningen har framkommit att pressekreteraren i samband med att hon anställdes haft kontakt med den dåvarande expeditions- och rättschefen vid Försvarsdepartementet angående avveckling av pressekreterarens engagemang och ägande i bolaget. Den kontakten ägde rum i enlighet med gällande rutin. Vidare har framkommit att pressekreteraren senare meddelat expeditionschefen att hennes engagemang och ägande i bolaget var avvecklat. Det senare har hon även bekräftat för Peter Hultqvist.

Utskottet konstaterar att Peter Hultqvist, i augusti 2018 när han fick kännedom om det föredrag som pressekreteraren hållit på Sacs och om vari pressekreterarens avveckling av sitt engagemang och ägande i bolaget bestod, omedelbart agerade genom att ge tjänstemän vid Försvarsdepartementet i uppdrag att utreda de aktuella frågorna. Utredningen resulterade i en bedömning som innebär att pressekreterarens agerande inte varit i överensstämmelse med Regeringskansliets etiska riktlinjer.

Utskottet konstaterar att det är gällande rutin att uppmärksamma frågor om t.ex. bisysslor i samband med att en person anställs, och att så skett. Utskottet finner skäl att notera att det inte blivit känt att bolaget överlätits till pressekreterarens närstående i samband med att pressekreteraren meddelade att hon avvecklat sitt ägande och engagemang i bolaget. Hur det kommer sig och varför frågan om hennes kvarstående engagemang i bolaget inte har uppmärksammats och utretts förrän i augusti 2018, framgår inte i granskningen. Därmed finns det utrymme att ifrågasätta om Regeringskansliets rutiner är tillräckliga när det gäller att värna saklighet och

opartiskhet. Utskottet finner således att rutinerna bör ses över i syfte att säkerställa att arbetstagare i Regeringskansliet i erforderlig utsträckning görs uppmärksamma på sitt ansvar när det gäller saklighet och opartiskhet och på de etiska riktlinjerna. Regeringskansliet bör därvid närmare överväga om det finns behov av en tydligare reglering när det gäller anställda i Regeringskansliet enligt politikeravtalet med centrala placeringar, exempelvis pressekreterare.

Avslutningsvis vill utskottet på nytt inskräpa vikten av att grundlagens krav på saklighet och opartiskhet respekteras och av en ständig strävan att upprätthålla förtroendet för det allmänna.

2.4 Utrikesdepartementets hantering av en utvärdering av säkerhetsrådskampanjen

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1275-2017/18), *bilaga A2.4.1*, hänvisas till bl.a. vissa uppgifter i en artikel med rubriken Utvärdering av Sveriges FN-kampanj saknas, som publicerades på tidningen Dagens Nyheters (DN) webbplats den 16 februari 2018 och i tidningens pappersupplaga den 17 februari 2018.

Enligt uppgifterna i artikeln saknades hos Utrikesdepartementet (UD) en utvärdering av kampanjen för Sveriges plats i Förenta nationernas (FN) säkerhetsråd.

I artikeln anges att på uppdrag av UD genomförde den tidigare ambassadören Anders Lidén en utvärdering av arbetet med säkerhetsråds-kampanjen. Det framgår att arbetet påbörjades i oktober 2016 och att den slutliga rapporten överlämnades till chefen för UD:s enhet för FN-politik i februari 2017. Enligt uppgifterna i artikeln offentliggjorde UD den 3 mars 2017 ett dokument om 13 sidor som innehöll slutsatserna i rapporten.

I artikeln anges även att skriftligt material om 37 sidor, som ska ha utgjort del av utvärderingen, inte hade diarieförts som en inkommen eller upprättad handling hos UD. Vidare anförs att chefen för UD:s FN-enhet hade uppgett till DN att ”de 13 sidorna med slutsatser var det enda skriftliga material” som han hade fått från utredaren Anders Lidén. Enligt vad som anges i artikeln uppgav chefen för UD:s FN-enhet på fråga från DN att utvärderingen var på 13 sidor och han tillbakavisade påståenden om att det skulle finnas exemplar av utvärderingen i ett kassaskåp hos UD.

Av artikeln framgår även att den 23 mars 2017 fick utrikesutskottet en föredragning om säkerhetsrådskampanjen. Det stod då enligt uppgift klart för ledamöterna att det, utöver slutsatserna, också fanns en utförlig rapport och utrikesutskottet beslutade att ”begära den fullständiga versionen av UD:s

interna utvärdering”. UD överlämnade då slutsatserna om 13 sidor till utrikesutskottet.

Enligt uppgifterna i artikeln fick DN i januari 2018 skriftligt besked från UD om att det inte fanns några ytterligare handlingar som kunde lämnas ut och att det i ärendet inte heller fanns några handlingar som inte var allmänna.

Anmälaren gör gällande att UD meddelade att departementet skulle redovisa det arbetsmaterial som hörde till utvärderingen först den 21 februari 2018, sedan massmedierna uppmärksammat frågan. I samband med detta bjöd UD in ledamöter från utrikesutskottet för en närmare redovisning av utredningens arbetsmaterial.

Anmälaren begär sammanfattningsvis att utskottet ska granska UD:s och utrikesminister Margot Wallströms hantering av dels den aktuella utvärderingen, dels massmediernas och utrikesutskottets begäran om att ta del av den fullständiga utvärderingen.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som har upprättats inom UD, *bilaga A2.4.2–4*. Utskottet har också fått skriftliga svar på skriftliga frågor av utvärderaren Anders Lidén, *bilaga A2.4.5*.

Utskottet höll den 11 april 2019 en offentlig utfrågning med utrikesminister Margot Wallström, *bilaga B6*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Sverige i FN:s säkerhetsråd

FN är en mellanstatlig organisation med 193 medlemsländer. Säkerhetsrådet är ett av FN:s huvudorgan. Säkerhetsrådet består av femton medlemmar varav fem är permanenta och tio är icke-permanenta medlemmar. De icke-permanenta medlemmarna väljs av generalförsamlingen för två år vardera. För att bli invald i säkerhetsrådet krävs att två tredjedelar av de närvarande och röstande medlemsstaterna i FN:s generalförsamling röstar på landet.

Sverige anmälde redan 2005 sin kandidatur för en icke-permanent plats i säkerhetsrådet för perioden 2017–2018. Det aktiva kampanjarbetet påbörjades 2014 och avslutades 2016. En stor del av det praktiska kampanjarbetet utfördes av Sveriges ständiga representation vid Förenta nationerna (den svenska FN-representationen) i New York. Vidare fanns ett sekretariat hos UD som fungerade som serviceorgan i Sverige. Den tredje komponenten i kampanjarbetet var Sveriges ambassader och konsulat. Som en del av kampanjarbetet utsågs också ett antal sändebud, s.k. hedersambassadörer.

En av UD:s enheter, enheten för FN-politik (UD-FN), svarar bl.a. för samordning och utveckling av den övergripande svenska FN-politiken, inklusive arbetet i FN:s generalförsamling, FN:s säkerhetsråd och insatser

samt FN:s ekonomiska och sociala råd, reformer i FN-systemet och samordning av kandidaturfrågor inom FN-systemet.

Enheten för FN-politik hade huvudansvaret för arbetet med säkerhetsråds-kampanjen. På enheten fanns ett sekretariat för att samordna det kandidaturrelaterade arbetet och för att förstärka enhetens förmåga att hantera regeringens FN-engagemang.

I juni 2016 valdes Sverige in till en icke-permanent plats i FN:s säkerhetsråd för perioden 2017–2018. I säkerhetsrådet representerades Sverige av den svenska FN-representationen i New York.

Beslut, meddelanden från UD, rapportering i massmedier m.m.

Den 7 oktober 2016 beslutade UD att låta genomföra en utvärdering av det svenska kandidaturarbetet för en plats i FN:s säkerhetsråd (UD2016/17647/FN). I underlagspromemorian till beslutet anges bl.a. att utvärderaren är anställd av UD, att utvärderaren ska utföra utvärderingsuppdraget på ett självständigt vis och att utvärderingen ska överlämnas till chefen för enheten för FN-politik den 12 december 2016.

Slutsatserna från utvärderingen av arbetet med säkerhetsråds-kampanjen presenterades vid en briefing för massmedier och publicerades på regeringens webbplats den 3 mars 2017.

Den 21 mars 2017 beslutade utrikesutskottet att hos UD begära att få del av den fullständiga versionen av departementets interna utvärdering av arbetet med kandidaturen till säkerhetsrådet (prot. 2016/17:26 § 3).

Den 24 mars 2017 överlämnade UD till utrikesutskottet slutsatserna från utvärderingen av arbetet med säkerhetsråds-kampanjen.

I december 2017 och januari 2018 förekom kontakter mellan UD och DN med anledning av att DN hade begärt att få ta del av den fullständiga versionen av UD:s utvärdering av arbetet med säkerhetsråds-kampanjen. Den 5 januari 2018 gav UD ett delbesked med anledning av DN:s begäran att få ta del av handlingar och lämnade då ut vissa handlingar i ärendet. I ett skriftligt besked till DN den 22 januari 2018 svarade UD bl.a. följande på DN:s begäran: ”När det till sist gäller din begäran om att få ta del av upplysning om det finns andra handlingar rörande utvärderingen som departementet bedömt inte är allmänna handlingar kan jag meddela följande. [...] I departementet förvaras inte någon allmän handling som innehåller uppgifter om handlingar rörande Lidéns utvärdering som bedömts vara ej allmänna handlingar.” I svaret lämnades också en, såvitt framstår, felaktig paragrafhänvisning till en bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Som har angetts ovan publicerade DN den 16 och 17 februari 2018 en artikel med rubriken Utvärdering av Sveriges FN-kampanj saknas. En sammanfattning av uppgifterna i artikeln framgår av anmälan och har återgetts under rubriken Ärendet.

I en artikel med rubriken UD fick flera exemplar av FN-utvärderingen som publicerades på DN:s webbplats och i tidningens pappersupplaga den 20 februari 2018 angavs bl.a. att UD upprepade att departementet aldrig hade tagit

emot den saknade utvärderingen av arbetet med säkerhetsrådskampanjen. I artikeln anfördes även att utredaren Anders Lidén intygade att han personligen hade överlämnat hela utvärderingen i flera exemplar till chefen för UD:s enhet för FN-politik. Vidare gjorde en ledamot i utrikesutskottet vissa kritiska uttalanden om UD:s hantering av utskottets begäran att få ta del av utvärderingen.

Samma dag, den 20 februari 2018, publicerade UD ett meddelande på regeringens webbplats om hanteringen av utvärderingen av arbetet med säkerhetsrådskampanjen. I meddelandet anfördes bl.a. att ingen handling hade kommit in till UD med anledning av arbetet med utvärderingen. Det angavs även att det under utvärderingens gång hade funnits annat material, inklusive arbetsmaterial och tidigare versioner som hade granskats inom departementet, samt att de slutsatser som tidigare presenterats och diarieförts var det slutliga resultatet av utvärderingen.

Vid ett sammanträde den 1 mars 2018 beslutade utrikesutskottet att upprepa sin begäran till UD om att få den fullständiga versionen av UD:s interna utvärdering av arbetet med säkerhetsrådskampanjen (prot. 2017/18:23 § 6).

Den 7 mars 2018 publicerade UD ett nytt meddelande på regeringens webbplats om hanteringen av utvärderingen av arbetet med säkerhetsrådskampanjen. I meddelandet anfördes bl.a. att utvärderingen av kandidaturen till FN:s säkerhetsråd var intern och att det därför var uppdragsgivaren, i detta fall chefen för FN-enheten, som granskade och slutligen godkände samt diarieförde materialet. Vidare angavs att ledamöter från utrikesutskottet samma dag hade tagit del av arbetsmaterial kopplat till UD:s interna utvärdering.

Vid ett sammanträde den 27 mars 2018 beslutade utrikesutskottet att begära en formell prövning av frågan om utlämnande av den fullständiga versionen av UD:s interna utvärderingsrapport om arbetet med säkerhetsrådskampanjen (prot. 2017/18:29 § 6).

I ett meddelande som UD publicerade på regeringens webbplats den 22 maj 2018 angavs bl.a. att det aktuella arbetsmaterialet överlämnades till utrikesutskottet den 18 maj 2018 och att det därmed blev en allmän handling.

Den 30 maj 2018 publicerade DN en artikel med rubriken UD försökte ändra i utvärdering om FN-kampanjen. I artikeln gjordes gällande att UD aktivt försökte påverka innehållet i utvärderingen av arbetet med säkerhetsrådskampanjen och att utvärderingen ansågs vara så kontroversiell att den ”gömdes undan i 15 månader”.

Redogörelse i utrikesutskottets betänkande 2017/18:UU11

I sitt betänkande 2017/18:UU11 (s. 24 f.) anför utrikesutskottet bl.a. följande under rubriken Den svenska säkerhetsrådskampanjen:

[...] Utrikesdepartementet (UD) har gjort en intern utvärdering av säkerhetsrådskampanjen. Utvärderaren presenterade denna för utskottet i mars 2017. I anslutning till detta begärde utskottet av UD att få ta del av den fullständiga utvärderingen. Departementet översände ett dokument på 13 sidor där utredarens slutsatser redovisas. Utskottet beslutade den 1 mars

2018 att upprepa sin begäran till Utrikesdepartementet om att få den fullständiga versionen av UD:s interna utvärdering av Sveriges kandidatur till FN:s säkerhetsråd. Detta gjordes mot bakgrund av att information som hade kommit utskottet till del, och som även bekräftats av utredaren själv i medierna, gjorde gällande att den fullständiga versionen av UD:s interna utvärdering består av sammanlagt 44 sidor samt bilagor.

UD har som svar på utskottets begäran, i ett e-postmeddelande från chefen för UD:s FN-enhet, meddelat att det enbart finns en version av resultatet från utredarens arbete med att utvärdera arbetet med säkerhetsråds kandidaturen. Det är de slutsatser som tidigare har lämnats över till utskottet. I svaret nämns även att ledamöter från samtliga partier beretts tillfälle att på plats i UD ta del av visst arbetsmaterial m.fl. handlingar i anslutning till utvärderarens arbete som förvaras i departementet.

Utrikesutskottet beslutade därefter, den 27 mars 2018, att begära att myndigheten prövar frågan om utlämnande av den fullständiga versionen av UD:s interna utvärderingsrapport om arbetet med kandidaturen till FN:s säkerhetsråd (2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen).

Regeringens hantering av UD:s interna utvärdering har också anmälts till konstitutionsutskottet (KU-anm. 2017/18:37). Eftersom anmälan kom in efter slutdatum för KU-anmälningar 2017/18 kommer konstitutionsutskottet att granska frågan under våren 2019.

Svar på skriftliga frågor

Den 28 februari 2018 besvarade utrikesminister Margot Wallström en skriftlig fråga om när och på vilket sätt hon avsåg tillse att riksdagen skulle få ta del av hela utvärderingen av arbetet med säkerhetsråds kampanjen, och inte enbart slutsatserna (fr. 2017/18:822). Statsrådet svarade att ledamöter från utrikesutskottet hade bjudits in till UD för en närmare redovisning av arbetsmaterialet. I övrigt hänvisade hon till att frågan sammanföll med frågorna i anmälan till konstitutionsutskottet och anförde att hon inte ville föregripa utskottets granskning.

Den 13 juni 2018 besvarade utrikesminister Margot Wallström en skriftlig fråga om utvärderingen av arbetet med säkerhetsråds kampanjen (fr. 2017/18:1394). Hon anförde följande:

Jonas Jacobsson Gjörtler har frågat mig vad jag och regeringen anser om att tjänstemän försöker ändra i en oberoende granskningsrapport, och vilka åtgärder jag avser vidta med anledning av det inträffade.

Jonas Jacobsson Gjörtler har till konstitutionsutskottet anmält Utrikesdepartementets hantering av den interna utvärderingen av arbetet med säkerhetsråds kandidaturen. De frågor som Jonas Jacobsson Gjörtler tar upp i sin anmälan sammanfaller delvis med den fråga som han ställer här. Jag vill inte föregripa den granskning som konstitutionsutskottet kommer att genomföra och begränsar därför svaret till vissa klarlägganden.

Låt mig börja med att slå fast att det Jonas Jacobsson Gjörtler kallar för "oberoende granskningsrapport" i själva verket var en intern utvärdering av arbetet med säkerhetsråds kandidaturen. Den författades av en medarbetare vid UD:s enhet för FN-politik på uppdrag av chefen för enheten.

Under utvärderingens gång fanns arbetsmaterial såsom tidigare utkast vilka granskades inom departementet. Faktagranskningen utfördes av olika delar av utrikesförvaltningen, inklusive berörd utlandsmyndighet och administrativ enhet på Utrikesdepartementet. Det var uppdragsgivaren

som, på grundval av faktagranskningen inom departementet, slutligen godkände och diarieförde materialet i form av utvärderingens slutsatser. Att material faktagranskas inom departement och Regeringskansliet är ett självklart led för att kvalitetssäkra arbetet.

Utrikesutskottets ledamöter bjöds in till Utrikesdepartementet 7 mars 2018 för att ta del av material kopplat till UD:s interna utvärdering, inklusive det som sedermera utlämnades till utrikesutskottet 22 maj 2018. Jonas Jacobsson Gjörtlér var en av de ledamöter som då tog del av materialet på Utrikesdepartementet. Vid detta tillfälle stod tjänstemän till förfogande för att besvara eventuella frågor från ledamöterna kring materialet såsom hur det framställts, granskats och använts inom departementet.

Jag har tidigare välkomnat att utrikesutskottet företog en egen granskning av arbetet med säkerhetsråds kandidaturen. För detta ändamål anlätades en oberoende, självständig utredare. Jag vill uppmärksamma Jonas Jacobsson Gjörtlér på att både UD:s interna utvärdering och utrikesutskottets egen granskning kommer till den övergripande slutsatsen att det varit en väl genomförd kampanj utan oegentligheter och med goda resultat.

Gällande ordning

Saklighetskravet

I 1 kap. 9 § regeringsformen (RF) anges att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttäcka 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, Zetee], 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.

Rätten att ta del av allmänna handlingar

Till främjande av ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande ska var och en enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF) ha rätt att ta del av allmänna handlingar.²

I 2 kap. 4 § TF anges att en handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 9 eller 10 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet. En handling anses enligt 2 kap. 9 § första stycket TF ha kommit in till en myndighet när den har anlänt till myndigheten eller kommit

² Samtliga hänvisningar till bestämmelser i TF avser lydelse från den 1 januari 2019, när inget annat anges.

behörig befattningshavare till handa. Enligt 2 kap. 10 § första stycket TF anses en handling ha upprättats hos en myndighet när den har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende som den hänför sig till har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till ett visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt.

Har ett organ som ingår i eller är knutet till en myndighet lämnat över en handling till något annat organ inom samma myndighet, anses handlingen som inkommen eller upprättad därigenom endast om organen uppträder som självständiga i förhållande till varandra (2 kap. 11 § TF).

En handling som utväxlas mellan olika enheter inom samma myndighet eller myndighetsorganisation anses alltså som inkommen till det mottagande organet endast om organen uppträder som självständiga i förhållande till varandra. I förarbetena till bestämmelsen uttalas att omständigheter av betydelse för att avgöra om ett organ intar en sådan självständig ställning kan vara att det självständigt förvaltar viss egendom, har viss handlingsfrihet inom en angiven ekonomisk ram eller i övrigt kan vidta vissa faktiska åtgärder självständigt och på eget ansvar (prop. 1975/76:160 s. 152).

I 2 kap. 12 § första stycket TF anges följande. En minnesanteckning som har gjorts hos en myndighet och som inte har expedierats ska inte heller efter den tidpunkt då den enligt 10 § är att anse som upprättad anses som allmän handling hos myndigheten. Minnesanteckningen anses dock som upprättad om den har tagits om hand för arkivering. Med minnesanteckning avses promemorior och andra uppteckningar eller upptagningar som har kommit till endast för föredragning eller beredning av ett ärende, dock inte till den del de har tillfört ärendet någon sakuppgift.

Av 2 kap. 12 § andra stycket TF framgår att utkast eller koncept till en myndighets beslut eller skrivelse och andra därmed jämställda handlingar som inte har expedierats inte anses som allmänna. Handlingen anses dock vara allmän om den tas om hand för arkivering.

Registrering av allmänna handlingar

Enligt 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, ska allmänna handlingar registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver dock inte registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in till eller upprättats hos myndigheten. Det krävs då att handlingarna hålls ordnade på ett lättillgängligt sätt. Det bör t.ex. vara tillräckligt att handlingarna i tidsföljd finns inlagda i akten i ärendet eller på annat sätt är ordnade enligt något system som gör att det är lätt för en utomstående att skaffa sig en överblick över vilka handlingar som finns (se Lenberg m.fl., Kommentar till offentlighets- och sekretesslagen [29 maj 2018, Zeteo] kommentaren till 5 kap. 1 §). Om det är uppenbart att en allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, behöver den varken registreras eller hållas ordnad.

Syftet med OSL:s grundläggande bestämmelser om diarieföring är att garantera allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar. Myndigheternas skyldighet att registrera allmänna handlingar ska således fylla den funktionen att allmänheten därigenom kan få vetskap om vilka handlingar som finns hos en myndighet. I annat fall riskerar allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar att bli illusorisk (Bohlin, Offentlighetsprincipen, 9 uppl., 2015, s. 23).

Utlämnande av allmänna handlingar

Enligt 2 kap. 15 § TF ska den som begär ut en allmän handling som får lämnas ut genast eller så snart det är möjligt och utan avgift få ta del av handlingen på stället på ett sådant sätt att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. Kan en handling inte tillhandahållas utan att en sådan del av handlingen som inte får lämnas ut röjs, ska den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i avskrift eller kopia. Utgångspunkten är alltså att handlingar ska lämnas ut i direkt anslutning till begäran, dvs. i princip omgående (Bohlin, Offentlighetsprincipen, 9 uppl., 2015, s. 117 f.). Vidare anges i 2 kap. 16 § TF att den som önskar ta del av en allmän handling har även rätt att mot en fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen till den del handlingen får lämnas ut samt att en begäran att få en avskrift eller kopia av en allmän handling ska behandlas skyndsamt.

I 6 kap. 3 § första stycket OSL anges att om en anställd vid en myndighet, enligt arbetsordningen eller på grund av ett särskilt beslut, har ansvar för vården av en handling, är det i första hand han eller hon som ska pröva om handlingen ska lämnas ut. I tveksamma fall ska den anställde låta myndigheten göra prövningen, om det kan ske utan onödigt dröjsmål.

Enligt 18 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet gäller bl.a. att frågor om att lämna ut handlingar som förvaras i Regeringskansliet prövas inom det departement som förvarar handlingarna, om inte något annat är särskilt föreskrivet. Är det tveksamt om en handling ska lämnas ut, eller om en sökande begär det, ska frågan om utlämnande prövas av ett statsråd i departementet eller – när det gäller handlingar som hör till Regeringskansliets förvaltningsavdelnings verksamhetsområde – av ett statsråd i Statsrådsberedningen. Frågan får också överlämnas till regeringens prövning.

Enligt 2 kap. 19 § första stycket TF ska beslut av ett statsråd överklagas till regeringen. Beslut av regeringen får enligt 6 kap. 7 § tredje stycket OSL inte överklagas.

Särskilda bestämmelser för riksdagen

Det finns inte några särskilda bestämmelser som ger riksdagsledamöter en mer långtgående rätt än allmänheten att ta del av handlingar som förvaras hos myndigheter. Däremot finns i 10 kap. 8 § riksdagsordningen en bestämmelse som ålägger en statlig myndighet att på begäran lämna upplysningar och avge yttranden till ett utskott som begär det. Regeringens skyldighet i detta

sammanhang är dock begränsad till dels frågor om arbetet inom EU, dels de av riksrevisorernas granskningsrapporter över effektivitetsrevisionen som har överlämnats till regeringen. Informationen till utskotten kan lämnas skriftligen eller muntligen. (Holmberg m.fl. Grundlagarna [13 maj 2016, Zeteo] kommentaren till 10 kap. 8 § riksdagsordningen.)

Härutöver finns en särskild bestämmelse för konstitutionsutskottet. Enligt 13 kap. 1 § regeringsformen har konstitutionsutskottet rätt att för granskningen få ut protokollen över beslut i regeringsärenden, handlingar som hör till dessa ärenden samt regeringens övriga handlingar som utskottet finner nödvändiga för sin granskning. Bestämmelsen ger utskottet rätt att få ut även sådana handlingar som inte är allmänna. Om utskottet begär att få ut handlingar som inte är allmänna blir de dock allmänna i och med att de lämnas till utskottet.

Tidigare granskning

Saklighetskravet

I en granskning våren 2017 (bet. 2016/17:KU20 s. 332) gjorde utskottet ett mer övergripande ställningstagande med anledning av det relativt stora antalet anmälningar där det görs gällande att ett statsråds uttalande strider mot saklighetskravet i 1 kap. 9 § RF. Utskottet framhöll att bestämmelsen innebär att domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska iaktta bl.a. saklighet. Enligt förarbetena gäller bestämmelsen även för regeringen men endast när regeringen uppträder som högsta myndighet inom förvaltningsorganisationen (prop. 1975/76:209 s. 138). Det innebär att regeringen i denna roll inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem som den är satt att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende. Mot bakgrund av det anförda konstaterade konstitutionsutskottet att endast en del av regeringens verksamhet omfattas av saklighetskravet i regeringsformen och att saklighetskravet därför inte generellt kan tillämpas i granskningen av statsråds uttalanden i olika sammanhang. Utskottet anförde vidare att statsråd, i likhet med alla andra medborgare, har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men att statsråd kan behöva ta särskild hänsyn. En självklar utgångspunkt i dessa sammanhang är att uttalandena ska vara korrekta. Detta utesluter naturligtvis inte enligt utskottet att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat och polemiskt.

Hanteringen av allmänna handlingar

Konstitutionsutskottet har vid flera tidigare tillfällen granskat regeringens utlämnande av allmänna handlingar, särskilt mot bakgrund av TF:s krav på skyndsamt handläggning. Utskottet har då betonat att rätten att ta del av allmänna handlingar är en hörnsten i den svenska rättsordningen och är av central betydelse för opinionsbildning, debatt och insyn i och granskning av myndigheternas verksamhet. En begäran om att få ta del av en allmän handling

ska, enligt utskottet, behandlas med förtur, och inga obehöriga dröjsmål eller någon omfattande tidsutdräkt får förekomma (se t.ex. bet. 2003/04:KU20 s. 134 f., bet. 2009/10:KU10 s. 14 f., bet. 2010/11:KU10 s. 21 f., bet. 2012/13:KU20 s. 219 f., bet. 2013/14:KU20 s. 103 f. och bet. 2017/18:KU10 s. 21 f.).

Utskottet har också vid flera tillfällen behandlat frågor om diarieföring i Regeringskansliet inom ramen för sin granskning (se t.ex. bet. 2012/13:KU10 s. 22 f., bet. 2014/15:KU10 s. 20 f., bet. 2014/15:KU20 s. 179 f. och bet. 2015/16:KU20 s. 17 f.).

Våren 2017 granskade utskottet UD:s hantering av säkerhetsråds-kampanjen (bet. 2016/17:KU20 s. 143 f.). I granskningen framkom att det fanns en omfattande eftersläpning när det gällde UD:s diarieföring av allmänna handlingar. Utskottet anförde i sitt ställningstagande att det inte var acceptabelt med en sådan utestående balans i diarieföringen. Utskottet erinrade om att syftet med OSL:s grundläggande bestämmelser om diarieföring är att garantera allmänhetens tillgång till allmänna handlingar.

Under våren 2018 granskade utskottet UD:s hantering av handlingar i samband med säkerhetsråds kampanjen (bet. 2017/18:KU20 s. 127 f.). Av utredningen framgick att registreringen och diarieföringen av den i granskningen aktuella handlingen skedde mer än ett år efter det att ärendet hade slutbehandlats. Utskottet konstaterade att en sådan tidsutdräkt står i strid med principen om handlingsoffentlighet och regelverkets grundläggande syfte att garantera allmänhetens tillgång till allmänna handlingar. I ljuset av tidigare granskning framstod enligt utskottet departementets hantering som anmärkningsvärd. För detta kunde utrikesministern inte undgå ansvar. Utskottet uppmärksammade att ministern hade tagit initiativ till en översyn.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser till Regeringskansliet begärde utskottet dels att få ta del av bl.a. beslut och andra handlingar av relevans för ärendet samt en begäran om utfående av allmän handling, dels svar på ett antal frågor och på kompletterande frågor.

Utskottet fick den 18 januari 2019, den 14 februari 2019 och den 7 mars 2019 svarspromemorior, med bilagor, som har utarbetats inom UD (bilaga A2.4.2–4).

I svarspromemorian från januari hänvisas till en bilaga och anförts bl.a. följande med anledning av utskottets begäran om en redogörelse för utvärderarens ställning i förhållande till Regeringskansliet och hur arbetet bedrevs.

Den medarbetare som utförde utvärderingen hade en tidsbegränsad anställning i Regeringskansliet och var placerad i UD vid enheten för FN-politik. Han bestämde självständigt hur det praktiska arbetet skulle bedrivas, t.ex. i fråga om metod för intervjuer och informationsinhämtning. Han fick också obehindrad tillgång till departementets och utlandsmyndigheternas,

inklusive FN-delegationens, material. Han informerade vid några tillfällen chefen vid UD:s enhet för FN-politik om hur arbetet bedrevs.

Det praktiska arbetet utfördes alltså på ett självständigt sätt, men medarbetaren förfogade inte över det slutliga resultatet av utvärderingen, vilket också framgår av beslutet om finansiering av utvärderingen. Det var chefen för UD:s enhet för FN-politik som för departementets räkning, på grundval av vad som framkommit under beredningen av ärendet, hade ansvar för att fastställa det slutliga resultatet av utvärderingen. Enligt underlagspromemorian till beslutet om finansiering skulle slutsatserna i utvärderingen presenteras för departementsledningen och regeringen samt – i den utsträckning som medges med hänsyn till framför allt sekretesskrav – andra intressenter.

På utskottets fråga i vilket skede handlingar hänförliga till det aktuella utvärderingsuppdraget blev allmänna handlingar hos UD, när handlingarna diariefördes och i vilken utsträckning handlingarna bedömts omfattas av sekretess hänvisas i svaret till en bilaga och anförs följande.

UD beslutade den 7 oktober 2016 om finansiering av en utvärdering av det svenska kandidatarbetet för en icke-permanent plats i FN:s säkerhetsråd 2017–2018. Beslutsprotokollet och en tillhörande underlagspromemoria blev i samband med det att betrakta som upprättade allmänna handlingar enligt dåvarande 2 kap. 7 § TF (jfr nuvarande 2 kap. 10 § TF) och registrerades samma dag i ärende UD2016/17647/FN.

Handlingen med utvärderingens slutsatser färdigställdes den 2 mars 2017 och blev då att betrakta som en upprättad allmän handling enligt dåvarande 2 kap. 7 § TF (jfr nuvarande 2 kap. 10 § TF). Handlingen registrerades samma dag i ärende UD2017/03734/FN. Den 3 mars 2017 publicerades slutsatserna från utvärderingen på regeringens webbplats, med undantag för de uppgifter som då bedömdes omfattas av sekretess enligt 15 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

I en avslutningspromemoria redovisades bl.a. utvärderingens medelsanvändning och resultat. Promemorian färdigställdes den 29 juni 2017 och blev därmed att betrakta som en upprättad allmän handling enligt dåvarande 2 kap. 7 § TF (jfr nuvarande 2 kap. 10 § TF). Den registrerades samma dag i ärende UD2016/17647/FN.

Den medarbetare som utförde utvärderingen överlämnade sitt utkast till utvärdering till chefen för enheten för FN-politik. Medarbetaren hade inte en sådan självständig ställning som avses i bestämmelsen om överlämnande av handlingar mellan självständiga myndighetsorgan i dåvarande 2 kap. 8 § TF (jfr nuvarande 2 kap. 11 § TF). Följaktligen betraktades utkastet inte som en till Regeringskansliet inkommen allmän handling enligt dåvarande 2 kap. 6 § TF (jfr nuvarande 2 kap. 9 § TF). Utkastet har inte heller expedierats eller tagits om hand för arkivering.

Den 18 maj 2018 överlämnades en kommenterad kopia av utkastet till riksdagens utrikesutskott. Denna handling blev genom expedieringen en upprättad allmän handling enligt dåvarande 2 kap. 7 § TF (jfr nuvarande 2 kap.

10 § TF) och registrerades samma dag i ärende UD2018/08165/FN. Vissa uppgifter i handlingen har bedömts omfattas av sekretess enligt 15 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen.

Utskottets fråga om vad som var anledningen till att det var först i maj 2018 som andra handlingar, utöver slutsatserna från utvärderingen av arbetet med säkerhetsrådskampanjen, överlämnades till utrikesutskottet besvaras enligt följande.

Den handling med slutsatser som publicerades på regeringens webbplats den 3 mars 2017 utgör den slutliga utvärderingsrapporten. Eftersom ledamöter i riksdagens utrikesutskott visade intresse för ytterligare material kopplat till UD:s interna utvärdering gavs ledamöterna den 7 mars 2018 tillfälle att ta del av departementets interna arbetsmaterial, trots att detta inte utgjorde allmänna handlingar. Den 27 mars 2018 återkom riksdagens utrikesutskott med en begäran om utlämnande av delar av detta material. Med anledning av denna begäran överlämnade UD den 18 maj 2018 den kommenterade kopian av utkastet.

I svarspromemoriorna lämnar UD följande kommentarer till påståendena om att det har lämnats missvisande uppgifter från UD till utrikesutskottet och massmedierna när det gäller utvärderingen av arbetet med säkerhetsrådskampanjen och förekomsten av ytterligare handlingar – utöver slutsatserna – hänförliga till utvärderingen.

UD:s uppfattning har varit att det slutliga resultatet av utvärderingen är de slutsatser som presenterades i mars 2017. Den medarbetare som utförde utvärderingen var av en annan uppfattning, vilket framgick när medarbetaren deltog vid ett sammanträde med utrikesutskottet den 21 mars 2017 och i en intervju som publicerades i DN den 17 februari 2018. Medarbetarens uppfattning föranledde dock inte departementet att ändra sin uppfattning.

Den 22 januari 2018 lämnade en tjänsteman vid UD ett skriftligt besked till en journalist på DN med anledning av dennes förfrågan om att få ta del av handlingar kopplade till utvärderingen. Den mening som anges i en artikel i DN, att det ”inte heller fanns några icke allmänna handlingar i ärendet, alltså papper som inte behövde lämnas ut”, är inte hämtad från tjänstemannabeskedet och återger inte heller innebörden av detta. Det finns ingen motsättning mellan den information som lämnades i beskedet och den som publicerades på regeringens webbplats.

Den aktuella begäran om att få ta del av allmän handling har inte prövats av UD eller av regeringen.

Enligt underlagspromemorian till beslutet om finansiering av utvärderingen skulle slutsatserna i utvärderingen presenteras för departementsledningen och regeringen samt – i den utsträckning som medges med hänsyn till framför allt sekretesskrav – andra intressenter. Handlingen med slutsatserna upprättades den 2 mars 2017 och blev då en allmän handling. Under utvärderingens gång hade det funnits arbetsmaterial som granskats inom departementet. Arbetsmaterialet utgjorde dock inte allmänna handlingar. Det finns ingen motsättning

mellan departementets förhållningssätt avseende handlingar i ärendet och den information som publicerades på regeringens webbplats.

På utskottets fråga i vilket skede utrikesminister Margot Wallström informerades om det som förevarit mellan å ena sidan företrädare för UD och å andra sidan utrikesutskottet respektive massmedierna när det gäller utlämnande av och hantering av handlingar hänförliga till utvärderingen av arbetet med säkerhetsrådskampanjen samt vilken information som lämnades till statsrådet anförs följande. Statsrådet informerades löpande enligt sedvanliga rutiner, bl.a. om utvärderingens innehåll, kontakterna med riksdagen och medierapporteringen.

Skriftligt svar från Anders Lidén

Den 26 mars 2019 beslutade utskottet att genom en skrivelse till utvärderaren Anders Lidén begära svar på två frågor.

Som svar fick utskottet den 4 april 2019 en skrivelse från Anders Lidén (bilaga A2.4.5).

I sitt svar på frågan om hur arbetet med utvärderingen bedrevs, stämde av med och redovisades till UD anför Anders Lidén i huvudsak följande.

Kort tid efter att han hade gått i pension och lämnat sin anställning i UD blev han av UD ombedd att göra en utvärdering av Sveriges kampanj för en plats i FN:s säkerhetsråd 2017–18. Han anställdes för att under två månader göra utvärderingen. Rapporten skulle belysa hur den svenska kampanjen bedrevs och även hur kampanjer går till vid FN i New York samt hur detta uppfattas.

Han fick fri tillgång till UD:s personal och allt skriftligt material om kampanjen. Metodologin för utvärderingen var helt hans egen liksom upplägget att den till stor del skulle bygga på vad andra länders representanter i New York ansåg om Sveriges kampanj. Det förekom inte någon inblandning från UD:s sida, vare sig när det gällde metodval eller hur arbetet skulle bedrivas. Han beviljades de resurser han begärde för sitt uppdrag.

När hans anställning upphörde i december 2016 överlämnade han till UD tio exemplar av en färdig rapport på 44 sidor, som på hans initiativ hade faktagranskats av två i kampanjen centralt placerade personer. Han betraktade i och med detta sitt uppdrag som avslutat. Han begärde inte någon förlängning av anställningen. Det fattades inte något nytt anställningsbeslut och han fick inte heller lön för tiden efter den 12 december 2016.

UD meddelade att man ville göra en egen faktagranskning, och den 30 januari 2017 återkom departementet med förslag till ändringar i rapporten. För att vara tillmötesgående accepterade han att efter den 12 december 2016 föra in några ändringar som hade föreslagits i rapporten och som han tyckte var befogade. Han beaktade framför allt sådana ändringsförslag från UD som hade karaktären av faktafel och förtydliganden, men inte synpunkter av åsiktskaraktär eller som avvek från hans slutsatser.

Han begärde aldrig någon förlängning av sin anställning eller extra tid för att fullfölja uppdraget och hade varken anställning eller lön efter den 12 december 2016.

Den 7 februari 2017 lämnade han in den nya, slutliga versionen av rapporten i tio exemplar till UD, chefen för FN-enheten. Dokumentet omfattade fortfarande 44 sidor inklusive slutsatser på 13 sidor, vilka följde av den övriga texten. Det rörde sig med andra ord om en helhet och inte om arbetsmaterial och slutsatser.

Den nya versionen av rapporten överlämnades alltså inte den 28 februari 2017, vilket felaktigt uppges i UD:s avslutningspromemoria från 2017-06-29 [bilaga 2 till UD:s svarspromemoria den 8 januari 2019; konstitutionsutskottets anmärkning]. Att det var en fullständig utvärdering och inte bara slutsatser som överlämnats framgår enligt honom också av samma promemoria. Däremot föreslog han för chefen för FN-enheten – inför den pressträff om utvärderingen som planerades till början av mars 2017 – att åtminstone utvärderingens slutsatser skulle kunna överlämnas till medierna. Resultatet blev till hans förvåning att en delvis övermålad version av hans slutsatser överlämnades. Han utgick fortfarande från att hela rapporten skulle registreras och föredras för utrikesutskottet och inte bara dess slutsatser.

Han redogjorde för sin rapport inför grupper i UD och riksdagens utrikesutskott vid några tillfällen under våren 2017. Han var då mycket öppen med att hans rapport innehöll 44 sidor inklusive slutsatser på 13 sidor.

Anders Lidén anför i huvudsak följande på utskottets fråga hur han såg på sin organisatoriska ställning och grad av självständighet i förhållande till UD.

Av anställningsbeslutet framgår att han fick en tidsbegränsad anställning för tiden 13 oktober 2016 till 12 december 2016. Administrativt var han placerad vid UD:s sekretariat för säkerhetsråds-kandidaturen, där hans arbetsplats och sekreterare fanns.

Att resultatet av utvärderingen skulle tillhöra UD innebar att UD kunde besluta om hur rapporten skulle delges och om eventuell hemligstämpling. Ingenting framfördes till honom eller i någon underlagspromemoria att hans rapport skulle ”tvättas” och godkännas av UD. Om så hade varit fallet hade han inte åtagit sig uppdraget.

Han fick självständigt utföra uppdraget utan inblandning från UD:s sida. Han bestämde metod och upplägg. De resurser som han ansåg sig behöva beviljades. Han lät också genomföra en oberoende faktagranskning. Allt detta bekräftade för honom att UD önskade en självständig och oberoende utvärdering.

Utfrågning med utrikesminister Margot Wallström

Den 11 april 2019 höll konstitutionsutskottet en offentlig utfrågning med utrikesminister Margot Wallström (bilaga B6).

Vid utfrågningen anförde utrikesministern i huvudsak följande om UD:s hantering av den i granskningen aktuella utvärderingen av säkerhetsråds-kampanjen.

UD genomförde en egen utvärdering eftersom man ville lära av sina egna erfarenheter för att kunna utveckla utrikesförvaltningens arbetsmetoder. Utvärderingen skulle därmed bl.a. utgöra ”ett viktigt bidrag till utvecklingen av våra arbetsmetoder i allmänhet och inför framtida kandidaturer i synnerhet”.

Enligt underlagspromemorian till finansieringsbeslutet förväntades utvärderingen ”resultera i slutsatser och lärdomar av utrikesförvaltningens arbete under kandidatperioden”. I underlagspromemorian angavs även att det förutsågs att efter samråd med utrikesrådet för politiska frågor, skulle slutsatserna i utvärderingen presenteras för departementsledningen och regeringen samt – i den utsträckning som medgavs med hänsyn till sekretesskrav – andra intressenter. Enligt utrikesministern hade departementet, innan utvärderingsarbetet inleddes, därmed tydligt angett i underlagspromemorian att det var slutsatserna som skulle presenteras.

Utrikesministern anförde att utvärderingen var ”UD-intern”. Det var aldrig aktuellt att regeringen skulle ge en särskild utredare i uppdrag att utföra utvärderingen. I stället anställde departementet Anders Lidén, en erfaren diplomat, som placerades vid departementets enhet för FN-politik. Han gavs inga andra arbetsuppgifter utan kunde helhjärtat ägna sig åt utvärderingen.

I underlagspromemorian angavs att utvärderingsuppdraget skulle utföras på ett ”självständigt vis även om utvärderingen och dess resultat tillhörde Regeringskansliet”. Utrikesministern anförde att Anders Lidén själv bestämde hur arbetet skulle bedrivas men att han inte hade en chefsposition på departementet. Inte heller utgjorde han enligt utrikesministern ett självständigt myndighetsorgan i förhållande till sin arbetsgivare, UD. Enligt utrikesministern var det alltså inte Anders Lidén utan departementet som bestämde över det slutliga resultatet.

Utrikesministern framhöll att de dokument som Anders Lidén under arbetets gång producerade och överlämnade till sin chef på enheten för FN-politik utgjorde departementets interna arbetsmaterial. Hon uppgav att Anders Lidén, i egenskap av intern utredare hos UD, arbetade med olika utkast som presenterades för chefen för FN-enheten och att chefen för FN-enheten framförde synpunkter på materialet. Utkasten, som lämnades in till UD bl.a. den 7 och den 28 februari 2017, utgjorde internt arbetsmaterial hos UD. Utrikesministern anförde att det gjordes ändringar i arbetsmaterialet under uppdragets gång, vilket hon noterade är ett vanligt arbetssätt. Dokumenten ”kom alltså inte in till UD utan tillhörde UD hela tiden” enligt utrikesministern. De utkast som Anders Lidén överlämnade till chefen för FN-enheten var enligt utrikesministern ett utflöde av det arbete som han utförde som anställd. Det var inte fråga om ett helt nytt utkast, utan synpunkter på ett tidigare utkast från Anders Lidén inom det uppdrag som han skulle avsluta. Den omständigheten att Anders Lidén i februari 2017 inte längre hade en

formell anställning innebar enligt utrikesministern inte att han var fristående från departementet i fråga om utvärderingen. Utrikesministern uppgav att Anders Lidén såvitt hon kände till inte hade begärt någon formell förlängning av sin anställning hos UD, men det material som han hanterade tillhörde UD.

Den 3 mars 2017 presenterades slutsatserna för medierna och publicerades på regeringens webbplats. Ett par veckor senare höll UD en föredragning om slutsatserna för utrikesutskottet. Därmed var den interna utvärderingen avslutad.

När det gäller frågan om utrikesutskottets begäran att få ta del av handlingar anförde utrikesministern att det är principiellt viktigt för varje regering att ofärdiga utkast och liknande inte lämnas ut. Därför ledde utrikesutskottets begäran till att UD lämnade ut det som det stod i beslutet att utredaren skulle göra och departementet skulle använda, dvs. dokumentet med slutsatserna från utvärderingen som alltså utgjorde en allmän handling. Enligt utrikesministern vidhöll UD i de kontakter och diskussioner med utskottet som föregick beslutet att lämna ut underlaget, dvs. rapporten om 44 sidor inklusive departementets kommentarer, sin uppfattning att detta utgjorde ett internt arbetsmaterial och inte en allmän handling som skulle lämnas ut. Det fördes en löpande dialog mellan UD och utrikesutskottet i saken. Att Anders Lidén inte delade UD:s syn på materialet ändrade inte departementets inställning. På grund av att det uppstod en debatt som gav intryck av att departementet hade något att dölja bjöds utrikesutskottet först in att ta del av materialet hos UD och sedermera beslutade UD att lämna ut även underlaget till utrikesutskottet. UD ville på det sättet få slut på spekulationerna att det skulle finnas något i arbetsmaterialet som departementet hade anledning att dölja. När arbetsmaterialet överlämnades till utskottet blev det expedierat och därmed en allmän handling.

Vad beträffar frågan om UD:s hantering av DN:s begäran om att få ta del av handlingar betonade utrikesministern att UD betraktade materialet som ett arbetsmaterial fram till dess att det lämnades ut till utrikesutskottet. Departementet informerade DN om att det inte fanns några allmänna handlingar, utöver de handlingar som hade lämnats ut till DN. Utrikesministern uppgav att en myndighet inte har någon skyldighet att redovisa vilka utkast och annat arbetsmaterial som finns hos myndigheten. Vidare påpekade hon att gränsdragningen när det gäller vad som är allmänna handlingar och vad som är arbetsmaterial finns i tryckfrihetsförordningen, och att det är det som respekteras. UD har full respekt för och följer regelverket.

Utrikesministern uttryckte att det är tråkigt och oacceptabelt att UD hamnar i blåsväder för hanteringen eller diarieföringen av handlingar. Hon konstaterade att den här typen av kritik har funnits under en längre tid och har drabbat även hennes företrädare. En del av förklaringen till detta är, enligt utrikesministern, utrikesförvaltningens organisation där utlandsmyndigheterna utgör självständiga myndigheter i förhållande till UD samt ett stort kommunikations- och informationsflöde.

Utrikesministern redogjorde för åtgärder som har vidtagits inom ramen för ett sammanhållet åtgärdsprogram som genomfördes under förra året, kallat #handling2018, och som omfattade hela utrikesförvaltningens samtliga medarbetare. I åtgärdsprogrammet har ingått att öka kompetensnivån hos alla medarbetare, och man har jobbat med konkret uppföljning av åtgärderna. Detta har enligt utrikesministern varit en väldigt viktig del i bl.a. varje verksamhetsdialog, chefsåterkoppling och inspektion. Omfattande utbildningsinsatser har genomförts och varenda enhet respektive utlandsmyndighet ska utarbeta handlingsplaner för arbetet med offentlighetsprincipen och allmänna handlingar. Utrikesministern uppgav att vidtagna åtgärder har gett resultat men att arbetet fortsätter under 2019 och framöver. Hon poängterade att UD tar detta arbete på största allvar och att man under en längre tid har jobbat för att också förbättra hanteringen av allmänna handlingar samt pekade på utmaningar när det gäller genomförandet av sekretessprövningar. Utrikesministern betonade att hon betraktar offentlighetsprincipen som en grundbult i vårt samhälle samt att ordning och reda bland allmänna handlingar är en förutsättning för att offentlighetsprincipen ska fungera. Enligt utrikesministern är UD:s genomgripande och systematiska arbete med att förbättra hanteringen av allmänna handlingar högprioriterat.

Utskottets ställningstagande

Inledningsvis vill utskottet framhålla att konstitutionsutskottets granskning i första hand tar sikte på ärendens formella hantering och handläggningsfrågor och inte på materiella bedömningar eller innehåll i beslut.

Konstitutionsutskottet har tidigare haft anledning att överväga frågor om allmänna handlingar och handlingsoffentlighet när det gäller UD:s hantering av handlingar i samband med säkerhetsrådskampanjen. Senast våren 2018 hade utskottet anledning att framhålla att UD före inrättandet av en arbetsgrupp borde ha analyserat och klarat ut relevanta frågeställningar om handlingsoffentlighet för att säkerställa det tillämpade arbetssättets förenlighet med det tryckfrihetsrättsliga regelverket (bet. 2017/18:KU20 s. 148).

Utrikesministern och UD har i den nu aktuella granskningen anført att det material som utvärderaren överlämnade till departementet varit av karaktären utkast och arbetsmaterial. Utvärderaren hade enligt utrikesministern och UD inte en sådan självständig ställning som avses i bestämmelsen i 2 kap. 11 § TF om överlämnande av handlingar mellan självständiga myndighetsorgan. Följaktligen betraktade UD inte det aktuella materialet som till Regeringskansliet inkomna allmänna handlingar.

Departementets bedömning av utvärderarens ställning är ur ett tryckfrihetsrättsligt perspektiv av direkt betydelse för myndighetens hantering av handlingar som tillkom inom uppdraget. Bedömningen måste göras med utgångspunkt i hur självständigheten kommer till uttryck i det aktuella fallet och den rättspraxis som finns på området. Departementet har under granskningen redovisat sin bedömning för utskottet. Från utvärderarens sida

har samtidigt framhållits att han fick utföra uppdraget självständigt utan inblandning av UD och att upplägget bekräftade för honom att UD önskade en självständig och oberoende utvärdering. Det framstår därmed enligt utskottet som att det har förelegat en viss diskrepans mellan departementets bedömning och utvärderarens tolkning av uppdraget. Utskottet vill därför framhålla vikten av att departementet vid uppdragsförhållanden av detta slag dels ser till att uppdragets karaktär och frågan om självständighet noggrant gås igenom i förväg, dels regelmässigt gör en noggrann tryckfrihetsrättslig analys i syfte att säkerställa att all hantering av handlingar sker i överensstämmelse med regelverket om handlingsoffentlighet.

När det sedan gäller frågan om UD:s hantering av DN:s respektive utrikesutskottets begäran om utfående av handlingar konstaterar utskottet följande. Efter det att UD i mars 2017 offentliggjorde utvärderingens slutsatser väcktes frågan om det, utöver slutsatserna, fanns ytterligare handlingar hänförliga till utvärderingen.

DN efterfrågade i samband med en begäran om allmänna handlingar i vilken utsträckning det i utvärderingen förekom ytterligare handlingar som inte bedömdes vara allmänna. Uppgifterna i granskningen ger vid handen att det besked som lämnades av departementet till DN var otydligt och delvis missvisande. Beskedet kom att tolkas av DN som att det inte fanns några ytterligare handlingar än slutsatserna, vilket också omskrevs av tidningen i nyhetsrapporteringen. På grund av detta förtogs enligt utskottet i praktiken även möjligheten att begära att få saken prövad av myndigheten genom ett beslut av ett statsråd och i sista hand av regeringen. Utskottet anser att departementets hantering av DN:s begäran har brutit.

Enligt bestämmelserna i TF ges enskilda en principiell rätt att få tillgång till allmänna handlingar. Av rättspraxis följer att även privaträttsliga juridiska personer anses ha rätt att ta del av allmänna handlingar enligt TF. Även om TF inte innehåller särskilda bestämmelser om riksdagsutskottens rätt att ta del av handlingar är det i normalfallet en självklarhet att utskotten får de allmänna handlingar som begärs av dem. Om en begärd handling inte är allmän och departementet av det skälet inte efterkommer utskottets begäran får förutsättas att departementet och utskottet har en dialog om detta. Utskottet noterar att UD beredde ledamöter från utrikesutskottet tillfälle att ta del av det aktuella materialet hos departementet. Den diskussion som följde på utrikesutskottets begäran av en formell prövning av frågan om utlämnande av handlingarna drog emellertid ut på tiden innan handlingarna slutligen expedierades drygt sju veckor senare. Uppgifterna i granskningen visar också att UD lämnat ofullständig information till utrikesutskottet när det gäller frågan om förekomsten av andra handlingar än slutsatserna i utvärderingen. Utskottet finner därför skäl att understryka betydelsen av att departementet lämnar fullständig och korrekt information.

Det är ett grundläggande krav att myndigheter fullgör sina skyldigheter enligt offentlighetsprincipen på ett korrekt sätt och i överensstämmelse med gällande regelverk i såväl tryckfrihetsförordningen som regeringsformen.

Detta gäller naturligtvis även utrikesförvaltningen, oaktat de särskilda förhållanden som präglar verksamheten där.

Utskottet anser att det är synnerligen bekymmersamt att UD:s hantering av handlingar återkommande har gett upphov till klagomål som uppmärksamrats i olika tillsyns- och granskningssammanhang. För de brister som utskottet påtalat i detta ärende kan utrikesministern inte undgå ansvar.

I sammanhanget välkomnar utskottet de insatser som har gjorts på detta område under 2018 inom ramen för ett åtgärdsprogram som har omfattat hela utrikesförvaltningen. Utskottet förväntar sig att departementet har vidtagit tillräckliga åtgärder och, i den utsträckning det alltjämt krävs, vidtar de åtgärder som behövs och kommer till rätta med de tillkortakommanden i verksamheten som rör UD:s hantering av handlingar.

3 Vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen

3.1 Regeringens styrning av Svenska kraftnät

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1428-2018/19), *bilaga A3.1.1*, begärs att utskottet granskar om regeringen och det ansvariga statsrådet Ibrahim Baylan i tillräcklig omfattning agerat för att förhindra de allvarliga missförhållanden som uppdragats vid Svenska kraftnät. Det ska vara fråga om bl.a. jäv vid upphandling, eventuellt agerande för att påverka valutgången i 2018 års riksdagsval och brister i säkerhetsskyddsarbetet. Utskottet bör även granska de åtgärder som vidtagits för att utreda och hantera det som framkommit. Vidare anförs i anmälan att statsministern som regeringschef och chef för Regeringskansliet har det övergripande ansvaret för regeringens och Regeringskansliets arbete och för att lämpliga rutiner fastställs och följs. Statsministerns ansvar i dessa avseenden bör klargöras.

I anmälan hänvisas till uppgifter i en artikel i Dagens Nyheter den 8 januari 2019 med rubriken Myndighetschef anlidade vän som konsult – reste till Rio ihop veckan efter avtalet. Enligt artikeln ska en högt uppsatt chef vid myndigheten under 2015–2016 ha medverkat till att ett större uppdrag gavs till en av hennes vänner. En annan chef ska under hösten 2018 ha anlitat en tidigare samarbetspartner och bekant för ett större konsultuppdrag. Därefter ska chefen – enligt en artikel i Dagens Nyheter den 15 januari 2019 med rubriken Toppchef på Svenska kraftnät raderade handlingar för att undkomma granskning – ha raderat ett stort antal e-postmeddelanden.

Vidare hänvisas i anmälan till en artikel i Dagens Nyheter den 9 januari 2019 med rubriken Generaldirektör ville fördröja information om elprishöjning till efter valet. I artikeln uppges att uppgifter om en större prishöjning i stamnätet ska ha skjutits upp i förhållande till den tid då myndigheten vanligtvis kommunicerar sådan information. Senareläggningen ska ha motiverats av att myndighetsledningen var orolig för att informationen skulle läcka ut från elbolagen och få påverkan på valet.

I anmälan anförs vidare att det enligt uppgifter i Dagens Nyheter har förekommit allvarliga avsteg från bestämmelserna om säkerhetsskydd. I anmälan hänvisas vad gäller detta till en artikel den 10 januari 2019 i Dagens Nyheter med rubriken Svenska kraftnät gav obehöriga chefer tillgång till hemlig information – utan korrekt säkerhetsprövning. Flera personer ska enligt artikeln ha börjat arbeta vid Svenska kraftnät och fått tillgång till lokaler och it-system trots att det inte hade gjorts en korrekt säkerhetsprövning av personerna. Bland annat ska en tillförordnad avdelningschef för it-driften

enbart ha genomgått en vanlig registerkontroll i stället för den mer omfattande prövning som föreskrivs för befattningar som regeringen placerat i en viss säkerhetsklass. Vidare anges att säkerhetsklassen för en personaldirektör, som regeringen fastställt, inte har tillämpats på grund av tidsbrist. Den korrekta säkerhetsprövningen blev klar först två månader senare. Vidare anges i anmälan att Svenska kraftnät har dementerat de påstådda bristerna i tillämpningen av säkerhetsskyddslagstiftningen men att myndigheten vid en översyn har upptäckt andra fall, som lett till att myndigheten gjort en anmälan till Säkerhetspolisen. I anmälan hänvisas till en artikel i Dagens Nyheter den 17 januari 2019 med rubriken Generaldirektören lämnade oriktiga uppgifter om säkerhetsprövningar, i vilken det anges att myndigheten lämnat felaktig information om säkerhetsprövningar.

I anmälan hänvisas till ytterligare en artikel i Dagens Nyheter den 15 januari 2019 med rubriken Internrevisor slog larm om brister till Svenska kraftnäts styrelse redan i höstas. I artikeln anges att myndighetens internrevisor ska ha informerat styrelseordföranden i Svenska kraftnät om allvarliga brister i säkerhetsprövningarna i tre fall redan i oktober 2018. Styrelseordföranden ska i sin tur ha informerat generaldirektören. I två av fallen vidtog inga åtgärder med anledning av larmet.

Vidare hänvisas i anmälan till en artikel i Dagens Nyheter den 23 januari 2019 med rubriken Säkerhetsskyddschefen larmade Säpo om brister på Svenska kraftnät. I artikeln uppges att den dåvarande säkerhetsskyddschefen vid myndigheten redan under våren 2018 uppmärksammade Säkerhetspolisen på risker i Svenska kraftnäts säkerhetsskyddsarbete. Detta ska ha varit känt på högsta nivå inom Svenska kraftnät och lett till vidare kontakter mellan myndigheten och Säkerhetspolisen.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat promemorior från Miljö- och energidepartementet, Justitiedepartementet, Statsrådsberedningen och Näringsdepartementet, *bilaga A3.1.2–3*. Till promemoriorna är bifogat bl.a. risk- och sårbarhetsanalyser och dagordningar från Miljö- och energidepartementets myndighetsdialoger med Svenska kraftnät. Två av bilagorna har sekretessmarkering.

Utskottet har hållit offentliga utfrågningar med f.d. generaldirektören för Svenska kraftnät Mikael Odenberg, *bilaga B2*, f.d. generaldirektören för Svenska kraftnät Ulla Sandborgh, *bilaga B5*, näringsminister Ibrahim Baylan, *bilaga B7*, och statsminister Stefan Löfven, *bilaga B10*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät) bildades 1992 när Statens vattenfallsverk delades upp i Svenska kraftnät och Vattenfall AB.

I förordningen (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät anges att Svenska kraftnät har till uppgift att på ett affärsmässigt sätt förvalta, driva och utveckla ett kostnadseffektivt, driftsäkert och miljöanpassat kraftöverföringssystem, sälja överföringskapacitet samt i övrigt bedriva verksamheter som är anknutna till kraftöverföringssystemet (1 §). Vidare anges att Svenska kraftnät är systemansvarig myndighet enligt 8 kap. 1 § ellagen (1997:857) och 1 § förordningen (1994:1806) om systemansvaret för el. Svenska kraftnät är även elberedskapsmyndighet enligt elberedskapslagen (1997:288). Svenska kraftnät ska bl.a. svara för beredskapsplaneringen inom sitt verksamhetsområde under kris- eller krigsförhållanden samt vartannat år genomföra och, efter att ha hört Statens energimyndighet, till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap redovisa ett identifieringsarbete av potentiella europeiska kritiska infrastrukturer inom undersektorn el, enligt rådets direktiv 2008/114/EG av den 8 december 2008 om identifiering av, och klassificering som, europeisk kritisk infrastruktur och bedömning av behovet av att stärka skyddet av denna (3 §).

I krig eller när regeringen annars bestämmer är det Svenska kraftnäts uppgift att i samverkan med övriga totalförsvarsmyndigheter tillgodose samhällets behov av elkraft genom att planera, leda och samordna elförsörjningens resurser (4 §).

Svenska kraftnät leds av en styrelse (7 §). Styrelsen ska särskilt bl.a. svara för att de krav beaktas som ställs på verksamheten med hänsyn till totalförsvaret, energipolitiken, regionalpolitiken och miljöpolitiken, och se till att regeringen får det underlag som den behöver för att ta ställning till omfattningen och inriktningen av verksamhetens olika delar (10 §).

Svenska kraftnät har sålunda bl.a. systemansvaret för el och ser till att det kontinuerligt råder balans mellan inmatad och uttagen el. Svenska kraftnät är vidare säkerhetsskyddsmyndighet för elföretagen, elberedskapsmyndighet och utövar tillsynsledning över dammsäkerheten i landet.

Enligt ett styrdokument hos Svenska kraftnät – Anvisning för hantering av anmälan om misstänkta oegentligheter och korruption på Svenska kraftnät – tas inom myndigheten i början av varje år fram en rapport för det föregående året med en sammanställning av misstankar om oegentligheter och korruption.

Uppgifter i massmedierna

I anmälan hänvisas till ett antal artiklar i Dagens Nyheter, vilket framgår av redogörelsen för anmälan ovan.

Därutöver kan nämnas en artikel den 31 januari 2019 i Dagens Nyheter med rubriken Svenska kraftnät gav utländsk personal tillgång till styrsystem för elförsörjningen. I artikeln uppges att Svenska kraftnät har gett utländska it-tekniker tillgång till system som styr drift och övervakning av stamnätet för el. Detta ska ha skett utan någon säkerhetsprövning. Vidare uppges att systemet är klassat som av betydelse för rikets säkerhet. Det anges i artikeln att ett nytt styrsystem driftsattes den 15 mars 2017 vid Svenska kraftnät. Styrsystemet

hade utvecklats av det amerikanska bolaget General Electric. I samband med driftsättningen fick General Electric ansvar för underhåll och vidareutveckling av systemet. Arbetet har enligt uppgift utförts på distans. I artikeln uppges att personal vid General Electric under mer än ett år arbetat med systemet utan att ha varit säkerhetsprovade. Orsaken ska ha varit tidspress. Vidare uppges att Svenska kraftnät den 30 maj 2018 tecknade ett säkerhetsskyddsavtal. I artikeln uppges vidare att Svenska kraftnät till tidningen har bekräftat att det nya styrsystemet driftsattes den 15 mars 2017 och att säkerhetsskyddsavtal tecknades den 30 maj 2018.

Uppgifter från Svenska kraftnät

Svenska kraftnät har på sin webbplats kommenterat det som tas upp i anmälan. I kommentarerna anges bl.a. följande.

En internrevision vid Svenska kraftnät har visat att det finns brister i det systematiska arbetet mot oegentligheter vid Svenska kraftnät.

Svenska kraftnät har genomfört en intern kontroll på myndigheten. Det finns exempel på att rutinerna för säkerhetsprovning och inpassering vid anställningar inte har följts. Säkerhetsskyddschefens bedömning är att detta inte har fått konsekvenser för säkerheten. Svenska kraftnät kommer sannolikt att föreslå regeringen att färre tjänster vid myndigheten ska vara placerade i den högsta säkerhetsklassen.

Svenska kraftnäts dåvarande generaldirektör har uppgett att den information som de personer som Dagens Nyheter utpekat har haft tillgång till enligt myndighetens bedömning inte motiverade att de omfattades av en högre säkerhetsklass än vad de hade vid tillfället. Myndigheten har vid en översyn upptäckt andra fall där medarbetare kan ha haft tillgång till information som motiverar en högre säkerhetsklass än de vid tillfället hade. Händelsen utreds och är rapporterad till Säkerhetspolisen som en säkerhetsskyddsincident.

I samband med en omorganisation på Svenska kraftnät 2018 gjordes en analys av hur myndigheten arbetade med säkerhet och säkerhetsskydd. Analysen utgjorde ett underlag när den nya organisationen togs fram. Säkerhetsenheten utökades och fick ett tydligare ansvar för Svenska kraftnäts säkerhetsarbete, inklusive säkerhetsskydd. Myndighetens dåvarande säkerhetsskyddschef informerade Säkerhetspolisen om de planerade organisationsförändringarna i maj 2018 och uttryckte en oro över vad förändringarna skulle innebära för säkerhetsskyddschefens roll och mandat. Den dåvarande säkerhetsskyddschefen menade också att det förändrade uppdraget skulle kunna innebära ett brott mot säkerhetsskyddslagen. Säkerhetspolisen bad därefter Svenska kraftnät att beskriva den pågående omorganisationen och dess inverkan på säkerhetsskyddsarbetet samt återge de analyser och behov som låg till grund för omorganisationen. Svenska kraftnät blev ombudda att svara skriftligt eller muntligt på Säkerhetspolisens frågor. Ett möte mellan Svenska kraftnät och Säkerhetspolisen ägde rum i juni 2018. Eftersom mötet rörde den pågående omorganisationen och den bakomliggande

analysen deltog inte någon av de direkt berörda cheferna. Svenska kraftnät representerades på mötet av ansvarig chef för omorganisationen och en divisionschef som var ansvarig för säkerhetsenheten. På mötet redogjordes för den planerade nya organisationen och ansvar, befogenheter och rapporteringsvägar för de berörda funktionerna. Säkerhetspolisen var nöjd med den information som gavs, och mötet ledde inte till några ytterligare åtgärder.

Endast personal som är registerkontrollerad hade i slutet av januari 2019 tillgång till styrsystemet för elförsörjningen. Nuvarande version av Svenska kraftnäts styr- och övervakningssystem är levererat av General Electric. Svenska kraftnät tog över förvaltningen av systemet 2017. Systemet drivs och förvaltas av Svenska kraftnät med egen personal. Det finns ett säkerhetsskyddsavtal som tecknades sommaren 2018 i samband med att ett nytt affärs- och supportavtal tecknades. Svenska kraftnät har konstaterat att det finns brister i tillämpningen av säkerhetsskyddsavtalet. Vid tidigare affärsavtal med General Electric fanns en säkerhetsbilaga som togs fram i samverkan med den dåvarande säkerhetsskyddschefen.

Svenska kraftnät genomför kontinuerligt förbättringsarbete inom säkerhetsområdet. Myndigheten gjorde en säkerhetsanalys under 2018 som fastställdes i februari. Analysen kommer att resultera i en åtgärdsplan.

Förändringar av stamnätstarifferna brukar kommuniceras i slutet av augusti. Under 2018 diskuterades tidpunkten och processen för kommunikationen, och man valde att kommunicera som tidigare år, men lite senare på grund av osäkerhet i beräkningarna efter den varma sommaren och bränderna då kostnaderna för systemtjänster steg kraftigt. Tarifferna kommunicerades den 7 september.

Kronologisk sammanställning

Nedan finns en kronologisk sammanställning av olika uppgifter som framkommit om händelser som rör Svenska kraftnät. Inom parentes anges varifrån uppgiften härrör.

Nytt styr- och övervakningssystem

Händelser

- Maj 2014: Svenska kraftnät säger upp kontraktet med leverantören av styr- och övervakningssystemet (Alston) då de efterfrågade tjänsterna inte kunde levereras. (Promemoria den 12 mars 2019 från Miljö- och energidepartementet)
- 27 maj 2014: Svenska kraftnät tecknar avtal med General Electric om en uppgradering av myndighetens Scada-system för drift och övervakning av det svenska stamnätet för el. Det nya driftsövervakningssystemet ska vara fullt levererat 2016. (Pressmeddelande från Svenska kraftnät)
- 2017: Styr- och övervakningssystemet som levererats av General Electric tas över av Svenska kraftverk i förvaltning (Svenska kraftnäts webbplats).

- 31 maj 2018: Svenska kraftnät tecknar ett säkerhetsskyddsavtal med General Electric. (Promemoria den 12 mars 2019 från Miljö- och energidepartementet)
- Januari 2019: Svenska kraftnät begär att Säkerhetspolisen ska göra en tillsyn av myndigheten. (Svenska kraftnäts webbplats den 31 januari 2019)

Kontakter

- 2014: Svenska kraftnät informerar Miljö- och energidepartementet inför att myndigheten i maj 2014 säger upp kontraktet med leverantören av sitt styr- och övervakningssystem. Myndigheten informerar också departementet om att den avser att göra en direktupphandling med den tidigare leverantören General Electric om uppgradering av det dåvarande systemet. (Promemoria den 12 mars 2019 från Miljö- och energidepartementet)
- 27 maj 2014: Svenska kraftnät informerar Näringsdepartementet om att myndigheten träffat avtal med General Electric om ett nytt driftövervakningssystem. (E-postmeddelande från Svenska kraftnät den 27 maj 2014)
- 30 januari 2019: Svenska kraftnät informerar departementet om brister i säkerhetsskyddsavtal vid anskaffningen av ett nytt styr- och övervakningssystem 2014. Enligt informationen saknades 2014–2018 säkerhetsskyddsavtal med leverantören av styr- och övervakningssystemet. (Promemoria den 12 mars 2019 från Miljö- och energidepartementet)

Säkerhetsskydd och säkerhetsprövning vid Svenska kraftnät

Händelser

- Februari 2018: Säkerhetsprövningen av en person som börjar en anställning vid Svenska kraftnät följer inte ett regeringsbeslut om placering av befattningar vid Svenska kraftnät i säkerhetsklass. (Promemoria den 12 mars 2019 från Miljö- och energidepartementet)
- Maj 2018: Svenska kraftnäts dåvarande säkerhetsskyddschef informerar Säkerhetspolisen om en planerad organisationsförändring och uttrycker oro över vad förändringarna skulle innebära för säkerhetsskyddschefens roll och mandat. (Svenska kraftnäts webbplats den 24 januari 2019)
- 13 juni 2018: Säkerhetspolisen skickar en skrivelse till säkerhetsskyddschefen vid Svenska kraftnät. (Bilaga till promemoria den 28 mars 2019 från Miljö- och energidepartementet)
- Juni 2018: Möte äger rum mellan Svenska kraftnät och Säkerhetspolisen med anledning av skrivelsen från Säkerhetspolisen den 13 juni 2018. (Svenska kraftnäts webbplats den 24 januari 2019)
- Januari 2019: Svenska kraftnät gör en översyn som visar att medarbetare kan ha haft tillgång till information som motiverar en högre säkerhetsklass än de har haft. (Svenska kraftnäts webbplats den 11 januari 2019)

- Januari 2019: Svenska kraftnät rapporterar att medarbetare varit placerade i för låg säkerhetsklass till Säkerhetspolisen som en säkerhetsskyddsincident. (Svenska kraftnäts webbplats den 11 januari 2019)

Kontakter

- 27 maj 2016: Årlig myndighetsdialog äger rum mellan Miljö- och energidepartementet och Svenska kraftnät. (Promemoria den 12 mars 2019 från Miljö- och energidepartementet)
- 14 juni 2017: Årlig myndighetsdialog äger rum mellan Miljö- och energidepartementet och Svenska kraftnät. Frågor om säkerhetsskydd och informationssäkerhet tas upp. (Promemoria den 12 mars 2019 från Miljö- och energidepartementet)
- Sommaren 2017: Departementet skaffar information om det it-säkerhetsarbete som bedrivs bl.a. hos Svenska kraftnät. (Promemoria den 12 mars 2019 från Miljö- och energidepartementet)
- 27 juli 2017: I ett e-postmeddelande till Miljö- och energidepartementet informerar Svenska kraftnät om sitt it-säkerhetsarbete. (Promemoria den 28 mars 2019 från Miljö- och energidepartementet)
- 19 september 2017: Säkerhetsprövning av styrelseledamöter diskuteras vid ett kvartalsmöte mellan Miljö- och energidepartementet och Svenska kraftnät. (Promemoria den 12 mars 2019 från Miljö- och energidepartementet)
- 23 mars 2018: Säkerhetsprövning av ledamöter i insynsrådet för elberedskap diskuteras vid ett kvartalsmöte mellan Miljö- och energidepartementet och Svenska kraftnät. (Promemoria den 12 mars 2019 från Miljö- och energidepartementet)
- 12 juni 2018: Årlig myndighetsdialog äger rum mellan myndigheten och departementet. Frågor om säkerhetsskydd och informationssäkerhet tas upp. (Promemoria den 12 mars 2019 från Miljö- och energidepartementet)
- 29 augusti 2018: Möte om informationssäkerhet äger rum mellan Miljö- och energidepartementet och Svenska kraftnät. (Promemoria den 12 mars 2019 från Miljö- och energidepartementet)
- 8 januari 2019: Svenska kraftnäts dåvarande generaldirektör informerar den dåvarande statssekreteraren med ansvar för energifrågor om brister i rutinerna för säkerhetsprövning. Därefter informerar ställföreträdande generaldirektören och representanter för myndighetens krisledningsorganisation om att säkerhetsprövningen vid anställningen av en chef i februari 2018 inte följde ett regeringsbeslut om placering i säkerhetsklass. Vidare informerar Svenska kraftnät att personen säkerhetsprövades i april 2018 i enlighet med den klass som följer av regeringsbeslutet. (Promemoria den 12 mars 2019 från Miljö- och energidepartementet)
- 10 januari 2019: Statsrådsberedningen informeras på tjänstemannanivå av Miljö- och energidepartementet om vad som då har framkommit om Svenska kraftnäts säkerhetsskyddsarbete. Därefter informerar dåvarande

statssekreteraren med ansvar för energifrågor och dåvarande samordnings- och energiministern löpande Statsrådsberedningen om vad som framkommer. Statssekreteraren informerar också Justitiedepartementet löpande. (Promemoria den 12 mars 2019 från Miljö- och energidepartementet)

- 11 januari 2019: Vid ett möte mellan dåvarande samordnings- och energiminister Ibrahim Baylan och dåvarande generaldirektören vid Svenska kraftnät informerar den dåvarande generaldirektören om att Svenska kraftnät avsåg att ta hjälp av tillsynsmyndigheten Säkerhetspolisen för att värdera arbetet med säkerhetsprövning av personal och för att få hjälp med ytterligare bedömningar och överväganden. (Promemoria den 12 mars 2019 från Miljö- och energidepartementet)
- 15 januari 2019: Svenska kraftnät informerar departementet om att myndigheten hade skickat in en begäran till Säkerhetspolisen om att utöva tillsyn över Svenska kraftnäts säkerhetsskyddsarbete. Departementet får en kopia av en begäran som Säkerhetspolisen i juni 2018 sände till Svenska kraftnät med anledning av den då pågående omorganisationen vid myndigheten. (Promemoria den 12 mars 2019 från Miljö- och energidepartementet)
- 12 februari 2019: Departementet får besked från Svenska kraftnät om att Säkerhetspolisen fattat beslut om att utöva tillsyn. (Promemoria den 12 mars 2019 från Miljö- och energidepartementet)

Information om stamnätstarifferna

Händelser

- Hösten 2018: Svenska kraftnät kommunicerar en höjning av stamnätstarifferna den 7 september 2018. (Svenska kraftnäts webbplats den 9 januari 2019)

Kontakter

- 7 september 2018: Miljö- och energidepartementet får information om de nya tarifferna. Fastställandet av tarifferna föregås inte av kontakter mellan Miljö- och energidepartementet och Svenska kraftnät. (Promemoria den 12 mars 2019 från Miljö- och energidepartementet)
- Fastställandet av tarifferna föregås inte av kontakter med departementet. (Promemoria den 12 mars 2019 från Miljö- och energidepartementet)

Vissa upphandlingar av konsulttjänster

Händelser

- December 2015: En tjänsteman (sedermera generaldirektör) vid Svenska kraftnät ger en vän ett konsultuppdrag. Tjänstemannen och konsulten gör strax därefter en semesterresa tillsammans. (Dagens Nyheter den 8 januari 2019)

- Hösten 2018: Svenska kraftnäts HR-direktör anlitar en tidigare samarbetspartner för ett konsultuppdrag på Svenska kraftnät. (Dagens Nyheter den 8 januari 2019)
- 2018: Det genomförs en internrevision på Svenska kraftnät som visar att det finns brister i det systematiska arbetet mot oegentligheter. (Svenska kraftnäts webbplats den 9 januari 2019)

Kontakter

- 4 december 2018: Ett underlag som har skickats till Svenska kraftnäts styrelse med bl.a. en rapport som har tagits fram på initiativ av myndighetens internrevisor inför ett möte den 28 november 2018 översänds till Miljö- och energidepartementet. Rapporten är benämnd Granskning av det förebyggande arbetet mot oegentligheter och korruption. (Promemoria den 12 mars 2019 från Miljö- och energidepartementet)
- 19-20 december 2018: Departementet får uppgift om att det skulle ha förekommit brister vid Svenska kraftnät kopplade till jäv vid konsultupphandling. (Promemoria den 12 mars 2019 från Miljö- och energidepartementet)

Gällande ordning m.m.

Regeringens ansvar för förvaltningsmyndigheterna

Enligt 1 kap. 6 § regeringsformen styr regeringen riket och är ansvarig inför riksdagen. 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.

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 själv 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.

Säkerhetsskydd

Av 7 § säkerhetsskyddslagen (1996:627)³ framgår att säkerhetsskyddet ska förebygga 1) att uppgifter som omfattas av sekretess och som rör rikets säkerhet (hemliga uppgifter) obehörigen röjs, ändras eller förstörs (informationssäkerhet), 2) att obehöriga får tillträde till platser där de kan få tillgång till sådana uppgifter eller där verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet bedrivs (tillträdesbegränsning) och 3) att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i verksamhet som är av betydelse för rikets säkerhet (säkerhetsprövning). Säkerhetsskyddet ska även i övrigt förebygga terrorism.

Säkerhetsprövning ska göras innan en person genom anställning eller på något annat sätt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet eller anlitas för uppgifter som är viktiga för skyddet mot terrorism (11 §). Säkerhetsprövning får göras även under pågående anställning eller annat pågående deltagande i verksamheten. Prövningen ska klarlägga om personen kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas av säkerhetsskyddslagen och i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt. Säkerhetsprövningen ska omfatta registerkontroll och särskild personutredning.

En anställning eller ett annat deltagande i verksamhet som avses i 13 § ska placeras i säkerhetsklass (17 §), om den anställde eller den som annars deltar i verksamheten

1. i stor omfattning får del av uppgifter som omfattas av sekretess och är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet (säkerhetsklass 1)
2. i en omfattning som inte är obetydlig får del av sådana uppgifter som avses i 1 (säkerhetsklass 2) eller
3. i övrigt får del av uppgifter som omfattas av sekretess och som är av betydelse för rikets säkerhet, om ett röjande av uppgifterna kan antas medföra men för rikets säkerhet som inte endast är ringa (säkerhetsklass 3).

Med undantag för riksdagens förvaltningsområde beslutar regeringen om placering i säkerhetsklass och om registerkontroll. Regeringen får föreskriva att myndigheter och andra, för vilka bestämmelserna om registerkontroll gäller, beslutar om placering i säkerhetsklass och om registerkontroll (20 §).

Det saknas en definition av begreppet rikets säkerhet i säkerhetsskyddslagen. I stället ska myndigheter och andra som omfattas av säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) undersöka vilka uppgifter i deras verksamhet som ska hållas hemliga med hänsyn till rikets säkerhet och vilka anläggningar som kräver ett säkerhetsskydd med hänsyn till rikets säkerhet eller skyddet mot

³ Från och med den 1 april 2019 gäller en ny säkerhetsskyddslag (2018:585) och säkerhetsskyddsförordning (2018:658). Den tidigare lagen och förordningen upphörde då att gälla.

terrorism, enligt 5 § säkerhetsskyddsförordningen. Resultatet ska dokumenteras i en säkerhetsanalys.

Enligt 10 a § ska en myndighet skyndsamt anmäla om det inträffat en it-incident i myndighetens informationssystem och incidenten bl.a. allvarligt kan påverka säkerheten i ett informationssystem där hemliga uppgifter behandlas i en omfattning som inte är ringa, eller allvarligt kan påverka säkerheten i ett informationssystem som särskilt behöver skyddas mot terrorism. En sådan anmälan ska göras till Säkerhetspolisen eller Försvarsmakten beroende på myndighet (39 §).

Svenska kraftnät beslutar enligt 26 § och 27 § 5 säkerhetsskyddsförordningen om registerkontroll av personer som ska anställas eller på annat sätt delta i verksamhet vid sådana anläggningar inom elförsörjningen som är skyddsobjekt, t.ex. vid kärnkraftverk. För elförsörjningsverksamhet beslutar Svenska kraftnät även enligt 19 § andra stycket 1 och 20 § säkerhetsskyddsförordningen i vissa fall om placering i säkerhetsklass 2 och 3 samt registerkontroll.

I förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap finns bestämmelser som syftar till att statliga myndigheter genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och inför och vid höjd beredskap. Bestämmelserna i förordningen gäller för statliga myndigheter under regeringen med vissa undantag (3 §). Varje myndighet ska i syfte att stärka sin egen och samhällets krisberedskap analysera om det finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området (8 §). Vid denna analys ska myndigheten särskilt beakta

1. situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning, eller en situation där det finns ett hot eller en risk att ett sådant läge kan komma att uppstå
2. situationer som kräver brådskande beslut och samverkan med andra aktörer
3. att de mest nödvändiga funktionerna kan upprätthållas i samhällsviktig verksamhet och
4. förmågan att hantera mycket allvarliga situationer inom myndighetens ansvarsområde.

Myndigheten ska minst vartannat år värdera och sammanställa resultatet av arbetet i en risk- och sårbarhetsanalys. De myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen enligt 10 § ska senast vid utgången av oktober månad varje jämnt årtal lämna en sammanfattande redovisning baserad på analysen till Regeringskansliet och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Redovisningen ska innefatta vilka åtgärder som planeras och en bedömning av behovet av ytterligare åtgärder. Svenska kraftnät har ett särskilt

ansvar för krisberedskapen enligt 10 § och är bevakningsansvarig myndighet enligt 16 §.

Säkerhetsskyddad upphandling

När en myndighet avser att begära in ett anbud eller träffa avtal om upphandling där det förekommer hemliga uppgifter (se ovan), ska myndigheten enligt 8 § första stycket säkerhetsskyddslagen träffa ett skriftligt säkerhetsskyddsavtal med anbudsgivaren eller leverantören om det säkerhetsskydd som behövs i det särskilda fallet.

Vid förhandlingar om sådana säkerhetsskyddsavtal som avses i 8 § första stycket företräds enligt 15 § säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) det allmänna av den myndighet som avser att begära in anbud eller träffa avtal. Myndighetens säkerhetsskyddschef eller annan säkerhetsansvarig ska medverka vid förhandlingen.

Enligt 18 och 19 §§ säkerhetsskyddsförordningen beslutar myndigheter som anges i bilagan till förordningen (bl.a. Svenska kraftnät) om placering i säkerhetsklasser och registerkontroll när det gäller anställning eller uppdrag hos en anbudsgivare eller leverantör som de har ingått säkerhetsskyddsavtal med.

Enligt en vägledning från Säkerhetspolisen (Säkerhetsskyddad upphandling – en vägledning, Säkerhetspolisen april 2009, rev. januari 2010) måste en myndighet som avser att begära in anbud eller genomföra en upphandling ta ställning till om det förekommer hemliga uppgifter i anbudet eller upphandlingen. Om så är fallet, ska dessa uppgifter ha samma säkerhetsskydd hos företaget där uppdraget eller tjänsten utförs som hos myndigheten. Ansvar för detta ligger på myndigheten. Myndigheten ska träffa säkerhetsskyddsavtal med såväl huvudleverantör som eventuella underleverantörer. En huvudleverantör kan aldrig gentemot myndigheten ansvara för säkerhetsskyddet hos en underleverantör.

Enligt vägledningen finns inga hinder i säkerhetsskyddslagen för att i ett uppdrag använda ett utländskt företag eller en utländsk medborgare, som därmed kan få del av hemliga uppgifter. Särskild hänsyn bör dock tas till svårigheten att genomföra en adekvat och trovärdig säkerhetsprövning. Om det uppkommer ett behov av att i ett uppdrag delge hemliga uppgifter till ett företag i ett annat land torde det krävas att regeringen ger sitt tillstånd till att hemliga uppgifter lämnas ut samt att ett generellt bi- eller multilateralt säkerhetsskyddsavtal har träffats. Ett sådant säkerhetsskyddsavtal reglerar säkerhetsskyddet mellan länderna baserat på respektive lands nationella bestämmelser samt rutiner för industrisäkerhetsskyddssamarbete. Finns det inget sådant säkerhetsskyddsavtal med landet i fråga måste myndigheten få ett bemyndigande av regeringen att teckna ett projektspecifikt säkerhetsskyddsavtal med en utländsk myndighet. Denna myndighet kan ansvara för genomförandet och kontrollen av säkerhetsskyddet vid det utländska företaget. Uppgift om vilka länder som har tecknat säkerhetsskyddsavtal med Sverige

finns hos Nationella säkerhetsmyndigheten (NSA) vid Utrikesdepartementets sekretariat för säkerhet, sekretess och beredskap.

I vägledningen uppmärksammas att det har blivit allt vanligare inom it-området med utkontraktering av tjänster, s.k. outsourcing (som är när en extern aktör utför utvecklings-, underhålls- eller driftsarbete av system) och offshoring (som är när outsourcing sker till en aktör i ett annat land). För svenska myndigheter innebär offshoring att svenska staten riskerar en sämre kontroll över samhällsviktiga system eftersom möjligheterna att säkerhetspröva personal och utnyttja svenska kontrollinstrument är begränsade i utlandet. Det är dessutom svårare för svenska myndigheter att bedöma hotbilden i de länder till vilka man har utkontrakterat verksamhet. Om det internationella säkerhetsläget förändras saknas i värsta fall såväl kompetens som kapacitet och tid för att kunna flytta hem verksamheten till Sverige. Vidare framhålls i vägledningen att det också är svårt att ha tillräcklig kontroll över leverantörens driftspersonal. När en stor mängd information från flera olika myndigheter och företag världen över hamnar hos en enskild leverantör riskerar den dessutom att bli en central punkt för t.ex. andra länders underrättelseinhämtning.

Säkerhetsfrågor måste enligt vägledningen lyftas fram och avspeglas i såväl affärsavtalet som säkerhetsskyddsavtalet. Innan myndigheter lägger ut tjänster till andra aktörer och länder bör de genomföra årliga och genomgripande säkerhetsanalyser. När det gäller verksamhet som är viktig för det svenska samhället och som rör rikets säkerhet bör de särskilt beakta offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser om utlämnande av uppgifter och möjligheten att genomföra och kontrollera säkerhetsskyddet. Offshoring bör endast ske efter särskilda överväganden, och de säkerhetsrisker som det kan innebära måste noggrant övervägas. Riskerna finns att myndigheten utgår från vissa förutsättningar medan leverantören inte inkluderar något utöver det som parterna uttryckligen har kommit överens om.

Nationell strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet

Regeringen har tagit fram en nationell strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet (skr. 2016/17:213). I skrivelsen anförs att det finns ett stort behov av att utveckla samhällets informations- och cybersäkerhet. Denna nationella strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet är ett uttryck för regeringens övergripande prioriteringar och syftar till att utgöra en plattform för Sveriges fortsatta utvecklingsarbete inom området. Huvudsyftena med strategin är att bidra till att skapa långsiktiga förutsättningar för samhällets aktörer att arbeta effektivt med informations- och cybersäkerhet samt att höja medvetenheten och kunskapen i hela samhället. Regeringen vill genom strategin även stödja de insatser och det engagemang som redan finns i samhället för att stärka informations- och cybersäkerheten. Strategin omfattar därmed hela samhället, dvs. statliga myndigheter, kommuner och landsting, företag, organisationer och privatpersoner.

För att säkerställa en systematisk och samlad ansats i arbetet med informations- och cybersäkerhet och för att bedriva ett systematiskt informationssäkerhetsarbete anger regeringen målsättningarna att statliga myndigheter, kommuner, landsting, företag och andra organisationer ska ha kännedom om hot och risker, ta ansvar för sin informationssäkerhet och bedriva ett systematiskt informationssäkerhetsarbete och att det ska finnas en nationell modell till stöd för ett systematiskt informationssäkerhetsarbete. Regeringen ska därför enligt skrivelsen verka för att öka tydligheten i myndighetsstyrningen, lyfta betydelsen av ett tillfredsställande informations- säkerhetsarbete internt på myndigheterna, verka för att förutsättningarna förbättras för samhällets olika aktörer när det gäller att bedriva ett systematiskt informationssäkerhetsarbete och göra mer enhetliga bedömningar av hot, risker och säkerhetsåtgärder genom att en nationell modell för systematiskt informationssäkerhetsarbete tas fram.

Regeringens arbete med säkerhetsfrågor

Regeringens organisation

För att bereda regeringsärenden och för att biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet i övrigt ska det enligt 7 kap. 1 § regeringsformen finnas ett regeringskansli. I detta ingår departement för olika verksamhetsgrenar. Regeringen fördelar ärendena mellan departementen. Statsministern utser bland statsråden chefer för departementen.

Fördelningen av regeringsärendena mellan departementen anges i bilagan till förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Av bilagan framgår också till vilka departement myndigheter och andra organ hör. Miljö- och energidepartementet ansvarar bl.a. för förvaltningsärenden som gäller el-, gas- och fjärrvärmemarknadernas funktion. Svenska kraftnät tillhör Miljö- och energidepartementet.

Justitiedepartementet ansvarar för bl.a. samordning av samhällets krisberedskap inklusive civilt försvar, i den mån sådana ärenden inte rör försvarets militära förmåga, och informationssäkerhet, i den mån sådana ärenden inte hör till något annat departement. Säkerhetspolisen hör till Justitiedepartementet.

Regeringens hantering av myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser

Justitiedepartementet samlar in de olika fackdepartementens bedömningar av inkomna risk- och sårbarhetsanalyser (bet. 2017/18:KU20 del 2 s. 845). Bedömningarna görs på tjänstemannanivå med hjälp av en bedömningsmall som upprättas av Justitiedepartementet. Mallen är uppbyggd på det sättet att departementen kortfattat ska besvara ett antal frågor om innehållet i risk- och sårbarhetsanalyserna. Efter varje frågeställning kan departementen lämna en kort kommentar eller bedömning.

Justitiedepartementet ansvarar inom Regeringskansliet för samordning av hanteringen av myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser (bet. 2017/18:KU20 del 2 s. 848). Det innebär att Justitiedepartementet skickar

bedömningsmallen till alla berörda departement för att underlätta departementens arbete med att analysera och bedöma risk- och sårbarhetsanalyserna. Med utgångspunkt från svaren från departementen och de inkomna redovisningarna gör Justitiedepartementet en analys av det samlade materialet. Fokus i analysen ligger på att identifiera eventuella trender eller mönster. Justitiedepartementet leder även en interdepartemental arbetsgrupp som bl.a. arbetar med att identifiera och analysera sådana generella problem som kan påverka samhällets krisberedskap. Trender eller mönster som har identifierats i risk- och sårbarhetsanalyserna diskuteras i denna arbetsgrupp. Respektive departement ansvarar för återkoppling till sina myndigheter samt för att åtgärder motiverade av risk- och sårbarhetsanalyserna tas upp i myndigheternas regleringsbrev eller andra tilläggsuppdrag.

Särskilda uppdrag till de bevakningsansvariga myndigheterna och Säkerhetspolisen

Regeringen gav i regleringsbrevet för 2015 i uppdrag åt de bevakningsansvariga myndigheterna att i 2015 års risk- och sårbarhetsanalyser särskilt beakta och analysera informationssäkerheten i de delar av verksamheten och de tekniska systemen som är nödvändiga för att myndigheten ska kunna utföra sitt arbete (bet. 2017/18:KU20 del 2 s. 856 f.). Uppdragen gavs mot bakgrund av Riksrevisionens granskning 2014 (RiR 2014:23). Syftet var att höja medvetenheten om vikten av god informationssäkerhet och att få en bättre bild av läget.

I april 2017 gav regeringen bl.a. Säkerhetspolisen i uppdrag att identifiera och redovisa åtgärder som kunde bidra till att ytterligare utveckla arbetet för att skydda de mest skyddsvärda verksamheterna i Sverige mot de allvarligaste hoten (bet. 2017/18:KU20 del 2 s. 571).

Samtidigt som regeringen beslutade den nationella strategin för informations- och cybersäkerhet gav regeringen flera uppdrag på informationssäkerhetsområdet. Bland annat skulle de 46 s.k. bevakningsansvariga myndigheterna analysera och bedöma informationssäkerheten i den egna verksamheten (bet. 2017/81:KU20 del 2 s. 572 f.). I regleringsbrevet för 2017 gav regeringen samtliga bevakningsansvariga myndigheter i uppdrag att redovisa vilka övergripande åtgärder som vidtagits för att bedriva ett systematiskt säkerhetsskyddsarbete (bet. 2017/18:KU20 del 2 s. 570).

Riksrevisionsgranskningar

Informationssäkerhet

År 2016 granskade Riksrevisionen hur nio myndigheter arbetar med informationssäkerhet (RiR 2016:8 Informationssäkerhetsarbete på nio myndigheter). Samma myndigheter granskades av Riksrevisionen under perioden 2005–2007. De granskade myndigheterna är: Affärsverket svenska kraftnät, Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Försäkringskassan, Lantmäteriet,

Migrationsverket, Post- och telestyrelsen, Sjöfartsverket samt Statens tjänstepensionsverk.

Bakgrunden till granskningen var att Riksrevisionen under 2005–2007 granskade arbetet med informationssäkerhet vid elva myndigheter i statsförvaltningen. Granskningarna visade ett flertal brister. Regeringen hade inte följt upp om myndigheternas interna styrning och kontroll av informationssäkerhet var tillfredsställande och inte heller gett myndigheterna tillräckliga förutsättningar för ett effektivt informationssäkerhetsarbete. Under 2014 granskade Riksrevisionen återigen informationssäkerheten med inriktning mot regeringen och dess expertmyndigheters styrning och stöd. Denna granskning visade att det fanns påtagliga brister i arbetet med informationssäkerhet och att regeringen inte utövat en effektiv styrning.

Riksrevisionens samlade slutsats av granskningen 2016 var att arbetet med informationssäkerhet på de granskade myndigheterna låg på en nivå som var märkbart under vad som var tillräckligt. En viktig förklaring till det var att förståelsen för vikten av en god informationssäkerhet överlag var alltför liten. Detta fick till följd att arbetet med informationssäkerhet inte varit tillräckligt högt prioriterat i förhållande till de risker som finns. Detta gällde såväl för regeringen, som borde kunnat vara tydligare med att styra myndigheterna i frågan, som för myndigheternas ledningar, som inte prioriterat arbetet med informationssäkerhet i den utsträckning som krävs. Mycket tydde på att det var svårt för många myndigheter att få till stånd ett ändamålsenligt informationssäkerhetsarbete. Riksrevisionen hade därför ingen anledning att anta att den bild som framträdde vid de granskade myndigheterna inte skulle gälla även för ett flertal andra myndigheter i statsförvaltningen.

Granskningen av Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Migrationsverket var särskilt djupgående. Ingen av dessa myndigheter kunde sägas ha ett systematiskt informationssäkerhetsarbete som motsvarade kraven i Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) föreskrifter om statliga myndigheters informationssäkerhet. Dessa krav innebär att myndigheterna ska tillämpa ett ledningssystem som bl.a. omfattar att de ska upprätta en policy för informationssäkerhet, klassificera sin information med utgångspunkt från riktighet, tillgänglighet och konfidentialitet samt utifrån risk- och sårbarhetsanalyser och inträffade incidenter avgöra hur de ska hantera risker. En viktig förutsättning för att lägga grunden till en god informationssäkerhetskultur och för att skapa förståelse för informations-säkerhet är att myndighetens ledning visar engagemang i frågan. Granskningen visade att myndighetsledningarna hade delegerat ansvaret för informationssäkerhet utan att se till att de ansvariga hade ett tillräckligt mandat att utföra sina uppgifter och tillräckligt med resurser. De funktioner som ansvarade för informationssäkerheten hade svårt att hävda sig mot kärnverksamheten som tenderade att se kraven på informationssäkerhet som hinder, vilket fick till följd att verksamhetens krav på funktionalitet mestadels gick före kraven på säkerhet. Det var snarare it- eller säkerhetsfunktionerna som ställde krav på säkerhet än kärnverksamheten. Situationen på de sex andra

granskade myndigheterna – Affärsverket svenska kraftnät, Bolagsverket, Lantmäteriet, Post- och telestyrelsen, Sjöfartsverket samt Statens tjänstepensionsverk – varierade, men sammanföll i stora delar med hur det såg ut på de tre särskilt djupt granskade myndigheterna.

Vidare anförde Riksrevisionen att regeringen hade skapat vissa förutsättningar för myndigheterna att arbeta med intern styrning och kontroll av informationssäkerheten. Det fanns en struktur på plats med olika författningar som var avsedda att styra detta arbete. En del i detta var att regeringen hade beslutat att ledningen för ett antal myndigheter ska intyga att den interna styrningen och kontrollen är betryggande. Varje departement för dessutom regelbundna dialoger med myndigheternas ledning. Likväl visade granskningen att det var allvarliga brister i myndigheternas informations-säkerhetsarbete. Riksrevisionen bedömde att det behövdes en starkare styrning från regeringen gentemot myndigheterna, så att nödvändiga säkerhetsåtgärder verkligen blir genomförda. Att enbart ta fram ett övergripande regelverk är inte tillräckligt för att säkerheten ska bli god. Om regeringen inte efterfrågar information om myndigheternas informationssäkerhet och inte framhåller vikten av god informationssäkerhet bedömde Riksrevisionen att myndigheternas ledning inte heller kommer att prioritera frågan.

I sin skrivelse med anledning av rapporten anförde regeringen bl.a. att samhällets informationssäkerhet är en prioriterad fråga för regeringen och att det är viktigt att svenska myndigheter håller en tillräckligt hög nivå i sitt informationssäkerhetsarbete (skr. 2016/17:42). Omfattningen av hanteringen av information i elektroniska kommunikationsnät och it-system ökar i alla delar av samhället, och brister i hanteringen av och säkerheten för informationen riskerar att få omfattande säkerhets- och integritetsmässiga konsekvenser såväl för samhället i stort som för enskilda. Under senare tid hade regeringen vidtagit ett antal åtgärder som ytterligare tydliggör vikten av en god informationssäkerhet och som kommer att förbättra förutsättningarna för myndigheterna att bedriva ett ändamålsenligt informationssäkerhetsarbete.

Försvarsutskottet underströk vid behandlingen av skrivelsen att man i statsförvaltningen hanterar mycket information som är skyddsvärd och att ett seriöst arbete med informationssäkerhet borde ha som mål att all skyddsvärd information ska vara tillgänglig, riktig, konfidentiell och spårbar (bet. 2016/17:FöU8 s. 17 f.). Eftersom informationssäkerhet är en fråga som berör all personal i en myndighet borde en allomfattande kultur skapas för att minimera riskerna för störningar i olika samhällsfunktioner. Utskottet fann likt tidigare att alla myndigheters roll och ansvar i arbetet borde framhållas, ur både ett ansvars- och ett samverkansperspektiv. Av dessa skäl fann försvarsutskottet det oroande att Riksrevisionen i sin nyligen genomförda granskning av nio myndigheter funnit att arbetet med informationssäkerhet på de granskade myndigheterna ”ligger på en nivå som är märkbart under vad som är tillräckligt” och – att döma av Riksrevisionens tidigare rapporter – inte såg ut att ha utvecklats i tillräcklig grad över tid. Försvarsutskottet fann dock att regeringens arbete med att ta fram en nationell strategi för samhällets

informations- och cybersäkerhet i närtid var lovvärt och att detta förhoppningsvis kan innebära ett bättre stöd till myndigheterna i informations-säkerhetsarbetet och en starkare styrning från regeringen gentemot myndigheterna men också samhället i stort.

Styrning av affärsverken

Riksrevisionen granskade 2018 vilka krav den särskilda verksamhetsformen affärsverk för att bedriva statlig verksamhet ställer på regeringen (RiR 2018:5 Regeringens styrning av affärsverken).

I rapporten anfördes att affärsverken har myndighetsliknande styrning men bolagsliknande krav på ekonomin och återrapporteringen till regeringen. Förutsättningarna för styrningen av affärsverken är mer komplexa än för andra myndigheter och ställer krav på olika kompetenser. Affärsverken har fått större frihetsgrad än övriga myndigheter, vilket också ställer krav på tydlig styrning. Samtidigt medför den större handlingsfriheten också högre krav på ansvarstagande för de statliga tillgångar som verken förvaltar. Därtill har affärsverken blandade verksamheter som innefattade både affärsverksamhet och samhällsnytta. Styrningen har enligt Riksrevisionen inte varit tillräckligt verksamhetsanpassad i dessa avseenden.

Riksrevisionen ansåg att Regeringskansliet borde utveckla dokumentationen av myndighetsdialogerna mellan affärsverken och ansvarigt departement för att underlätta riksdagens kontroll och förbättra möjligheterna för de inblandade att nå en gemensam bild av diskussionens innehåll och resultat. För att granska regeringens styrning genom myndighetsdialogerna efterfrågade Riksrevisionen material från myndighetsdialogerna för perioden 2013–2017 (ibland benämns de tertialmöten, ibland kvartalsmöten). För två av verken, Luftfartsverket och Sjöfartsverket, hade Riksrevisionen endast fått ta del av dagordningar, men för Svenska kraftnät även minnesanteckningar där statssekreterare och verkets ledning deltagit. Efter vad Riksrevisionen kunde se fanns inget annat dokumenterat underlag från myndighetsdialogerna.

I sin skrivelse med anledning av rapporten anförde regeringen bl.a. att den inte instämde i Riksrevisionens sammanfattande slutsats att regeringen inte i tillräcklig utsträckning hade utvecklat och anpassat styrningen av affärsverken till verksamheten i dess nuvarande form och till dess framtida utmaningar (skr. 2017/18:297). Regeringen instämde inte i Riksrevisionens slutsats att dokumentationen av regeringens styrning är bristfällig. Regeringen instämde därmed inte heller i Riksrevisionens rekommendation att Regeringskansliet borde utveckla dokumentationen av myndighetsdialogerna mellan affärsverken och ansvarigt departement för att underlätta riksdagens kontroll och förbättra möjligheterna för de inblandade att nå en gemensam bild av diskussionens innehåll och resultat.

Finansutskottet, som inte hade några invändningar mot regeringens bedömningar i skrivelsen, framhöll att Riksrevisionen genom sin granskning belyst ett viktigt område (bet. 2017/18:FiU13 s. 10). Finansutskottet betonade vikten av öppenhet när det gäller regeringens styrning av affärsverken. Genom

tydliga och öppna processer kan allmänhetens förtroende för hur affärsverken styrs öka.

Tidigare granskning

Ansvar för brister i myndigheternas verksamhet

Utskottet har vid flera tillfällen granskat statsråds ansvar för brister i myndigheternas verksamhet, bl.a. när det gäller hur regler följs.

Våren 2002 granskade utskottet utbildningsministerns ansvar för Centrala studiestödsnämndens (CSN) förutsättningar att genomföra sina uppgifter (bet. 2001/02:KU20 s. 182 f.). Utskottet anförde att CSN under en följd av år har haft problem samt att utbildningsministern noggrant följt utvecklingen vid myndigheten och medverkat till att åtgärder vidtagits för att förbättra situationen. Mot bakgrund av att situationen inte hade kunnat förbättras trots att bristerna länge varit uppmärksammade underströk utskottet att regeringen, och framför allt utbildningsministern, bar ansvaret för att tillräckliga åtgärder inte vidtagits för att åstadkomma en tillfredsställande verksamhet inom CSN.

Våren 2006 granskade utskottet migrationsministerns ansvar för myndighetskulturen inom Migrationsverket (bet. 2005/06:KU20 s. 134 f.). I anmälan anfördes att det rädde svåra missförhållanden i myndighetens inre kultur och agerande gentemot asylsökande. Exempelen var så många att det inte längre gick att tala om enskilda övergrepp från enskilda handläggare utan det måste betraktas som systemfel inom myndigheten. Utskottet ansåg att det i regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet. Förvaltningsmyndigheterna är emellertid självständiga vid tillämpningen av lag, och myndighetens chef ansvarar för att myndighetens verksamhet bedrivs författningsenligt och effektivt. I granskningen hade det framkommit att regeringen och Migrationsverket vidtagit en rad åtgärder till följd av de händelser på Migrationsverket som uppmärksammades i anmälan. Dessutom hade det framkommit att migrationsministern avsåg att följa utvecklingen på Migrationsverket och försäkra sig om att de åtgärder som vidtagits leder till avsedda förbättringar. Utskottet konstaterade att regeringen bär ett ansvar för att Migrationsverkets verksamhet präglas av rättssäkerhet, humanitet och respekt för individens rättigheter. Ett särskilt ansvar bärs av migrationsministern, och det faller på henne att sörja för att regeringen vid behov vidtar sådana åtgärder som kan krävas för att avhjälpa brister i myndighetens verksamhet.

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 vad avser utbetalning av schablonersättning under en följd av år varit bristfällig. Regeringen och de ansvariga statsråden bar enligt utskottet ett övergripande ansvar för detta.

Våren 2013 granskade utskottet om socialförsäkringsministern hade brustit i sitt ansvar för att garantera att Försäkringskassan arbetar i enlighet med de lagar som riksdagen har beslutat ska styra verksamheten (bet. 2012/13 KU20 s. 153 f.). I granskningen uppmärksammades skillnader i beviljandegrad mellan manligt respektive kvinnligt dominerade yrken i arbetsskade-försäkringen. Utskottet konstaterade att det hade vidtagits ett antal åtgärder för att undanröja osakliga skillnader vid bedömning av arbetsskadeärenden. Bland annat hade Inspektionen för socialförsäkringen skapats och regeringen hade gett Statens beredning för medicinsk utvärdering i uppdrag att göra kunskapsöversikter över arbetsmiljöns betydelse för uppkomsten av sjukdomar och att då särskilt beakta kvinnors arbetsmiljöer. Utskottet fann inte anledning att rikta kritik mot socialförsäkringsministern.

Regeringens skyldighet att leda och följa den statliga förvaltningens verksamhet uppmärksammades också i utskottets granskning våren 2013 av regeringens agerande i fråga om militärt samarbete med Saudiarabien (bet. 2012/13 KU20 s. 264 f.). Enligt utskottet var det fråga om ett känsligt ärende som hade uppfattats som väldigt angeläget att lösa. Mot denna bakgrund framstod det därför som särskilt angeläget för departementet att hålla sig underrättat om utvecklingen av ärendet och följa verksamheten vid den aktuella myndigheten (Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI). Av vad som framkommit i granskningen hade dock, ansåg utskottet, Försvarsdepartementet tvärtom skjutit ifrån sig frågan om den fortsatta händelse-utvecklingen i kontakterna mellan FOI och de saudiska motparterna. Trots att det varit ett känsligt ärende som orsakat oro för utrikespolitisk och ekonomisk skada för Sverige som stat och för svenskt näringsliv skedde ingen synbar uppföljning av instruktionerna till myndigheterna att lösa problemen och upplägget med FOI som konsult. I utskottets ställningstagande anfördes att regeringen är ansvarig inför riksdagen för sin styrning av riket och att riksdagens ansvarsutkrävande förutsätter att det ansvariga statsrådet, med respekt för förvaltningens självständighet enligt regeringsformen, både ser till att styra myndigheterna och håller sig informerad om deras verksamhet. De brister i dessa hänseenden som har kunnat konstateras i granskningen var enligt utskottet av allvarligt slag som i förlängningen hade lett till skada för rikets internationella relationer.

Samordningen och informationshanteringen inom Regeringskansliet

Samordningen och informationshanteringen inom Regeringskansliet uppmärksammades av utskottet vid granskningen av regeringens krishantering i samband med flodvågskatastrofen 2004 (bet. 2005/06:KU8 s. 203). Utskottet konstaterade att informationsutbytet mellan Utrikesdepartementet, som var

huvud- och samordningsansvarigt, och andra departement inte fungerade. En statssekreterargrupp bildades som i sin tur tog initiativ till en kontaktmanna-grupp för att underlätta kontakterna mellan berörda departement. Sedan statssekreterargruppen bildats förbättrades samordningen. Vidare konstaterades att flera statsråd hade haft information i ett förhållandevis tidigt skede och att de också varit i kontakt med sina departement, men att de även borde ha sett till att underrätta andra statsråd och statsministern (bet. 2005/06:KU8 s. 206 f.).

I granskningen av regeringens hantering av Vattenfalls förvärv av Nuon (bet. 2013/14:KU20 s. 132 f.) behandlades frågor om den gemensamma beredningen och informationshanteringen i Regeringskansliet. I granskningen framkom att det fanns olika synsätt om huruvida en gemensam beredning mellan Näringsdepartementet och Finansdepartementet hade genomförts i frågan om ställningstagandet till Vattenfalls förvärv av Nuon (s. 203 f.). Dokumentation som visade att någon gemensam beredning med Finansdepartementet slutförts hade inte framkommit. Finansministern uppgav för utskottet att han vid tidpunkten för förvärvet inte var informerad om att Vattenfall avsåg att genomföra affären. Vidare hänvisade utskottet till att det av statsministerns särskilda ställning i regeringen får anses följa en skyldighet för departementen att i god tid informera Statsrådsberedningen om regeringsärenden eller andra frågor av större vikt. Att så skett fanns inte dokumenterat, och statsministern uppgav för utskottet att han vid tidpunkten för förvärvet inte var informerad om att Vattenfall avsåg att genomföra affären. Utskottet konstaterade att det hade funnits brister vad gäller den gemensamma beredningen, den interna informationen och dokumentationen. Näringsministern kunde enligt utskottet inte undgå kritik för detta.

Transportstyrelsen

Våren 2018 granskade utskottet den tidigare regeringens agerande i fråga om Transportstyrelsen och informationssäkerhet (bet. 2017/18:KU20 s. 331 f.). I granskningen hade det framkommit att Transportstyrelsen under perioden 2009–2014 saknat en säkerhetsanalys och därmed brutit mot säkerhetsskydds-förordningen som syftar till att värna rikets säkerhet. Enligt utskottet hade det inte framkommit något som visade att regeringen var informerad om eller delaktig i Transportstyrelsens planer på att outsourca sin it-drift. Inte heller hade det framkommit att regeringen eller Regeringskansliet fått någon information om att Transportstyrelsen inte genomfört en säkerhetsanalys förrän 2014. När det gäller informationssäkerhet på ett mer allmänt plan noterade utskottet att tidigare regeringars arbete med informationssäkerhets-frågor vid flera tillfällen har granskats av Riksrevisionen. Fortfarande vid en granskning 2014 ansåg Riksrevisionen att arbetet med informationssäkerhet inte var ändamålsenligt sett till de hot och risker som fanns och att de brister som påpekats 2007 kvarstod i stora drag, vilket innebar brister i regeringens styrning. Den bild som enligt utskottet framkom var att arbetet med informationssäkerhetsfrågor var eftersatt under den granskade perioden och att den tidigare regeringen inte gjorde tillräckligt för att de brister som påpekats

skulle bli åtgärdade. Utskottet framhöll 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. Utskottet ansåg också att det fanns skäl att ifrågasätta om ansvarsförhållandena i fråga om informationssäkerhetsfrågor varit tillräckligt klara inom den tidigare regeringen.

Utskottet granskade våren 2018 också den dåvarande regeringens agerande i samband med Transportstyrelsens it-upphandling (bet. 2017/18:KU20 s. 365 f.). Granskningen väckte enligt utskottet frågor om förmedlingen av information inom Regeringskansliet när det gäller frågor av betydelse för rikets säkerhet. Granskningen väckte också frågor om information inom departementen till statsråden och mellan statsråden inklusive statsministern. Enligt utskottet hade Justitiedepartementet och Näringsdepartementet inte varit tillräckligt samordnade i hanteringen av frågor med anledning av Transportstyrelsens outsourcing. Information fanns förhållandevis tidigt vid dessa departement som sammantaget redan i slutet av 2015 visade på allvaret i situationen, vari problemen bestod samt behovet av skyndsamma åtgärder vid inte minst Transportstyrelsen. De två departementen hade i alltför stor utsträckning agerat vart för sig, vilket gått ut över möjligheten att gemensamt skaffa sig en bättre bild över läget och med den som grund överväga vad som ytterligare kunde göras för att hantera situationen. Utskottet såg allvarligt på att det tog lång tid innan statsministern nåddes av informationen om en händelse av detta slag. I den sammantagna bedömningen av statsrådets ansvar utgick utskottet från ansvarsprincipen, som i regeringsarbetet innebär att varje departement och statsråd ansvarar för sina områden även i händelse av kris. I det aktuella fallet låg ansvaret för den myndighet där problemen uppkom, dvs. Transportstyrelsen, hos Näringsdepartementet och infrastrukturministern. Ansvaret för den myndighet som fick information om riskerna med outsourcingen och som agerade gentemot Transportstyrelsen, dvs. Säkerhetspolisen, låg hos Justitiedepartementet och inrikesministern. Det ansvar som låg hos övriga departement och statsråd var därmed i första hand att efter att information förmedlats till dem hantera konsekvenserna inom sina respektive områden. Enligt utskottet blev dåvarande inrikesministern förhållandevis tidigt informerad av sitt departement om det inträffade, och han bör då ha varit tillräckligt insatt för att förstå behovet av att följa utvecklingen och säkerställa att berörda departement och Statsrådsberedningen blev informerade. Justitiedepartementet, och då inte minst inrikesministerns statssekreterare, brast i dessa avseenden. Det gäller både samordningen med Näringsdepartementet och kommunikationen med Statsrådsberedningen. Ansvaret för dessa brister åvilar statsrådet. Vidare noterade utskottet att inrikesministern under hela den aktuella perioden inte tog upp händelsen och dess konsekvenser med vare sig statsministern eller infrastrukturministern. Det framstod för utskottet som självklart att händelser av detta allvarliga slag bör tas upp direkt med statsministern och andra berörda statsråd. När det gällde dåvarande

infrastrukturministern fick hon i ett mycket sent skede information om det inträffade. Samtidigt konstaterade utskottet att informationen fanns tidigt i hennes departement. Det var enligt utskottet uppseendeväckande att en fråga av detta slag – att en myndighet under hennes ansvarsområde medvetet agerat på ett sätt som medfört risker för rikets säkerhet och att en förundersökning inletts ett år tidigare – inte tagits upp mellan henne och hennes dåvarande statssekreterare. Ansvar för den bristfälliga relationen dem emellan åvilade enligt utskottet statsrådet. Som statsråd hade dåvarande infrastrukturministern även ansvar för de otillräckliga kontakterna mellan Näringsdepartementet och Justitiedepartementet samt för att Näringsdepartementet inte informerade Statsrådsberedningen om de risker för rikets säkerhet som uppkommit inom hennes ansvarsområde. Försvarsministern hade att hantera konsekvenserna av det inträffade för Försvarsmakten. Enligt utskottet agerade försvarsministern på ett rimligt sätt i den uppkomna situationen, och han hade skäl att utgå från att även Statsrådsberedningen hade fått den information han själv fick. Den ansvarsprincip som gäller inom Regeringskansliet om att varje departement och statsråd ansvarar för sina myndigheter får samtidigt inte medföra att all information stannar inom respektive departement. Principen kan enligt utskottet inte heller innebära att ett statsråd i varje situation kan utgå från att information överförs inom andra delar av Regeringskansliet på det sätt som är avsett. Om principen inte hade följts så strikt i detta fall hade Statsrådsberedningen kunnat nå av informationen om det inträffade tidigare. Som regeringschef och chef för Regeringskansliet har statsministern det övergripande ansvaret för regeringens och Regeringskansliets arbete. Detta innebär att han bl.a. ansvarar för dels att Regeringskansliet har rutiner för informationsöverföring, dels att dessa rutiner fungerar. Inom Regeringskansliet finns rutiner för att säkerställa informationsöverföring mellan departementen och mellan departementen och Statsrådsberedningen vid allvarliga situationer inom departementens ansvarsområden. Utskottet kunde konstatera att tillämpningen av rutinerna i detta fall har brustit. Statsministern bar det yttersta ansvaret för att rutinerna inte hade fungerat.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser till Regeringskansliet begärde utskottet svar på frågor och att få ta del av bl.a. Svenska kraftnäts risk- och sårbarhetsanalyser 2016–2018.

Som svar fick utskottet promemorior från Miljö- och energidepartementet, Justitiedepartementet, Statsrådsberedningen och Näringsdepartementet (bilaga A3.1.2–3). Till promemoriorna är bifogat bl.a. risk- och sårbarhetsanalyser och dagordningar från Miljö- och energidepartementets myndighetsdialoger med Svenska kraftnät. Två av bilagorna har sekretessmarkering.

Nytt styr- och övervakningssystem

Svenska kraftnäts behov av ett nytt styr- och övervakningssystem har varit en del av verkets investerings- och finansieringsplaner som redovisats för

riksdagen under avsnitt Förslag avseende Affärsverket svenska kraftnäts verksamhet i budgetpropositionerna 2009–2016 utgiftsområde 21.

Miljö- och energidepartementet informerades inför att Svenska kraftnät i maj 2014 sa upp kontraktet med en leverantör av styr- och övervakningssystemet (Alstom) då den leverantören inte kunde leverera de efterfrågade tjänsterna. Svenska kraftnät informerade om att verket avsåg att göra en direktupphandling med den tidigare leverantören (General Electric) om uppgradering av det dåvarande systemet. Miljö- och energidepartementet fick ingen information om säkerhetsfrågor med koppling till upphandlingen.

Miljö- och energidepartementet fick den 30 januari 2019 information från Svenska kraftnät om att det fanns brister rörande säkerhetsskyddsavtal i samband med anskaffningen av ett nytt styr- och övervakningssystem 2014. Svenska kraftnät informerade om att det mellan 2014 och 2018 saknats säkerhetsskyddsavtal med leverantören av styr- och övervakningssystemet och att det genomfördes säkerhetskontroll i Amerikas förenta stater.

Ett säkerhetsskyddsavtal tecknades den 31 maj 2018, och en begäran om registerkontroll av personal hos leverantören lämnades i januari 2019.

Det har inte förts några formella minnesanteckningar vid kontakter mellan Miljö- och energidepartementet och Svenska kraftnät i frågan. Miljö- och energidepartementet har inte tagit kontakt med några andra myndigheter i frågan.

Som bilaga till promemorian finns bl.a. ett e-postmeddelande den 27 maj 2014 från Svenska kraftnät till Regeringskansliet. I e-postmeddelandet anges att Svenska kraftnät skulle gå ut med ett pressmeddelande. I pressmeddelandet skulle anges att Svenska kraftnät har träffat avtal med General Electric om en uppgradering av systemet för drift och övervakning av det svenska stamnätet för el. Det nya driftövervakningssystemet skulle vara fullt levererat 2016.

Frågor om outsourcing av säkerhetskänslig verksamhet från Svenska kraftnät eller situationer där leverantörer fått del av säkerhetskänslig information från Svenska kraftnät har inte tagits upp vid myndighetsdialoger eller andra tillfällen.

Säkerhetsskyddet vid Svenska kraftnät

Av Svenska kraftnäts risk- och sårbarhetsanalyser framgår genomgående att målet med dem är att Svenska kraftnät, elsektorn och andra intressenter ska ha en god kännedom om hot, risker och sårbarheter inom elförsörjningen.

I 2015 års risk- och sårbarhetsanalys gjorde Svenska kraftnät med anledning av det uppdrag regeringen i regleringsbrevet för 2015 gett de bevakningsansvariga myndigheterna (se ovan) en fördjupad analys inom området informationssäkerhet. Varken Miljö- och energidepartementet eller Justitiedepartementet hade under åren före regeringsuppdraget fått några signaler om brister i Svenska kraftnäts arbete med säkerhetsskydd och informationssäkerhet. Av risk- och sårbarhetsanalysen framgår att en övergripande bedömning var att kvaliteten i säkerhetsarbetet hos företagen inom elförsörjningen var varierande. Stora och en del medelstora elföretag har

egna resurser och kompetens för att bedriva ett systematiskt säkerhetsarbete inom företagets verksamhetsområde, medan en del medelstora och små elföretag delvis eller helt saknar denna typ av resurs inom företaget.

I Svenska kraftnäts risk- och sårbarhetsanalys från oktober 2016 redovisas i avsnitt 7 Beskrivning av identifierade sårbarheter och brister i krisberedskapen de sårbarheter och brister i förmåga som framkommit inom myndigheten och dess ansvarsområde (elsektorn). Bristerna är dock av övergripande karaktär och förekommer i varierande grad inom elförsörjningen. Som sårbarheter och brister kopplade till exponering av skyddsvärda informationsresurser nämns i den i krisberedskapen noggranna undersökningen bl.a. brister i analyser av sådana risker och sårbarheter inom tjänsteleverantörers verksamheter och outsourcade verksamheter som har bäring på den egna verksamheten. Vidare anges som sårbarheter och brister avsaknad av eller bristfällig informationsklassning, vilket kan medföra att säkerhetsklassificerad information blandas med icke-klassificerad information i de viktiga systemen, samt brister i regelverk för och kontroll av åtkomst till viktiga system och tillträde till anläggningar.

I Svenska kraftnäts risk- och sårbarhetsanalys för 2018 redovisas i avsnitt 7 Beskrivning av identifierade sårbarheter och brister i krisberedskapen de sårbarheter och brister i förmåga som framkommit vid fördjupade analyser av risker inom myndigheten och dess ansvarsområde (elsektorn). De identifierade bristerna utgör en utgångspunkt för fortsatt arbete med åtgärder. Bristerna är av övergripande karaktär och förekommer i varierande grad inom elförsörjningen. Som sårbarheter och brister kopplade till informationssäkerhet för samhällsviktig verksamhet (avsnitt 7.2) anges bl.a. bristande kravställning och uppföljning av informations- och it-säkerhet vid upphandlingar och utkontraktering eller användning av molntjänster. Det anges att det är särskilt problematiskt att säkerställa kontroll i situationer där leverantörer kan tänkas använda underleverantörer.

Miljö- och energidepartementet har haft möten på tjänstemannanivå med Svenska kraftnät i samband med att myndigheten överlämnat sina risk- och sårbarhetsanalyser. Departementet har bedömt att några särskilda åtgärder inte varit nödvändiga med anledning av de aktuella risk- och sårbarhetsanalyserna. Justitiedepartementet har fått en kopia av dessa samt Miljö- och energidepartementets bedömningar.

Under 2016-2018 genomfördes årlig myndighetsdialog med Svenska kraftnät den 27 maj 2016, den 14 juni 2017 och den 12 juni 2018. Säkerhetsfrågor ingår som en del i den löpande dialogen med Svenska kraftnät. Säkerhetsskydd och informationssäkerhet togs upp vid de årliga myndighetsdialogerna den 14 juni 2017 och den 12 juni 2018. Vidare ägde ett möte om informationssäkerhet rum den 29 augusti 2018 vid vilket Svenska kraftnät redogjorde för hur verket arbetar med frågan.

Sommaren 2017 inhämtade Miljö- och energidepartementet information om det it-säkerhetsarbete som bedrevs hos de myndigheter som departementet ansvarar för, inklusive Svenska kraftnät. I samband med att en ny

statssekreterare med ansvar för energifrågor tillträdde hösten 2017 fick han del av en sammanställning av den inhämtade informationen. Av sammanställningen framgår att Svenska kraftnät uppgett: ”Huvuddelen av Svenska kraftnäts datahantering sker i verkets egen datormiljö. Det gäller alla verksamhetskritiska system och sådana som innehåller uppgifter som är känsliga med hänsyn till rikets säkerhet.”

Säkerhetspolisens redovisning av det uppdrag som regeringen gav i april 2017 om att identifiera och redovisa åtgärder som kunde bidra till att ytterligare utveckla arbetet för att skydda de mest skyddsvärda verksamheterna i Sverige innehöll inte några åtgärder som särskilt gällde Svenska kraftnät.

Den 15 januari 2019 informerade Svenska kraftnät Miljö- och energidepartementet om att verket hade skickat in en begäran till Säkerhetspolisens om att utöva tillsyn över Svenska kraftnäts säkerhetsskyddsarbete.

Miljö- och energidepartementet fick den 15 januari 2019 kopia på en begäran som Säkerhetspolisens i juni 2018 hade sänt till Svenska kraftnät med anledning av en pågående omorganisation vid verket.

Varken Justitiedepartementet eller Statsrådsberedningen har fått information om Säkerhetspolisens begäran eller om de omständigheter som ledde till begäran och Säkerhetspolisens fortsatta arbete i frågan.

Den 12 februari 2019 fick Miljö- och energidepartementet besked från Svenska kraftnät om att Säkerhetspolisens hade fattat beslut om att inleda en tillsyn.

Den information som framkommit ledde till att den dåvarande samordnings- och energiministern Ibrahim Baylan kallade den dåvarande generaldirektören för Svenska kraftnät till ett möte den 11 januari 2019.

Regeringen beslutade den 7 februari 2019 att anställa Ulla Sandborgh som generaldirektör i Regeringskansliet och utsåg en tillförordnad generaldirektör för Svenska kraftnät.

Regeringskansliet har inte tagit del av de säkerhetsanalyser Svenska kraftnät upprättade 2016–2018 enligt 5 § säkerhetsskyddsförordningen.

Det har inte förts några formella minnesanteckningar vid kontakter mellan Miljö- och energidepartementet och Svenska kraftnät. Miljö- och energidepartementet har inte tagit kontakt med några andra myndigheter i dessa frågor.

Säkerhetsprövningar vid Svenska kraftnät

Säkerhetsprövning av styrelseledamöter diskuterades vid ett kvartalsmöte den 19 september 2017 och vid ett strategiskt möte mellan Miljö- och energidepartementet och Svenska kraftnät den 2 oktober 2017. Säkerhetsprövning av ledamöter i insynsrådet för elberedskap diskuterades vid ett kvartalsmöte mellan Miljö- och energidepartementet den 23 mars 2018. Styrelseledamöterna är nu säkerhetsprövade. Säkerhetsprövning av ledamöter i insynsrådet för elberedskap bereds inom Regeringskansliet.

Den dåvarande generaldirektören gav den 8 januari 2019 information om brister i rutinerna för säkerhetsprövning till den dåvarande statssekreteraren med ansvar för energifrågor. Därefter gav ställföreträdande generaldirektören och representanter för krisledningsorganisationen hos Svenska kraftnät information till Miljö- och energidepartementet. Svenska kraftnät informerade då om att säkerhetsprövningen som gjordes vid anställningen av en av Svenska kraftnäts chefer i februari 2018 inte följde det regeringsbeslut om placering av befattningar vid Svenska kraftnät i säkerhetsklass som fattades den 24 januari 2013. Svenska kraftnät angav att personen säkerhetsprövades i april 2018 i enlighet med den klass som följer av regeringsbeslutet. Svenska kraftnäts bedömning är att det inte har funnits någon säkerhetsrisk. Det har inte förts några formella minnesanteckningar vid kontakter mellan Miljö- och energidepartementet och Svenska kraftnät. Miljö- och energidepartementet har inte tagit kontakt med några andra myndigheter i dessa frågor.

Vid ett möte den 11 januari 2019 informerade den dåvarande generaldirektören för Svenska kraftnät den dåvarande samordnings- och energiministern Ibrahim Baylan om att Svenska kraftnät avsåg att ta hjälp av tillsynsmyndigheten (Säkerhetspolisen) för att värdera arbetet med säkerhetsprövning av personal och för att få hjälp med ytterligare bedömningar och överväganden.

Kontakter inom Regeringskansliet om säkerhetsfrågor hos Svenska kraftnät

Miljö- och energidepartementet informerade på tjänstemannanivå Statsrådsberedningen den 10 januari 2019 om vad som då framkommit om Svenska kraftnäts säkerhetsskyddsarbete.

Därefter har den dåvarande statssekreteraren med ansvar för energifrågor och den dåvarande samordnings- och energiministern löpande informerat Statsrådsberedningen om vad som framkommit. Den dåvarande statssekreteraren med ansvar för energifrågor informerade också Justitiedepartementet löpande. Det har inte förts några formella minnesanteckningar vid kontakterna med andra departement eller Statsrådsberedningen.

Den dåvarande samordnings- och energiministern Ibrahim Baylan informerades löpande om den information som lämnades till Miljö- och energidepartementet.

Information om ändrade stamnätstariffer

Inga kontakter förekommer mellan Svenska kraftnät och Miljö- och energidepartementet inför att Svenska kraftnät fastställer stamnätstarifferna. Svenska kraftnät offentliggör normalt de nya tarifferna i slutet av augusti, och Miljö- och energidepartementet brukar få ta del av informationen i nära anslutning till offentliggörandet. År 2018 kommunicerade Svenska kraftnät tarifferna den 7 september. Miljö- och energidepartementet fick information om de nya tarifferna samma dag. Svenska kraftnäts fastställande av

stamnätstarifferna 2018 föregicks inte av några kontakter med Miljö- och energidepartementet.

Vissa upphandlingar av konsulttjänster

Miljö- och energidepartementet fick före december 2018 inte några signaler om att det skulle ha förekommit brister i hanteringen av jäv hos Svenska kraftnät.

Den 4 december 2018 översändes till Miljö- och energidepartementet det underlag som hade skickats till Svenska kraftnäts styrelse inför mötet den 28 november 2018. I det materialet fanns bl.a. en rapport som hade tagits fram av konsulter på initiativ av Svenska kraftnäts internrevisor benämnd Granskning av det förebyggande arbetet mot oegentligheter och korruption. Svenska kraftnät kommenterade inte detta särskilt, och ingen dialog ägde rum mellan Svenska kraftnät och Miljö- och energidepartementet i frågan.

Den 19 och 20 december 2018 fick Miljö- och energidepartementet uppgift om att det skulle ha förekommit brister kopplade till jäv vid konsultupphandling vid Svenska kraftnät.

De rapporter med en sammanställning av misstankar om oegentligheter och korruption som årligen tas fram inom Svenska kraftnät togs inte upp vid kontakter mellan Miljö- och energidepartementet och Svenska kraftnät under 2015–2018.

Information från Riksrevisionen

Regeringskansliet mottog ingen information från Riksrevisionen i samband med Riksrevisionens granskning 2016 om informationssäkerhet vid nio myndigheter (RiR 2016:8) utöver själva granskningsrapporten.

Utfrågningar

Mikael Odenberg

Utskottet höll den 4 april 2019 en offentlig utfrågning med f.d. generaldirektören för Svenska kraftnät Mikael Odenberg (bilaga B2).

Mikael Odenberg anförde bl.a. följande. Säkerhetsfrågorna har alltid stått i fokus för Svenska kraftnät. Även när totalförsvaret lades ned var Svenska kraftnät fortfarande landets elberedskapsmyndighet. Svenska kraftnät har jobbat väldigt mycket med säkerheten för de verksamhetskritiska systemen, inte minst för driftsövervakningssystem, driftsdatanät och driftstelenät. Det pågick hela tiden ett kontinuerligt arbete bl.a. med frågor om informationsklassning, delvis som ett resultat av att myndigheten vid den här tidpunkten, 2014–2015, jobbade igenom just dessa frågeställningar i syfte att upprätta en ny säkerhetsanalys. Det hade visat sig att den säkerhetsanalys som fanns var från 2006 och helt obsolet. Regeringskansliet efterfrågade inte en ny säkerhetsanalys, men Säkerhetspolisen påpekade att myndigheten borde ta fram en ny. Arbetet syftade till att kartlägga vilken information som var känslig eller särskilt känslig och hur myndigheten klassade den internt.

Vidare anförde Mikael Odenberg att myndigheten 2010 hade beslutat att investera i ett nytt driftsövervakningssystem. Ett franskt system upphandlades, men det visade sig att den leverantörens system inte inom rimlig tid uppfyllde de säkerhetskrav myndigheten ställde. I stället avsåg myndigheten att upphandla en uppgradering av det befintliga systemet.

Vidare anförde Mikael Odenberg bl.a. följande. Under hans första fem år som generaldirektör höjde myndigheten varje år stamnätstariffen. Höjningarna offentliggjordes de fyra första åren i slutet av augusti – det femte året först i september. Sedan har det varit oförändrade avgifter eller till och med en viss sänkning under 2013, 2014, 2015 och 2016. Det har offentliggjorts av Svenska kraftnät under september–oktober. Och 2017 offentliggjordes uppgifterna om tariffhöjning den 13 oktober.

Ulla Sandborgh

Utskottet höll den 8 april 2019 en offentlig utfrågning med f.d. generaldirektören för Svenska kraftnät Ulla Sandborgh (bilaga B5).

Ulla Sandborgh anförde inledningsvis bl.a. följande. Uppdraget som generaldirektör handlade mycket om utveckling av affärsverket. Ordet utveckling nämndes sju eller nio gånger av dåvarande statssekreteraren då hon presenterades som ny generaldirektör på myndigheten. Och att utvecklas har hon använt som en ledstjärna. Det gällde förstas utveckling för att möta den pågående energiomställningen, inklusive energiöverenskommelsen, den europeiska elmarknadskopplingen och att utvecklas till en modern myndighet. Myndigheten arbetade för att förbättra styrningen och samarbetet såväl inom verket som med kunder och intressenter – allt för att stötta den beslutade klimatpolitiken.

Under myndighetsdialogen har myndigheten bl.a. redovisat ett gediget strategiarbete som har genomförts med medarbetare och styrelse. Man har också redovisat en omorganisation med tydligare fördelning av ansvar och haft en dialog om insynsrådet för elberedskap.

Vidare anförde Ulla Sandborgh att det finns ett regeringsbeslut från den 24 januari 2013 om placering av befattningar hos Svenska kraftnät i säkerhetsklass. Den 19 augusti samma år beslutade den dåvarande generaldirektören att inga nyanställningar skulle ske i säkerhetsklass 3.

De säkerhetsfrågor Dagens Nyheter skrev om var avklarade i oktober 2018, med den vetskap som fanns då. Vid en förnyad genomgång i januari 2019 gjorde myndigheten två incidentanmälningar på grund av undantag. Dessa är nu genomgångna helt utan anmärkning.

Vidare anförde Ulla Sandborgh att Säkerhetspolisen fick ett samtal från Svenska kraftnät den 31 maj 2018. Därefter skrev Säkerhetspolisen en promemoria den 13 juni och ville ha svar på om omorganisationen vid Svenska kraftnät verkligen stöttade ett gott säkerhetsskyddsarbete. Ett möte ägde rum den 28 juni mellan ansvarig divisionschef och en tillförordnad avdelningschef. Säkerhetspolisen stöttade förslaget fullständigt.

Vad gällde det nya driftsövervakningssystemet fick Ulla Sandborgh i september 2017 en promemoria från den dåvarande säkerhetsskyddschefen. Enligt promemorian borde en förnyad diskussion genomföras om registerkontroll. Ulla Sandborgh tolkade inte detta som ett bör utan som ett ska och beslutade om en omedelbar avtalsförhandling med de amerikanska konsulterna. En amerikansk prövning gjordes, och en säker inloggning har funnits hela tiden. Den 31 maj 2018 fanns ett nytt säkerhetsskyddsavtal påskrivet. Även dessa händelser anmäldes som en incident. Anmälan om incidenter görs helt enkelt vid behov.

Totalt anmäldes tre incidenter under januari 2019 till Säkerhetspolisen. Samtliga är genomgångna utan anmärkning eller krav på åtgärder.

Ulla Sandborgh anförde vidare att hon den 15 januari 2019 begärde tillsyn av Säkerhetspolisen efter två av dessa tre incidenter. Säkerhetspolisen är tillsynsmyndighet för säkerhetsfrågor gentemot bl.a. Svenska kraftnät. Tillsynen pågår, och den kommer nog att pågå under hela året.

Ulla Sandborgh anförde vidare att myndigheten startat en krisledningsorganisation. Krisledningen har gett kontinuerlig information till Miljö- och energidepartementet sedan den 8 januari 2019. Den 11 januari 2019 hade hon tillsammans med den nya säkerhetsskyddschefen och den tillförordnade kommunikationschefen ett möte med statsrådet, statssekreteraren, expeditions- och rättschefen samt enhetschefen på departementet för att presentera mer fakta.

På en fråga om huruvida de signaler om brister i arbetet med säkerhetsskydd och informationssäkerhet som lämnades i risk- och sårbarhetsanalysen för 2018 lett till några instruktioner från departementet om säkerhetshöjande åtgärder svarade Ulla Sandborgh nej.

Ulla Sandborgh anförde också att Svenska kraftnät har redogjort för verkets it-miljö till departementet och diskuterat hur den har sett ut – allt för att klarlägga att det fungerar väl men att det finns en utmaning och att man alltid måste jobba med frågan.

Ulla Sandborgh uppgav att regeringen den 8 januari 2019 fick den första informationen från myndigheten om bristerna som framkommit.

Vidare uppgav Ulla Sandborgh att efter händelserna vid Transportstyrelsen fick alla myndigheter i uppgift att ta reda på hur det stod till med outsourcing. Myndigheten gick igenom resultatet av genomlysningen som hade gjorts tillsammans med styrelsen vid nästa myndighetsdialog. Det var tillfredsställande tyckte man på departementet. Det var inte några av de affärskritiska eller kritiska systemen som var outsourceade på myndigheten, och det kände departementet till.

Ulla Sandborgh anförde att de uppgifter som kommit fram i massmedierna om felaktiga säkerhetsprövningar inte stämde. Myndigheten gjorde en egen genomgång under januari 2019 och upptäckte då två stycken placeringar i fel säkerhetsklass. Dessa anmäldes som incidenter och rättades till.

Vad gäller publiceringen av ändrade stannatstariffer anförde Ulla Sandborgh att det som avses var en förhandsinformation till elnätsbolagen. Det

var inte själva beslutet som blev en vecka försenat, utan en förhandsinformation. I den normala processen, alla år, gör man finjusteringar av de beräkningar man gjort på våren. Just 2018 tog ledningen helhetsansvaret, för Ulla Sandborgh såg att det saknades en ansvarsfördelning mellan de som gjorde beräkningarna och de som skulle kommunicera dem. De som ansvarade för kommunikationen ville gärna kommunicera stamnätstarifferna. De höga elpriserna under sommaren på grund av bl.a. torkan gjorde dock att Ulla Sandborgh var väldigt osäker på om beräkningarna som gjorts före sommaren skulle hålla.

Statsrådet Ibrahim Baylan

Utskottet höll den 11 april 2019 en offentlig utfrågning med statsrådet Ibrahim Baylan (bilaga B7).

Inledningsvis anförde Ibrahim Baylan att en tillsyn av Säkerhetspolisen vad gäller Svenska kraftnäts säkerhetsskyddsarbete pågår. Det är väldigt viktigt att få klarhet i vad som verkligen har skett. Resultatet av denna tillsyn kommer naturligtvis att ge regeringen anledning att återkomma, eventuellt med nya åtgärder om det skulle visa sig att det behövs.

Vidare anförde Ibrahim Baylan bl.a. följande. Det som har rapporterats och det som har varit föremål för utfrågning i fråga om brister kan delas in i tre huvudsakliga områden.

För det första har det rapporterats om jäv, om att man inte har varit tillräckligt nogga med frågor som kan tangera jäv eller har varit jäv. Det har framför allt handlat om att den förra generaldirektören i sin roll som marknadsdirektör tecknat ett avtal med ett konsultföretag där en personlig vän arbetade som också fick en roll i uppdraget. Svenska kraftnät avsåg att låta granska händelsen genom en extern oberoende granskare, men i samband med att en ny tillförordnad generaldirektör utsågs av regeringen i februari valde Svenska kraftnät att inte gå vidare med utredningen. En extern konsultutredning har specifikt granskat HR-direktörens agerande i samma härad. Frågan har även där gällt jäv i upphandling och dessutom raderande av e-post. Svenska kraftnät kommer enligt uppgift att upphandla ytterligare en extern konsultutredning för att mer allmänt och framåtsyftande granska processer och rutiner kopplade till avrop av konsulter. Ibrahim Baylan ser väldigt positivt på detta och regeringen kommer att fortsätta att ha fokus på de här viktiga frågorna.

Det andra som har tagits upp är frågan om kommunikationen om stamnätstarifferna i anslutning till förra årets val. Ibrahim Baylan underströk att det är Svenska kraftnäts ansvar att besluta om nya stamnätstariffer men också om och när de kommunicerar detta. Det var vid tillfället redan känt att tariffhöjningar var väntade. Regeringen kommunicerade nämligen detta redan i budgetpropositionen för 2018.

Det tredje område som medierna har rapporterat om är kanske det allvarligaste, och det har också varit föremål för diskussion och för utfrågning. Det handlar naturligtvis om brister kopplade till säkerhetsskyddsarbetet.

Myndigheter som bedriver verksamhet som till någon del är av betydelse för Sveriges säkerhet måste också bedriva ett systematiskt säkerhetsskyddsarbete. Det gäller både det fysiska skyddet, som t.ex. rutiner för inpassering, och it-säkerhetsfrågor, som ju har vuxit i dignitet allteftersom ny teknik har kommit in. Ibrahim Baylan menade att även medvetenheten på det här området generellt sett har vuxit genom åren. Detta är bra, för det har framkommit brister på en del områden, vilket naturligtvis alltid måste tas på allvar.

Vidare anförde Ibrahim Baylan att han inte var nöjd med den information som verket gav till Miljö- och energidepartementet om de brister som det rapporterades om i början av januari 2019. Han tog därför initiativ till att först ställa följdfrågor och sedan, när inte heller det var till fyllest, bjuda in den dåvarande generaldirektören för att informera om detta. Vid mötet framkom att Svenska kraftnät avsåg att ta hjälp av Säkerhetspolisen för att genomlysna detta. Ibrahim Baylan välkomnade att Säkerhetspolisen genomför en formell tillsyn, för det är viktigt att missförhållanden kommer upp på bordet och att processer och rutiner säkerställs.

Ibrahim Baylan anförde vidare att Svenska kraftnät i regleringsbrevet för 2017 fick i uppdrag av regeringen att redovisa vilka övergripande åtgärder affärsverket vidtagit för att bedriva ett systematiskt säkerhetsskyddsarbete i enlighet med säkerhetsskyddslagen och säkerhetsskyddsförordningen. Mot bakgrund av händelserna vid Transportstyrelsen inhämtades också sommaren 2017 information om it-säkerhetsarbetet hos de myndigheter som sorterade under Miljö- och energidepartementet, inklusive Svenska kraftnät. Av den informationen framgick bl.a. att datahantering av alla verksamhetskritiska system och sådana system som innehåller verksamheter som är känsliga med hänsyn till rikets säkerhet sker i verkets egen datormiljö. De bevakningsansvariga myndigheterna, däribland Svenska kraftnät, fick också i juni 2017 i uppdrag att analysera och bedöma informationssäkerheten i de delar av den egna verksamheten som är nödvändiga för att myndigheten ska kunna utföra sitt arbete. Uppdraget redovisades i mars 2018. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap fick samtidigt i uppdrag att i samverkan med Säkerhetspolisen och Försvarsmakten göra en samlad analys och bedömning utifrån de bevakningsansvariga myndigheternas redovisningar av analyser och bedömningar av sin informationssäkerhet. Detta uppdrag redovisades i oktober 2018. Säkerhetsfrågor har också en viktig aspekt i arbetet med det återupptagna totalförsvarsarbetet. Av regleringsbrevet för 2019 framgår att de bevakningsansvariga myndigheterna, däribland Svenska kraftnät, i arbetet med civilt försvar bl.a. ska stärka arbetsformer för samverkan, inklusive utrustning och tekniska system, som möter de höga krav på sekretess och robusthet som ställs vid höjd beredskap.

Ibrahim Baylan anförde också att frågan om säkerhetsskydd och informationssäkerhet togs upp vid den årliga myndighetsdialogen med Svenska kraftnät i juni 2018. Inte heller då framkom något av det som Dagens Nyheter sedermera rapporterade om.

Vad gäller brister omnämnda i Svenska kraftnäts risk- och sårbarhetsanalyser framhöll Ibrahim Baylan att dessa analyser inte bara handlar om Svenska kraftnät, utan det är en bedömning av hela sektorn. Även om regionnäten och lokalnäten ägs privat har myndigheten ett tillsynsansvar för att se till att säkra att det arbetet sköts på bästa sätt. Risk- och sårbarhetsanalysen handlar därför om hela systemet.

Vidare anförde Ibrahim Baylan att det inte bara är en analys som Svenska kraftnät redovisar. Man redovisar också genomförda, pågående och planerade åtgärder för att ta itu med de brister man identifierat. Departementet har en rutinmässig genomgång med myndigheten i fråga när risk- och sårbarhetsanalysen lämnas. Om man då gör bedömningen att det finns brister och man inte vidtar några åtgärder eller man inte har några planer eller några idéer om detta finns det god anledning att ge extra uppdrag eller extra instruktioner. Men i Svenska kraftnäts risk- och sårbarhetsanalyser har det framkommit att man har genomförda, pågående och planerade insatser som man gör såväl i den egna verksamheten som gentemot många av de aktörer som risk- och sårbarhetsanalysen gäller. Departementet har gjort bedömningen att det inte har behövts några ytterligare insatser.

Statsminister Stefan Löfven

Utskottet höll den 26 april 2019 en offentlig utfrågning med statsminister Stefan Löfven (bilaga B10).

Inledningsvis anförde Stefan Löfven att det mot bakgrund av Svenska kraftnäts säkerhetsskyddsarbete är av vikt att få klarhet i vad som skett, vilka brister som finns och hur allvarliga dessa är. Säkerhetspolisen genomför nu en tillsyn av Svenska kraftnäts säkerhetsskyddsarbete. Innan denna tillsyn är avslutad är det svårt att ha en fullständig bild av vad som har inträffat när det gäller Svenska kraftnäts säkerhetsskydd.

Vidare anförde Stefan Löfven att regeringen självfallet har det övergripande ansvaret för styrningen av sina myndigheter och för att hålla sig informerad om deras verksamhet.

Stefan Löfven anförde också att säkerhetsfrågor ligger högt på regeringens dagordning, och att regeringen har vidtagit ett stort antal åtgärder för att förbättra myndigheternas säkerhetsskyddsarbete. En mängd regeringsbeslut såväl före som efter händelserna hos Transportstyrelsen har fattats för att generellt förbättra informationssäkerheten, såsom kravet på statliga myndigheter att samråda med Säkerhetspolisen eller Försvarsmakten innan de utkontrakterar säkerhetskänslig verksamhet. En ny säkerhetsskyddslagstiftning trädde i kraft den 1 april i år. Den nya lagen innebär en modernisering och en ambitionshöjning på området, och den ska förstärka skyddet för de mest skyddsvärda verksamheterna i samhället. Regeringen har också tagit initiativ till en ny utredning på området, som i slutet på november överlämnade sitt betänkande. Och förslagen i betänkandet innebär bl.a. utökad kontroll vid utkontraktering, upplåtelse och överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet och en betydande förstärkning av tillsyn på området. Det här

betänkandet har remitterats, och Regeringskansliet analyserar nu de remissvar som har kommit in.

Det pågår också ett arbete med att vidareutveckla myndighetsstyrningen i Regeringskansliet när det gäller frågor om säkerhetsskydd och informations-säkerhet. Regeringen kommer även i fortsättningen att agera för att öka medvetenheten om vikten av säkerhetsskyddsarbete.

Vidare anförde Stefan Löfven att informationen om brister hos Svenska kraftnät kopplade till säkerhetsskyddsarbetet nådde Regeringskansliet den 8 januari 2019, då Svenska kraftnäts dåvarande generaldirektör kontaktade den dåvarande statssekreteraren med ansvar för energifrågor om brister i rutinerna för säkerhetsprövning. Statsrådsberedningen och Justitiedepartementet informerades den 10 januari 2019, och har sedan dess löpande informerats om vad som framkommit om Svenska kraftnäts säkerhetsskyddsarbete. Regeringskansliets rutiner för att säkerställa informationsöverföring mellan departement samt mellan departement och Statsrådsberedningen har följts.

Stefan Löfven anförde vidare som svar på frågor att Svenska kraftnät identifierat brister i sina risk- och sårbarhetsanalyser. Samtidigt redovisade myndigheten genomförda, pågående eller planerade åtgärder, och med det såg inte regeringen behov av att själv kliva in och vidta några särskilda åtgärder. De risk- och sårbarhetsanalyser som görs för Svenska kraftnät avser dels den egna myndigheten, dels andra verksamheter runt om, som myndigheten har ansvar för.

Vidare anförde Stefan Löfven att de bevakningsansvariga myndigheterna i sina regleringsbrev för 2017 fick i uppdrag att redovisa vilka övergripande åtgärder som har vidtagits för att bedriva ett systematiskt säkerhetsskyddsarbete. Och sommaren 2017 inhämtades information om myndigheternas it-säkerhetsarbete specifikt. I juni 2017 fick de bevakningsansvariga myndigheterna i uppdrag att analysera och bedöma informationssäkerheten i den egna verksamheten. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap fick samtidigt i uppdrag att samverka med Säkerhetspolisen och Försvarsmakten och göra en samlad analys och bedömning utifrån de bevakningsansvariga myndigheternas redovisningar och analyser. Säkerhetspolisen fick i oktober 2017 i uppdrag att redovisa en samlad bild av vilka generella brister som finns i säkerhetsskyddet hos de myndigheter som bedriver mest skyddsvärd verksamhet, och vilka ytterligare åtgärder man kan vidta. I regleringsbreven för 2019 har de bevakningsansvariga myndigheterna också fått i uppdrag att arbeta med civilt försvar, att stärka arbetsformerna för samverkan som möter höga krav på sekretess och robusthet osv.

På frågor om informationen om ändringarna av stamnätstarifferna svarade Stefan Löfven att ändringarna inte var någon hemlighet. Regeringen såg ju behovet av investeringar och därmed av avgiftshöjningar. Det hade kommunicerats i budgetpropositionen att med den investeringsvolym som Svenska kraftnät hade framför sig kommer avgifterna att behöva höjas. Så det var regeringen öppen med och hade redogjort för. Regeringen lägger sig inte i myndigheternas kommunikation över huvud taget.

Utskottets ställningstagande

Svenska kraftnät ansvarar för drift, förvaltning och utveckling av det svenska stamnätet för el. Dessutom är Svenska kraftnät systemansvarig myndighet och elberedskapsmyndighet. Det har förekommit brister i arbetet med säkerhetskydd och säkerhetsprövningar vid Svenska kraftnät. Säkerhetsskyddsavtal har inledningsvis saknats vid anskaffningen av ett nytt styr- och övervakningssystem. Nyanställd personal på vissa tjänster har inte omedelbart säkerhetsprövats utifrån den säkerhetsklass som fastställts av regeringen för tjänsterna. Att en myndighet med samhällsviktiga uppgifter inte har hanterat säkerhetsskyddet och säkerhetsprövningarna på ett riktigt sätt är allvarligt. Samtidigt har det pågått ett systematiskt arbete med säkerhetsfrågor vid Svenska kraftnät i form av de risk- och sårbarhetsanalyser som upprättats med genomgångar av hot, risker och sårbarheter inom myndighetens verksamhetsområde. I analyserna har Svenska kraftnät även redovisat genomförda, pågående och planerade åtgärder.

Utskottet kan konstatera att säkerhetsfrågor har ingått som en del i den löpande dialogen mellan Miljö- och energidepartementet och Svenska kraftnät. I granskningen har inte framkommit att Svenska kraftnät vid dessa dialoger redovisat några av de brister som senare har blivit kända. Inte heller har dessa brister framgått av risk- och sårbarhetsanalyserna. Vad gäller risk- och sårbarhetsanalyserna har Miljö- och energidepartementet bedömt att några särskilda åtgärder inte varit nödvändiga från regeringens sida med hänvisning till att myndigheten även redovisat att åtgärder vidtogs. I sammanhanget kan även noteras att det av information som inhämtades av regeringen efter händelserna vid Transportstyrelsen framgick att huvuddelen av Svenska kraftnäts datahantering skedde i verkets egen datormiljö. Det gällde alla verksamhetskritiska system och sådana system som innehåller uppgifter som är känsliga med hänsyn till rikets säkerhet.

När det gäller de uppmärksammade bristerna kring säkerhetsskydd och säkerhetsprövningar och de åtgärder som vidtas av Svenska kraftnät framgår av granskningen att Miljö- och energidepartementet fick information om dessa först i början av 2019. Informationen har därefter utan dröjsmål förts vidare till Statsrådsberedningen och Justitiedepartementet.

Utskottet förutsätter att regeringen, med respekt för förvaltningens självständighet enligt regeringsformen, ser till att både styra myndigheterna och håller sig informerad om deras verksamhet. Utskottet förutsätter vidare att berörda delar av Regeringskansliet informeras när händelser som kan vara av betydelse för rikets säkerhet inträffar. I det nu aktuella fallet har det inte framkommit några brister i dessa hänseenden.

Granskningen ger inte anledning till något ytterligare uttalande av utskottet.

3.2 Förnyad granskning av regeringens hantering av Transportstyrelsen

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2662-2017/18), *bilaga A3.2.1*, begärs det att utskottet granskar om och hur regeringen efter händelserna kring Transportstyrelsens outsourcing av it-verksamheten säkerställt att något liknande inte ska kunna inträffa igen. Utskottet bör också enligt anmälan utreda hur regeringen har hållit sig informerad om de säkerhetsbrister som kvarstår. Vidare bör enligt anmälan utskottet följa upp sina slutsatser vid den tidigare granskningen rörande Transportstyrelsen för att se hur regeringen tillvaratagit dessa.

I anmälan anförts också att det har framkommit i en artikel i Dagens Nyheter att Transportstyrelsen fortfarande har allvarliga brister i sin it-säkerhet. I artikeln hänvisas även till en rapport från Riksrevisionen.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat två promemorior från Näringsdepartementet, *bilaga A3.2.2–3*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Transportstyrelsen genomförde under 2014 och 2015 en upphandling om förändrad it-drift. I april 2015 tecknade Transportstyrelsen ett avtal med IBM Svenska AB (IBM) om driften av myndighetens it-system (outsourcing). IBM i Sverige har underleverantörer utomlands. Avtalet innebär att IBM ska ansvara för att maskinvara, nätverk och program fungerar. Detta omfattar också driften av de register som Transportstyrelsen har ansvar för, t.ex. vägtrafikregistret. IBM övertog ansvaret för driften den 1 november 2015. Icke säkerhetsklassad personal vid IBM och dess underleverantörer fick tillgång till Transportstyrelsens it-system i maj 2015. Den 29 juli 2015 beslutade Transportstyrelsen att skjuta upp IBM:s övertagande av it-driften från den 1 september till den 1 november 2015.

I september 2015 beslutade Säkerhetspolisen att inleda en tillsyn av Transportstyrelsens säkerhetsskydd. Säkerhetspolisens tillsyn avslutades den 16 juni 2017.

Medan it-driften övergick till IBM beslutade den dåvarande generaldirektören för Transportstyrelsen om avsteg från säkerhetsskyddslagen, personuppgiftslagen och offentlighets- och sekretesslagen. Det första

avstegsbeslutet fattades den 20 maj 2015 och följdes därefter av ytterligare avstegsbeslut.

Säkerhetspolisen inledde den 26 januari 2016 en förundersökning om vårdslöshet med hemlig uppgift. Transportstyrelsens tidigare generaldirektör godkände i juni 2017 ett strafföreläggande med innebörden att hon gjort sig skyldig till vårdslöshet med hemlig uppgift.

På Transportstyrelsens webbplats anges att myndigheten sommaren 2015 påbörjade aktiviteter för att förbättra säkerhetsnivån.

Som exempel på åtgärder anges följande:

- All utrustning, alla program och all data finns i Sverige och har hela tiden funnits i Sverige. All administration för lagring av data hanteras från juni 2016 av registerkontrollerad och godkänd personal i Sverige.
- All administration av nätverk hanteras från juli 2016 av registerkontrollerad och godkänd personal i Sverige.
- All huvudadministration av servrar hanteras från maj 2016 av registerkontrollerad och godkänd personal i Sverige.
- All administration av applikationsdrift hanteras sedan oktober 2017 av registerkontrollerad och godkänd personal i Sverige.

Transportstyrelsens kartläggning

Regeringen gav i augusti 2017 Transportstyrelsen i uppdrag att bl.a. kartlägga vilka uppgifter som med anledning av myndighetens upphandling rörande förändrad it-drift har hanterats av icke säkerhetsprovade medarbetare hos leverantörer och underleverantörer samt vilka av dessa uppgifter som är säkerhetskänsliga eller av andra skäl sekretessbelagda.

Transportstyrelsen överlämnade i januari 2018 rapporten Kartlägga hanteringen av vissa uppgifter (TSG 2017-2515) till regeringen.

I rapporten anges att när IBM tog över it-driften gavs motsvarande omfattande behörigheter som Trafikverket tidigare hade använt sig av till driftspersonal hos IBM. Det innebar att även dessa personer i praktiken fick åtkomst till Transportstyrelsens it-miljö och dess information. IBM har använt sig av ca 80 personer ifrån sina systerbolag i Ungern, Rumänien, Tjeckien och Serbien. Dessa behörigheter i kombination med hur it-miljön är uppbyggd – att olika system är integrerade med varandra och återanvänder uppgifter mellan sig – har gett dessa personer åtkomst till myndighetens samlade bulkdata. Därigenom har man även haft åtkomst till hemliga uppgifter som går att få fram i Transportstyrelsens olika it-system. Vidare anges i rapporten att eftersom dessa uppgifter har varit tillgängliga för obehöriga under tidsperioden maj 2015–oktober 2017 måste Transportstyrelsen i det pågående och fortsatta säkerhetsarbetet betrakta samtliga hemliga uppgifter som i formell mening röjda, även om det inte förekommer några indikationer om att uppgifterna kommit i orätta händer.

Rapport från regeringens särskilda utredare

Regeringen gav den 17 augusti 2017 justitierådet Thomas Bull i uppdrag att granska den upphandling rörande förändrad it-drift hos Transportstyrelsen som hade medfört att säkerhetskänslig och av andra skäl sekretessbelagd information hade hanterats på ett sätt som strider mot svensk lag (N2017/04991/SUBT).

Utredaren överlämnade i februari 2018 rapporten Granskning av Transportstyrelsens upphandling av it-drift (Ds 2018:6).

I rapporten anges bl.a. att enligt uppgift från projektägaren för projekt It-drift 2.0 meddelade IBM den 30 oktober 2015 att samtliga underleverantörer hade tecknat säkerhetsskyddsavtal. Frågan är enligt rapporten vad detta innebar i realiteten och om denna uppgift stämmer med annan information som utredningen fått.

I rapporten anges att det av uppgifter som utredningen tagit del av framgår att säkerhetsskyddsavtal med t.ex. en underleverantör i Tjeckien undertecknades först senare under hösten 2015 och att en underleverantör i Ungern i maj 2016 fortfarande inte hade undertecknat ett säkerhetsskyddsavtal. Detsamma gäller för åtminstone två andra av IBM:s underleverantörer, varav en i Danmark och en i Serbien. Utifrån detta finns enligt rapporten skäl att ifrågasätta det som IBM uppgett om att säkerhetsskyddsavtal var tecknade med samtliga underleverantörer i oktober 2015.

Uppgifter i massmedier

I en artikel i Dagens Nyheter den 16 september 2018, med rubriken Transportstyrelsen gav IBM-personal tillgång till känsligt register – kan inte förklara varför, anges bl.a. följande. Våren 2018 genomförde Riksrevisionen en granskning av rutiner och kontroller av vägtrafikregistret. Riksrevisionen riktar på flera punkter kritik och pekar på fortsatta brister i Transportstyrelsens hantering. Ett stort antal användare på IBM och Transportstyrelsen hade stående administratörsbehörigheter till vägtrafikregistret. Det betyder att de hade full och djup tillgång till systemets registrerade uppgifter. Två tredjedelar av användarna hade åtkomst på registernivå, vilket innebär djup tillgång till den centrala databasen. Samtliga dessa användare jobbar för driftleverantören IBM. Trots detta kunde Transportstyrelsen inte verifiera att användarna verkligen hade behov av den djupa tillgången till databasen. Det anges också i artikeln att på frågor från tidningen om hur många personer som haft tillgång till databasen utan behovsprövning, vill varken Riksrevisionen eller Transportstyrelsen svara med hänvisning till att det är hemligt.

Rapport från Riksrevisionen

Som ett led i granskningen av Transportstyrelsens årsredovisning har Riksrevisionen granskat rutiner och kontroller i vägtrafikregistret. En revisionsrapport – Granskning av generella it-kontroller i vägtrafikregistret – beslutades i april 2018.

Vad gäller hanteringen av administratörsbehörigheter till vägtrafikregistret anför i revisionsrapporten att Riksrevisionen vid tidigare revisioner har granskat hur Transportstyrelsen hanterat administratörsbehörigheter till systemet vägtrafikregistret. Med administratörsbehörigheter avses användare med en mer långtgående möjlighet att påverka och ta del av information i ett system. Det är enligt rapporten upp till varje myndighet att besluta om hur många användare som ska ha denna typ av behörighet. Enligt Riksrevisionens bedömning brukar den generella principen vara att tilldela administratörsbehörigheter restriktivt. Syftet med den restriktiva tilldelningen kan vara att säkerställa att gällande lagkrav följs och möjliggöra kontroll och uppföljning av vad användarna av systemet gör. Vidare anges i rapporten att Transportstyrelsen tidigare år haft en princip om en restriktiv tilldelning av denna typ av behörighet, och ansvariga vid Transportstyrelsen har vid tidigare granskningar kunnat verifiera de fåtal användare som funnits och förklara varför varje enskild användare har behövt aktuell behörighetsnivå.

I rapporten anges att principen för tilldelning och hur behörigheterna tekniskt tilldelas har ändrats i och med att Transportstyrelsen migrerat från den tidigare stordatormiljön och bytt driftleverantör. Vid granskningen konstaterade Riksrevisionen att det fanns ett stort antal användare med stående administratörsbehörighet till vägtrafikregistret. Av dessa hade cirka två tredjedelar av användarna åtkomst på registernivå (databasbehörighet). Samtliga dessa tillhörde den externa driftleverantören. Cirka en tredjedel av användarna hade åtkomst via användargränssnittet. Dessa användare var främst myndighetens egen personal.

Av rapporten framgår att Transportstyrelsen i samband med revisionen vidtog vissa omedelbara åtgärder genom att låsa ett antal användarkonton och följa upp användarnas aktiviteter. Transportstyrelsen kunde i samband med granskningen inte verifiera att användarna med åtkomst på registernivå hade behov av behörighetsnivån.

Vidare framgår av rapporten att kompenserande kontrollaktiviteter inte har varit implementerade under 2017.

Budgetpropositionen för 2019

I budgetpropositionen för 2019 (prop. 2018/19:1 utg.omr. 22 s. 74) anför att Transportstyrelsen hanterar en stor mängd elektroniskt lagrad information i sin verksamhet. Det handlar exempelvis om information om fordon och fordonsägare, körkort och yrkestrafik i vägtrafikregistret. Vägtrafikregistret är ett mycket kritiskt system för flertalet myndigheter och samhället i stort och har ca 100 000 direkta användare, t.ex. Polismyndigheten, Trafikverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt försäkringsbolag, som läser och uppdaterar information i registret.

Vidare anför i budgetpropositionen att genomförandet av stora investeringsprojekt, bl.a. stordatormigreringen, har inneburit att vidmakthållandet av it-systemen blivit eftersatt. Flertalet åtgärder är kopplade till

säkerhet, och en riktad satsning behöver göras för att samhällskritiska system ska kunna upprätthållas med hög tillförlitlighet och säkerhet. Vidare anförs i budgetpropositionen att det i efterspelet till upphandlingen rörande Transportstyrelsens it-drift har framkommit att myndigheten inte lever upp till de säkerhetskrav som ställs på dess verksamhet. Utöver den tekniska uppgradering som krävs till följd av eftersatt it-förvaltning behöver Transportstyrelsen även genomföra en teknisk uppgradering i syfte att förbättra säkerheten och stabiliteten. Denna tekniska uppgradering innefattar t.ex. myndighetens datorhallar.

Gällande ordning

Enligt 1 kap. 6 § regeringsformen styr regeringen riket och är ansvarig inför riksdagen. 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.

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.

Tidigare granskning

Under riksmötet 2017/18 granskade utskottet dels den tidigare regeringens (M, C, L, KD) agerande i fråga om Transportstyrelsen och informationssäkerhet (bet. 2017/18:KU20 s. 331 f.), dels den dåvarande regeringens (S, MP) agerande i samband med Transportstyrelsens it-upphandling (bet. 2017/18:KU20 s. 365 f.).

När det gäller granskningen av den tidigare regeringen tog utskottet upp frågor om regeringens arbete med informationssäkerhetsfrågor. Utskottet framhöll 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. Utskottet tog även upp frågor om ansvarsförhållandena inom den tidigare regeringen för informationssäkerhetsfrågor.

När det gäller granskningen av den dåvarande regeringen tog utskottet upp frågor om enskilda statsråds och regeringens agerande i sammanhanget. I ställningstagandet redovisades när olika departement och statsråd nåddes av information om händelserna vid Transportstyrelsen och om Säkerhetspolisens tillsyn. Utskottet tog även upp frågor om förmedlingen av information inom Regeringskansliet när det gällde frågor av betydelse för rikets säkerhet. Granskningen väckte också frågor om information inom departementen till statsråden och mellan statsråden inklusive statsministern. Utskottet noterade att i början av 2016 hade de berörda myndigheterna börjat vidta skadebegränsande åtgärder.

I granskningen anfördes i en svarspromemoria den 12 september 2017 från Justitiedepartementet med anledning av frågor från utskottet att regeringen hade vidtagit ett flertal åtgärder rörande säkerhetsrisker i samband med outsourcing vid myndigheter.

I promemorian anfördes att regeringen i regleringsbrev för 2017 gett samtliga 46 s.k. bevakningsansvariga myndigheter (bl.a. Transportstyrelsen) i uppdrag att redovisa vilka övergripande åtgärder som hade vidtagits för att bedriva ett systematiskt säkerhetsskyddsarbete. Uppdraget skulle redovisas senast den 22 februari 2018.

I promemorian anfördes också att i samband med årets myndighetsdialoger hade frågor om säkerhetsskydd särskilt lyfts fram för de myndigheter som särskilt berördes och där frågorna inte redan tidigare var föremål för dialog. I samband med det hade informationsinsatser med Säkerhetspolisens medverkan genomförts för berörda statssekreterare och chefstjänstemän samt med statsråden.

Vidare anfördes i promemorian att regeringen den 23 mars 2017 tillsatt en utredning med uppdrag att kartlägga och föreslå åtgärder som motverkar att uppgifter som gäller Sveriges säkerhet eller säkerhetskänslig verksamhet utsätts för risker i samband med utkontraktering, upplåtelse och överlåtelse av sådan verksamhet. Utredningen skulle bl.a. överväga om tillståndsprövning skulle utföras innan utkontraktering fick ske. Utredningen skulle också föreslå ett system med sanktioner i säkerhetsskyddslagen och se över tillsynsstrukturen när det gällde säkerhetsskyddet. Uppdraget skulle redovisas senast den 1 maj 2018. I avvaktan på utredningens förslag avsåg regeringen att genom en ändring i säkerhetsskyddsförordningen införa ett krav på statliga myndigheter att samråda med Säkerhetspolisen eller Försvarsmakten innan en utkontraktering av säkerhetskänslig verksamhet inleddes. Säkerhetspolisen eller Försvarsmakten skulle också ha möjlighet att stoppa förfarandet.

I promemorian anfördes också att betänkandet En ny säkerhetsskyddslag (SOU 2015:25) bereddes i Regeringskansliet.

Vidare anfördes att under våren 2017 lämnades flera uppdrag till myndigheter för att förbättra säkerhetsarbetet och samordningen mellan myndigheter. Försvarsmakten och MSB hade fått i uppdrag att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret. Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Trafikverket och Transportstyrelsen fick den 11 maj 2017 i uppdrag att redovisa sina vidtagna och planerade åtgärder för att vidareutveckla sin krisberedskap och det civila försvaret.

Vidare gav regeringen i april 2017 Försvarets radioanstalt och Säkerhetspolisen i uppdrag att identifiera och redovisa åtgärder som kunde bidra till att ytterligare utveckla arbetet för att skydda de mest skyddsvärda verksamheterna i Sverige mot de allvarligaste hoten. Uppdraget redovisades i juli 2017.

I promemorian anfördes också att regeringen hade fattat flera beslut för att öka säkerheten i it-driften hos statliga myndigheter. Post- och telestyrelsen fick i juli 2017 i uppdrag att ta fram en förvaltningsmodell för skyddade it-utrymmen för offentliga aktörer som bedriver säkerhetskänslig verksamhet. Ambitionen var att skapa en säker it-drift i säkra utrymmen (insourcing). Uppdraget skulle utföras i samråd med Fortifikationsverket och slutredovisas senast den 15 februari 2018. Försäkringskassan fick i augusti 2017 i uppdrag att under en treårsperiod identifiera och erbjuda lämpliga och anpassade funktioner samt stöd för samordnad och säker it-drift åt andra myndigheter. I och med uppdraget kommer myndigheter där varken egen drift eller privat outsourcing är lämpligt att ha ett statligt alternativ. Arbetet utförs i samarbete med MSB och ska redovisas senast den 18 december 2020.

Vidare anfördes att regeringen i augusti 2017 tillsatte en utredare för att kartlägga det händelseförlopp rörande förändrad it-drift hos Transportstyrelsen som lett fram till att säkerhetsskyddad information i myndighetens register och system hanterades på ett sätt som strider mot svensk lag. Regeringen hade också aviserat att Säkerhetspolisen skulle få i uppdrag att redovisa vilka generella brister som finns i säkerhetsskyddet bland myndigheterna med mest skyddsvärd verksamhet. Redovisningen skulle särskilt belysa problematiken med utkontraktering.

Det anfördes också i promemorian att det i sammanhanget fanns anledning att redovisa andra åtgärder som regeringen vidtagit när det gällde informationssäkerhet i ett vidare perspektiv.

I promemorian anfördes att regeringen hade uppdragit åt de bevakningsansvariga myndigheterna att i arbetet med 2015 års risk- och sårbarhetsanalyser särskilt beakta och analysera informationssäkerheten i de delar av verksamheten och i de tekniska system som är nödvändiga för att myndigheten ska kunna utföra sitt arbete.

Vidare beslutade regeringen i december 2015 ett krav på obligatorisk it-incidentsrapportering för statliga myndigheter. Kravet trädde i kraft den 1 april 2016.

Av promemorian framgår också att regeringen har låtit utreda hur Sverige på bästa sätt ska implementera EU:s direktiv om åtgärder för en hög gemensam nivå av säkerhet i nätverk och informationssystem (NIS-direktivet).

Det framgår också att regeringen den 22 juni 2017 beslutade skrivelsen Nationell strategi för informations- och cybersäkerhet (skr. 2016/17:213). Strategin var ett uttryck för regeringens övergripande prioriteringar och syftar till att utgöra en plattform för Sveriges fortsatta utvecklingsarbete inom området. Samtidigt med strategin beslutade regeringen även om flera uppdrag på informationssäkerhetsområdet, exempelvis att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap skulle bidra till ökad kunskap och samverkan på informationssäkerhetsområdet.

Promemorior från Regeringskansliet

Som svar på frågor fick utskottet den 7 februari 2019 en promemoria från Näringsdepartementet (bilaga A3.2.2).

I promemorian anfördes att regeringen i budgetpropositionen för 2019 föreslog en ökning av Transportstyrelsens förvaltningsanslag med 44,5 miljoner kronor för 2019 för en it-satsning för ökad säkerhet och tillförlitlig informationsöverföring (prop. 2018/19:1 utg.omr. 22 s. 74). I propositionen anförde regeringen att det i efterspelet till upphandlingen rörande Transportstyrelsens it-drift framkommit att myndigheten inte lever upp till de säkerhetskrav som ställs på verksamheten och att Transportstyrelsen, utöver den tekniska uppgradering som krävs till följd av eftersatt it-förvaltning, även behöver genomföra en teknisk uppgradering i syfte att förbättra säkerheten och stabiliteten. För samma ändamål beräknade regeringen i propositionen att anslaget ökas med 37,5 miljoner kronor för 2020 och med 25,5 miljoner kronor för 2021 samt att anslaget ökas permanent med 6 miljoner kronor fr.o.m. 2022. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (bet. 2018/19:TU1, rskr. 2018/19:109).

Vidare anfördes i promemorian att regeringen i regleringsbrevet för 2019 gav Transportstyrelsen i uppdrag att redovisa hur arbetet med att säkerställa den centrala styrningen och processen för intern styrning och kontroll framskrider. Vidare gav regeringen Transportstyrelsen i uppdrag att redovisa användningen och det förväntade resultatet av de medel som enligt anslagsvillkoret i regleringsbrevet ska användas för åtgärder som syftar till en ökad säkerhet och tillförlitlig informationsöverföring.

I promemorian anfördes vidare att Riksrevisionen i revisionsrapporten från april 2018 konstaterade att ett stort antal användare hade stående administratörsbehörighet till vägtrafikregistret, att cirka två tredjedelar av dessa hade åtkomst på registernivå samt att samtliga dessa personer tillhörde den externa driftleverantören. Vidare noterade Riksrevisionen att Transportstyrelsen inte kunde verifiera att användarna hade behov av aktuell behörighetsnivå. Frågan om vidsträckt behörigheter till Transportstyrelsens it-miljö för driftspersonal hos den externa driftleverantören som inte hade genomgått

svensk säkerhetsprövning uppmärksammades i konstitutionsutskottets granskning våren 2018 (se bet. 2017/18:KU20 s. 383). Riksrevisionen redovisade inte några brister i fråga om säkerhetsprövning i sin rapport.

Som svar på en fråga om vilka särskilda åtgärder som har vidtagits i förhållande till Transportstyrelsen för att följa upp eventuella kvarstående brister i myndighetens hantering av uppgifter av betydelse för rikets säkerhet nämns i promemorian följande åtgärder som har vidtagits under 2018 och 2019.

I regleringsbrevet för 2018 uppdrog regeringen åt Transportstyrelsen att vidta de åtgärder som krävs för att den centrala styrningen och processen för intern styrning och kontroll vid myndigheten ska fungera tillfredsställande. Enligt uppdraget skulle särskild vikt läggas vid arbete som rör informations-säkerhet. Ett liknande uppdrag gavs till myndigheten i regleringsbrevet för 2019.

Vid de två möten för myndighetsdialog som hållits i februari respektive maj 2018 samt vid ett uppföljningsmöte i oktober 2018 lämnade Transportstyrelsens ledning information om myndighetens arbete med anledning av händelserna kring myndighetens utkontraktering av it-verksamheten.

På mötet i februari behandlades dels justitierådet Thomas Bulls granskning av Transportstyrelsens upphandling av it-drift (Ds 2018:6), dels Transportstyrelsens redovisning av sitt uppdrag att kartlägga hanteringen av vissa uppgifter (N2018/00471/SUBT).

På mötet i februari behandlades även de rapporter som Transportstyrelsen lämnat eller inom kort skulle lämna med anledning av regeringens uppdrag till de bevakningsansvariga myndigheterna om planering för beredskap inom ramen för det civila försvaret, om stärkt säkerhetsskyddsarbete samt om informationssäkerheten i den egna verksamheten.

På mötet i maj lämnades information med anledning av delredovisningen av uppdraget i regleringsbrevet för 2018 om intern styrning och kontroll. Vidare lämnades information om åtgärder med anledning av Riksrevisionens synpunkter. Vid det mötet betonade Näringsdepartementet vikten av att implementera och följa upp åtgärder, dvs. vikten av central styrning och en fungerande process för intern styrning och kontroll.

Vidare har ett antal möten ägt rum mellan tjänstemän i Regeringskansliet och i Transportstyrelsen under 2018 och 2019, där bl.a. den aktuella revisionsrapporten, de ovannämnda rapporterna med anledning av uppdragen till bevakningsansvariga myndigheter om planering för beredskap inom ramen för det civila försvaret, stärkt säkerhetsskyddsarbete respektive informations-säkerheten och Transportstyrelsens risk- och sårbarhetsanalys för 2018 har behandlats.

Säkerhetspolisen och Transportstyrelsen har haft en fortsatt dialog och uppföljning kring frågor om Transportstyrelsens it-drift.

Vidare nämns i promemorian att det i mars 2018 gjordes ett tillägg i promemorian Samrådsformer i Regeringskansliet (SB PM 2012:1) som tydliggör att information som har lämnats till ett departement och som ur ett

regeringskansliperspektiv bedöms vara av större betydelse inom ett annat departements ansvarsområde eller för Statsrådsberedningen, bör lämnas vidare dit.

I promemorian anförs vidare att en rad åtgärder därutöver har vidtagits med anledning av de brister i säkerhetsskyddet som uppmärksammats hos Transportstyrelsen och i andra sammanhang. I promemorian nämns följande åtgärder.

Genom en ändring i säkerhetsskyddsförordningen som infördes den 1 april 2018 är statliga myndigheter skyldiga att samråda med Säkerhetspolisen respektive Försvarsmakten innan de genom upphandling ger externa leverantörer tillgång till eller möjlighet att förvara hemliga uppgifter utanför myndighetens lokaler (utkontraktering). Säkerhetspolisen och Försvarsmakten får ställa krav på åtgärder för att säkerställa säkerhetsskyddet och i sista hand besluta att myndigheten inte får genomföra utkontrakteringen .

En ny säkerhetsskyddslag har antagits av riksdagen och träder i kraft den 1 april 2019. Lagen innebär en utvidgning av det område som träffas av säkerhetsskyddslagen och en ambitionshöjning inom området.

Regeringen har mottagit betänkandet Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen (SOU 2018:82). I betänkandet föreslås bl.a. skärpta regler för utkontraktering, överlåtelse och upplåtelse av säkerhets känslig verksamhet samt införande av sanktioner i lagstiftningen. Betänkandet remitteras för närvarande.

I Regeringskansliets myndighetsdialoger har säkerhetsskydd varit ett återkommande tema. Säkerhetsskydd kommer även att vara en fråga i 2019 års myndighetsdialoger.

Interna utbildningsinsatser om säkerhetsskydd och informationssäkerhet i allmänhet har riktats mot departementens myndighetshandläggare.

Som svar på en kompletterande fråga fick utskottet den 7 mars 2019 en promemoria från Näringsdepartementet (bilaga A3.2.3).

I den kompletterande frågan önskades upplysningar om det vidtogs några åtgärder, och i så fall vilka, för att säkerställa att inga obehöriga hade tillgång till hemliga uppgifter i vägtrafikregistret efter oktober 2017.

I promemorian anförs att det av Transportstyrelsens redovisning av regeringens uppdrag till myndigheten att kartlägga hanteringen av vissa uppgifter (N2018/00471/SUBT) framgår att det sedan den 1 oktober 2017 endast är svensk säkerhetsprövad och godkänd personal som hanterar myndighetens samlade it-drift. Detta har Transportstyrelsen också bekräftat vid den uppföljning av myndighetens arbete som skett i samband med de myndighetsdialoger och uppföljningsmöten som nämns i Näringsdepartementets promemoria av den 7 februari 2019.

Vidare anförs i promemorian att Transportstyrelsen därutöver har lämnat uppgift om att myndighetens administratörsbehörigheter har reducerats till en nivå som myndigheten anser vara rimlig för myndighetens drift. Sedan den 1 november 2018 är det endast Transportstyrelsens egen personal som innehar

de högsta behörigheterna i myndighetens behörighetssystem. Transportstyrelsen har vidare infört manuella rutiner som ska säkerställa en ändamålsenlig tilldelning och uppföljning av behörigheter, vilket bl.a. innebär att samtliga användarkonton ska godkännas och förnyas regelbundet. Ett systemstöd för behörighetshantering ska vara på plats under 2020. Systemstödet för behörighetshantering kommer att till vissa delar automatisera och förenkla förfarandet och därmed minska risken för felkällor.

Utskottets ställningstagande

I granskningen har det framkommit att det endast är svensk säkerhetsprövad och godkänd personal som hanterar Transportstyrelsens samlade it-drift sedan den 1 oktober 2017. Därutöver har det framkommit att Transportstyrelsen reducerat administratörsbehörigheterna till en nivå som myndigheten anser vara rimlig för myndighetens drift. Sedan den 1 november 2018 är det endast Transportstyrelsens egen personal som innehar de högsta behörigheterna i myndighetens behörighetssystem.

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

3.3 Tillsättandet av chefen för ledningsstabens totalförsvarsavdelning

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1087-2017/18), *bilaga A3.3.1*, begärs att utskottet granskar regeringen och statsrådet Peter Hultqvist i fråga om regeringen eller Försvarsdepartementet direkt eller indirekt medverkat till beslutet att lyfta bort generalmajor Anders Brännström från befattningen som chef för ledningsstabens totalförsvarsavdelning. I anmälan anför att Anders Brännström författat en debattartikel som publicerats i Svenska Dagbladet i vilken han uttrycker kritik mot att använda sannolikhetsbedömningar som en grund för planeringen av Sveriges försvar, såsom bl.a. gjorts av statsminister Stefan Löfven, och att Anders Brännström uttalat sig om brister inom det svenska försvaret i en artikel i Dagens Nyheter. Anmälaren menar att dessa uttalanden av Anders Brännströms var besvärande för regeringen, men inte för Försvarsmakten. Befattningen som chef för ledningsstabens totalförsvarsavdelning tillsätts av överbefälhavaren och inte av regeringen. Anmälaren vill dock framhålla att de sammantagna omständigheterna gör att frågan måste ställas om det från regeringsnivå kommit signaler om att Anders Brännström inte var politiskt önskvärd på posten.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Försvarsdepartementet, *bilaga A3.3.2.*

Utredning i ärendet

Bakgrund

Försvarsberedningens rapporter 2013 och 2014

I juli 2012 beslutade dåvarande försvarsministern att ge Försvarsberedningen anvisningar att bl.a. analysera viktigare förändringar i den internationella utvecklingen såväl globalt som i relevanta regioner och att redovisa sin bedömning av den säkerhetspolitiska utvecklingen och därmed sammanhängande konsekvenser för svensk försvars- och säkerhetspolitik. Försvarsberedningen överlämnade i maj 2013 rapporten *Vägval i en globaliserad värld* (Ds 2013:33) till ansvarigt statsråd. I rapporten redovisade Försvarsberedningen sin syn på utvecklingen och förändringarna i omvärlden samt deras konsekvenser för svensk försvars- och säkerhetspolitik. Bland annat framhöll Försvarsberedningen att ”ett enskilt militärt väpnat angrepp direkt mot Sverige är fortsatt osannolikt under överskådlig tid. Kriser eller incidenter, som även inbegriper militära maktmedel, kan dock också uppstå i vår region, och på längre sikt kan militära angreppshot likväl aldrig uteslutas” (s. 221). Försvarsberedningen överlämnade i maj 2014 sin slutrapport *Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid* (Ds 2014:20) till ansvarigt statsråd. I rapporten framhöll Försvarsberedningen bl.a. följande: ”Ett enskilt militärt väpnat angrepp direkt mot Sverige är fortsatt osannolikt. Kriser eller incidenter, som även inbegriper militära maktmedel, kan dock uppstå och på längre sikt kan militära angreppshot likväl aldrig uteslutas” (s. 19, 35 och 103).

Försvarsberedningens rapport från 2017

I januari 2017 beslutade försvarsminister Peter Hultqvist att ge Försvarsberedningen anvisningar att analysera viktigare förändringar i den internationella utvecklingen såväl globalt som i relevanta regioner och då särskilt utvecklingen i Europa och i Sveriges närområde. I december 2017 överlämnade Försvarsberedningen rapporten *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025* (Ds 2017:66). Rapporten innehåller förslag till inriktningen av totalförsvaret och utformningen av den civila verksamheten i totalförsvaret. Av rapporten framgår att Försvarsberedningen ska överlämna sin slutrapport senast den 14 maj 2019 och att denna slutrapport kommer att innehålla en uppdaterad bedömning av den säkerhetspolitiska utvecklingen och därmed sammanhängande konsekvenser för svensk försvars- och säkerhetspolitik samt utvecklingen av det militära försvaret under perioden 2021–2025. I rapporten konstaterar Försvarsberedningen följande: ”Ett väpnat angrepp mot Sverige

kan inte uteslutas. Det kan inte heller uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige. Sverige blir oundvikligen påverkat om en säkerhetspolitisk kris eller väpnad konflikt uppstår i vårt närområde. Totalförsvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna möta väpnat angrepp mot Sverige inklusive krigshandlingar på svenskt territorium” (s. 61). Försvarsberedningen anför vidare att Sverige oundvikligen blir påverkat om en väpnad konflikt och krig uppstår i vårt närområde och att det i en sådan situation inte går att utesluta ett väpnat angrepp mot Sverige (s. 63).

Tal av statsministern

Den 14 januari 2018 höll statsminister Stefan Löfven ett tal vid Folk och Försvars rikskonferens i Sälen. Han uppgav bl.a. följande: I sin nya delrapport skriver Försvarsberedningen att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas. Det kan inte heller uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige. Regeringens bedömning är fortsatt att ett enskilt militärt angrepp direkt mot Sverige är osannolikt. Men vårt land blir oundvikligen påverkat om en säkerhetspolitisk kris eller väpnad konflikt uppstår i vårt närområde. Och om ett lands försvarsförmåga ska vara god över tid, måste långsiktighet sättas före önsketänkande.

Uttalanden i tidningsartiklar

I en intervju i Dagens Nyheter från den 13 januari 2018 gör Anders Brännström ett antal uttalanden om Sveriges försvarsförmåga. I en kommentar till försvarsbeslutet om att alla krigsförband vid höjd beredskap bör ha förmåga att lösa sina uppgifter vid ett väpnat angrepp och genomföra mobilisering anför Anders Brännström att ”man kanske lyckas mobilisera, men krigsdugligheten blir inte tillräckligt hög. Det är ingen militär hemlighet, det är jag övertygad om att en potentiell angripare räknat ut.” Anders Brännström fortsätter: ”Tänk dig ett ishockeylag som ska möta ett vältränat och rutinerat lag i en viktig match. Några spelare i laget har utrustning av mycket god kvalitet och har tränat tillsammans. Övriga spelare har spelat ishockey i varierande omfattning. Några spelare saknar skyddsutrustning och klubbdräkt medan andra inte har någon ishockeyklubb. För några spelare är läget så allvarligt att de saknar såväl skridskor som ishockeyklubb. Kan matchen sluta på mer än ett sätt?” På frågan om man då är chanslös svarar Anders Brännström: ”Ja, det är en slutsats du skulle kunna dra. Att gå i strid mot en kvalificerad motståndare, att gå döden till mötes i värsta fall, om man inte ens övat ihop – det kan inte bli bra.”

Den 22 januari 2018 publicerade Svenska Dagbladet en debattartikel skriven av generalmajor Anders Brännström, överste Bo Hugemark och överste Jan Mörtberg. I artikeln anför bl.a. att ”det är dags att avskaffa sannolikhetsbedömningar i försvarspolitiska sammanhang” och att ”den långsiktiga planeringen för försvaret måste i stället för gissningar om sannolikhet utgå från reella militära förmågor hos potentiella angripare – och i förekommande fall hos förväntade allierade”. Författarna refererar i artikeln

till uttalandet från statsminister Stefan Löfven om att ett enskilt militärt angrepp direkt mot Sverige är osannolikt.

Uppdraget som chef för ledningsstabens totalförsvarsavdelning

I en intervju med Dagens Nyheter den 26 januari 2018 uppgav Anders Brännström att han samma dag kallats upp till överbefälhavare Micael Bydén rum och där fått veta att han inte får jobbet som chef för ledningsstabens totalförsvarsavdelning. På frågan om orsaken till att han inte fått jobbet uppger Anders Brännström att det var på grund av uttalandena i Dagens Nyheter och i debattartikeln i Svenska Dagbladet.

Enligt de uttalanden som gjorts av överbefälhavare Micael Bydén och Försvarsmaktens kommunikationsdirektör inrättades Högkvarterets totalförsvarsavdelning vid årsskiftet 2017/18. Vidare uppges att Anders Brännström var tänkt att leda denna avdelning men att det formella beslutet ännu inte var fattat av Micael Bydén. Den 26 januari 2018 kommenterade Micael Bydén på Försvarsmaktens blogg att Anders Brännström inte kommer att få jobbet som chef för Högkvarterets totalförsvarsavdelning. Anledningen till det uppges vara en förtroendefråga. Micael Bydén skriver att han inte anser att Anders Brännström är lämplig för den befattningen. Vidare skriver Micael Bydén att han har haft en kontinuerlig dialog med Anders Brännström sedan han tillträdde som överbefälhavare i oktober 2015 samt att det funnits en historik kring händelser som de har haft anledning att diskutera och att det är det som har legat till grund för hans beslut. I ett meddelande från kommunikationsdirektören, som publicerades på Försvarsmaktens blogg den 27 januari 2018, uppgavs att de samlade skälen för beslutet hade delgetts Anders Brännström men att de inte kommer att kommuniceras till någon bredare krets. Anders Brännström fortsatte därefter sitt arbete inom Försvarsmakten med att leda arbetet med att planera den internationella övningen Viking 18.

Tillsammans med Officersförbundet lämnade Anders Brännström in en stämningsansökan till Arbetsdomstolen. Enligt en artikel i tidningen Lag & Avtal från den 21 maj 2018 yrkade Officersförbundet på att Försvarsmakten skulle betala 250 000 kronor i skadestånd till Anders Brännström för att han skilts från sin anställning som chef för ledningsstabens totalförsvarsavdelning, alternativt att arbetsgivaren hade agerat i syfte att förmå generalmajoren att själv säga upp sig. Officersförbundet grundade sin talan bl.a. på repressalieförbudet i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Enligt en artikel i tidningen Lag & Avtal från den 19 september 2018 har Försvarsmakten och Anders Brännström kommit överens om en förlikning som innebär att Anders Brännström sade upp sig från Försvarsmakten med sista anställningsdag den 30 september 2018. Som kompensation gavs Anders Brännström en ekonomisk ersättning från Försvarsmakten.

Anders Brännström har även lämnat in en granskningsanmälan till Justitieombudsmannen (JO). JO:s granskning pågår.

Gällande ordning

Myndigheternas självständighet

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

Regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna är dock begränsad i två avseenden. För det första följer en begränsning av den s.k. legalitetsprincipen, dvs. principen om den offentliga maktens lagbundenhet (1 kap. 1 § RF). 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 § RF. 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).

Sammantaget innebär denna reglering att regeringen har att styra riket genom kollektivt fattade beslut. Myndigheterna lyder under regeringen, vilket innebär att de i princip har att följa föreskrifter av allmän natur eller direktiv för särskilda fall som meddelats av regeringen genom kollektivt fattade beslut. Myndigheterna är tillförsäkrade självständighet gentemot regeringen i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.

Frågan om informella kontakter mellan Regeringskansliet och myndigheterna har behandlats i proposition 1986/87:99 om ledning av den statliga förvaltningen. I propositionen anfördes att kontakter inom området för regeringsformens begränsningsregel i den mån de är nödvändiga präglas av mycket stor återhållsamhet med hänsyn till de rättssäkerhetsgarantier som åsyftas med 11 kap. 7 § regeringsformen (nuvarande 12 kap. 2 §) och att sådana för regeringens del bör skötas på tjänstemannanivå.

Konstitutionsutskottet uttalade i sitt betänkande (bet. KU 1986/87:29) att det enligt utskottets uppfattning finns ett stort behov av informella kontakter mellan förvaltningsmyndigheterna och Regeringskansliet. Genom sådana kontakter kan regeringen hållas informerad om den aktuella situationen på olika myndighetsområden. Myndigheterna kan å sin sida via informella kontakter få regeringens intentioner och krav på myndigheterna klarlagda. Enligt utskottet är det över huvud taget svårt att föreställa sig en smidig och väl fungerande förvaltningsapparat utan informella kontakter av olika slag. Utskottet pekade även på att det svenska systemet kännetecknas av att regeringsbesluten fattas av regeringen som ett kollektiv, inte av de enskilda

regeringsledamöterna. Att de informella kontakterna innebär vissa risker för ministerstyret kan inte förnekas. Därför bör, anförde utskottet, dessa kontakter vara mer inriktade på information än på styrning.

Anställningar och uppdrag vid Försvarsmakten

Arbetstagare vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen anställs enligt 12 kap. 5 § RF av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer. Enligt 23 § myndighetsförordningen anställs myndighetschefer av regeringen och annan myndighetspersonal av myndigheten, om inte annat föreskrivs (1 §).

Av 24 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten framgår att överbefälhavaren är myndighetschef för Försvarsmakten. Vid myndigheten finns en generaldirektör som är ställföreträdande chef. Regeringen beslutar om anställning som generaldirektör, chef för enheten för underrättelse- och säkerhetstjänst, försvarsinspektör för hälsa och miljö, general och amiral.

Av 25 § följer att regeringen efter förslag från Försvarsmakten beslutar om anställning som generallöjtnant, viceamiral, chefsjurist, ekonomidirektör och personaldirektör. Regeringen beslutar efter förslag från Försvarsmakten även om placering på de befattningar som anges i bilaga 2 till förordningen. I fråga om Högkvarteret innefattar dessa: chef för ledningsstaben, produktionschef, insatschef, chef för säkerhetsinspektionen samt flygsäkerhetsinspektör. I fråga om internationella befattningar innefattar dessa: försvarsattaché, chef för den svenska delegationen till Neutrala nationernas övervakningskommission i Korea samt militär rådgivare vid Sveriges ständiga delegation vid Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa.

Övriga anställningar och placeringar på befattningar beslutas av Försvarsmakten.

Tidigare granskning

Under våren 2012 granskade utskottet om dåvarande försvarsministern hade gjort sig skyldig till ministerstyret i förhållande till Försvarsmakten (bet. 2011/12:KU20 s. 161 f.). Anmälaren gjorde gällande att en statssekreterare på Försvarsdepartementet hade kontaktat dåvarande generaldirektören vid Försvarsmakten och beordrat honom att stoppa ett anförande om den s.k. solidaritetsförklaringen som skulle hållas av en generalmajor i samband med en fältövning under hösten 2011. I sitt ställningstagande konstaterade utskottet att det finns ett behov av informella kontakter mellan förvaltningsmyndigheterna och Regeringskansliet. Detta är nödvändigt för en väl fungerande förvaltningsapparat. Sådana informella kontakter innebär dock risker för ministerstyret och bör därför vara inriktade på information, och inte styrning. Vidare konstaterade utskottet att kontakten mellan dåvarande statssekreteraren och dåvarande generaldirektören, i det aktuella ärendet, hade varit inriktad på frågor och information, och inte styrning. Generaldirektören

hade efter kontakten fattat ett självständigt beslut om upplägget av fältövningen. Granskningen gav inte anledning till något ytterligare uttalande.

Svarspromemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på vissa frågor. Som svar överlämnades den 5 mars 2019 en promemoria som har upprättats inom Försvarsdepartementet (bilaga A3.3.2). Av svarspromemorian framgår följande.

Som svar på utskottets fråga om det har förekommit några direkta eller indirekta kontakter mellan försvarsminister Peter Hultqvist och överbefälhavaren Micael Bydén i den aktuella frågan, anges följande.

Efter det att Brännström hade informerats om att han inte skulle tillträda som chef för ledningsstabens totalförsvarsavdelning lämnades den informationen av Försvarsmakten till tjänstemannaorganisationen vid Försvarsdepartementet.

Den 26 januari 2018 förekom uppgifter i media om Försvarsmaktens agerande. Därefter informerades statsrådet av överbefälhavare Micael Bydén.

Statsrådet har alltså inte medverkat till Försvarsmaktens agerande i den aktuella frågan.

På utskottets fråga om det gjorts några säkerhetspolitiska överväganden i frågan, uppges att några sådana överväganden inte har gjorts av regeringen.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att det framgår av utredningen att statsrådet informerades först efter det att beslut tagits av Försvarsmakten i fråga om vem som skulle ges uppdraget som chef för ledningsstabens totalförsvarsavdelning.

Granskningen ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

3.4 Risker för oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1199-2018/19), *bilaga A3.4.1*, begärs det att utskottet granskar regeringens hantering av risker för oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Anmälaren konstaterar att Riksrevisionen i en granskningsrapport funnit ett antal brister vid utlandsmyndigheterna som bl.a. innebär att det vid handläggningen av migrationsärenden finns risker för oegentligheter och att det saknas bestämmelser om och rutiner för kontroll av sådana risker, samt att obehörig personal har tillgång till känsliga uppgifter i it-system.

Anmälaren anför att mot bakgrund av vad som framkommit om informationssäkerhetsbristerna vid Transportstyrelsen finns det anledning att granska om obehörig personal även i detta fall haft tillgång till känsliga uppgifter, vilka uppgifter det i så fall rör sig om och om obehörig personal haft möjlighet att ändra i uppgifterna eller i beslut. En granskning bör också enligt anmälan omfatta Utrikesdepartementets skriftliga rutin för hantering av anmälningar om oegentligheter och om dessa rutiner motsvarar formella krav.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat promemorior med bilagor som har upprättats inom Utrikesdepartementet, *bilaga A3.4.2.–3*. Utskottet har också fått skriftliga svar på frågor av f.d. kabinettssekreteraren vid Utrikesdepartementet Frank Belfrage, *bilaga A3.4.4*.

Utskottet höll den 11 april 2019 en utfrågning med utrikesminister Margot Wallström, *bilaga B6*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna

Av 3 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet följer att utlandsmyndigheterna är en del av den svenska utrikesrepresentationen och utgörs av beskickningar (främst ambassader), delegationer vid internationella organisationer och karriärkonsulat. I utrikesrepresentationen ingår dessutom Svenska institutet i Alexandria samt honorärkonsulat och konsulatagenturer. Utrikesrepresentationen lyder enligt 4 § under Regeringskansliet.

Verksamheten vid utlandsmyndigheterna regleras även i förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen. Vid utlandsmyndigheterna finns enligt 2 kap. 5 § i denna förordning såväl personal som är utsänd av regeringen och Regeringskansliet som lokalanställd personal. Chefen för en utrikesmyndighet företräder Sverige i verksamhetslandet respektive den internationella organisationen och ansvarar för utlandsmyndighetens verksamhet (2 kap. 6 och 7 §§).

Utlandsmyndigheterna ska bl.a. bistå regeringen inom utrikes-, handels- och biståndspolitiken samt bevaka och främja svenska intressen. De flesta utlandsmyndigheter har också uppdrag inom migrationsområdet, vilket bl.a. omfattar handläggning av viserings- och uppehållstillståndsärenden (3 kap. 9 §). Utlandsmyndigheterna fattar beslut i viseringsärenden medan Migrationsverket beslutar i uppehållstillståndsärenden (5 kap. 20 § utlänningslagen [2005:716]). I uppehållstillståndsärenden tar dock utlandsmyndigheterna emot ansökningar och genomför intervjuer med den sökande.

Utlandsmyndigheterna fattade under 2017 beslut i 247 000 viseringsärenden och deltog i handläggningen av runt 36 000 uppehållstillstånds-

ärenden. Både viserings- och uppehållstillståndsärendena vid utlandsmyndigheten har ökat i antal under senare år. Omfattningen av de båda ärendetyperna varierar dock mellan olika utlandsmyndigheter.

Riksrevisionens granskningsrapport

Riksrevisionen har granskat skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten Skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna (RiR 2018:13).

Riksrevisionen konstaterar i rapporten att både viseringar och uppehållstillstånd har ett stort värde och att det därför finns en risk för att utlandsmyndigheterna t.ex. utsätts för påtryckningar från sökande som vill få gynnsamt beslut eller snabbare handläggning. Eftersom oegentligheter riskerar att skada förtroendet både för utlandsmyndigheterna och för den statliga förvaltningen i stort är det enligt Riksrevisionen viktigt att utlandsmyndigheterna har ett betryggande skydd mot oegentligheter. Riksrevisionen konstaterar att antalet anmälda och påstådda oegentligheter vid utlandsmyndigheterna har ökat mellan 2014 och 2017. Riksrevisionen har inte kunnat utreda hur många av de anmälda fallen som faktiskt utgjorde oegentligheter, men kan konstatera att fler fall av oegentligheter har inträffat vid utlandsmyndigheterna.

Riksrevisionen konstaterar att Utrikesdepartementet (UD) har tagit fram både etiska riktlinjer och en vägledning om utrikesförvaltningens arbete med att förhindra oegentligheter. UD har även beslutat om användningen av Migrationsverkets ärendehanteringssystem och en vägledning om detta. Riktlinjerna och vägledningarna gäller för samtliga personalkategorier vid utlandsmyndigheterna. Dokumenten finns på svenska och engelska och är tillgängliga på UD:s intranät, som all personal vid utlandsmyndigheterna har tillgång till.

Det framgår enligt Riksrevisionen av de etiska riktlinjerna vad inställningen till oegentligheter är. I riktlinjerna tas bl.a. upp att Sverige i det internationella samarbetet aktivt arbetar för att bekämpa korruption och att utlandsmyndigheterna har en viktig roll i detta arbete samt att det ska fästas särskild uppmärksamhet vid att korruption inte ska förekomma inom bl.a. den författningsreglerade verksamheten. I UD:s vägledning om utrikesförvaltningens arbete med att förhindra oegentligheter finns en tydlig definition av oegentligheter och oegentligt beteende.

Riksrevisionen bedömer emellertid att utlandsmyndigheternas skydd mot oegentligheter i flera delar är för svagt och bör stärkas. Detta gäller bl.a. riktlinjer, utbildningar och kontrollrutiner för att förebygga oegentligheter. Riksrevisionen konstaterar bl.a. att det bör bli tydligare vem som ansvarar för att utbilda den lokalanställda personalen och att utlandsmyndigheterna behöver stöd i att införa kontrollrutiner eftersom många av dem har begränsade personalresurser.

Riksrevisionens bedömning är vidare att arbetet med att upptäcka oegentligheter vid utlandsmyndigheterna bör stärkas väsentligt och att det är viktigt att det finns resurser för detta. Riksrevisionens rekommendationer tar här bl.a. sikte på utökade inspektioner av utlandsmyndigheterna och ett ökat fokus på efterhandskontroller av migrationsärenden, samt på att information om rapporteringssvågarna för anmälan av oegentligheter görs tillgänglig.

Även när det gäller rutinerna för att hantera anmälningar om påstådda oegentligheter menar Riksrevisionen att det finns brister i flera väsentliga hänseenden, främst när det gäller ordningen att en påstådd oegentlighet utreds av utlandsmyndigheterna själva, vilket enligt Riksrevisionen innebär en risk att utredningarna inte genomförs på ett oberoende och rättssäkert sätt. UD saknar enligt Riksrevisionen vidare rutiner för dokumentation och hantering av sekretess i utredningar av oegentligheter. Det konstateras att det sedan 2017 finns en skriftlig rutin för hantering av anmälda oegentligheter. Riksrevisionen bedömer att samtliga steg i rutinen är relevanta, men anser att dessa inte alltid följs och att den skriftliga rutinen behöver förbättras.

Vad särskilt gäller frågan om informationssäkerhet vid utlandsmyndigheterna anför Riksrevisionen följande i rapporten.

Vid handläggningen av migrationsärenden använder utlandsmyndigheterna Migrationsverkets ärendehanteringssystem. Systemet innehåller personuppgifter, varav vissa är känsliga. Uppgifterna i systemet kan dessutom omfattas av sekretess. Det är därför enligt Riksrevisionen viktigt att det finns tydliga rutiner för vem som ska ha behörighet till systemet och att det regelbundet görs kontroller av behörigheterna.

Riksrevisionen menar emellertid att rutinerna för systembehörigheten brister i vissa delar. Det är Migrationsverket som delar ut behörighet till systemen, och myndigheten har två behörighetsnivåer för personal vid utlandsmyndigheterna. Utsänd personal har högre behörighetsnivå än de lokalanställda och därmed tillgång till mer information. Lokalanställda kan ges högre behörighetsnivå men då krävs ett särskilt bemyndigande från UD och Migrationsverket. Utlandsmyndigheterna ska avbeställa behörigheter för personal vid utlandsmyndigheten som avslutar sin tjänst eller byter arbetsuppgifter. Både UD och Migrationsverket uppger enligt Riksrevisionen att utlandsmyndigheterna ibland brister i denna rutin. Konsekvensen blir att obehöriga har fortsatt tillgång till ärendehanteringssystemen. Migrationsverket uppger att myndigheten inte själv har möjlighet att göra några systematiska kontroller av behörigheter vid utlandsmyndigheterna. Inte heller UD genomför några kontroller av behörigheter vid utlandsmyndigheterna eftersom UD anser att det är utlandsmyndigheterna som ansvarar för att behörigheterna stämmer. UD har tagit fram en administrativ checklista som stöd till utlandsmyndighetscheferna. Listan innehåller enligt Riksrevisionen krav på kontroll av lokalanställdas behörigheter men inte av de utsändas.

Regeringens skrivelse med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport

Regeringen redovisar i skrivelsen Riksrevisionens rapport om skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna (skr. 2018/19:15) sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och vilka åtgärder som vidtagits eller planeras med anledning av Riksrevisionens förbättringsförslag.

Regeringen delar flertalet av Riksrevisionens slutsatser. Detta gäller bl.a. behoven av att följa upp utlandsmyndigheternas riskanalyser, ge lokalanställda systematisk utbildning om oegentligheter och införa löpande kontroller inom migrationsverksamheten, samt vikten av en tydlig rutin för hanteringen av anmälda fall av oegentligheter.

I skrivelsen framhåller regeringen att en rad skyndsamma åtgärder har vidtagits med anledning av granskningsrapporten i syfte att stärka skyddet mot oegentligheter. UD har bl.a. beslutat om en uppdragsbeskrivning för ett uppdrag att förbättra rutinerna för hanteringen av anmälda oegentligheter. Rutinerna för löpande kontroller av utlandsmyndigheterna har också enligt regeringen vidareutvecklats och förtydligats.

Regeringens skrivelse behandlades av utskottet i betänkande 2018/19:KU15.

Utrikesförvaltningsutredningen

Utrikesförvaltningsutredningen hade i uppdrag att göra en bred översyn av den svenska utrikesförvaltningen, bl.a. när det gäller dess uppdrag, roll i Regeringskansliet, styrning, funktion och effektivitet, samråd med andra intressenter samt kompetensförsörjning. Utredningen redovisade resultatet av sin översyn i delbetänkandet Utrikesförvaltning i världsklass – En mer flexibel utrikesrepresentation (SOU 2010:32) och i slutbetänkandet Utrikesförvaltning i världsklass (SOU 2011:21). De förslag utredningen lämnade tog i första hand sikte på hur utrikesförvaltningen kan göras mer effektiv och flexibel.

Utredningen lyfte emellertid också frågan om risker för oegentligheter i viserings- och migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna, närmare bestämt risken för påtryckningar mot personalen och därmed sammanhängande informationssäkerhetsfrågor. Utredningen konstaterade att den känsliga information som finns i it-systemen tidigare brukade innebära att lokalanställd personal regelmässigt endast fick begränsad behörighet till systemen, eftersom denna personalkategori ansågs löpa en större risk för att bli föremål för påtryckningsförsök av sökande. Utredningen ansåg att risken för påtryckningar mot personalen, eller för andra säkerhetsproblem, måste tas på allvar, men menade att det inte fanns anledning att generellt utestänga lokalt anställda från behörigheten till systemet och därmed från vissa arbetsmoment. Bedömningar borde i stället enligt utredningen göras för varje individuellt fall och med hänsynstagande till förhållandena i verksamhetslandet (SOU 2010:32 s. 87).

Svar på skriftliga frågor

Utrikesminister Margot Wallström besvarade den 5 juni 2018 skriftliga frågor om vilka åtgärder hon tänker vidta för att stärka skyddet mot korruption och andra oegentligheter vid svenska ambassader och konsulat (svar på frågorna 2017/18:1355 och 2017/18:1360). Utrikesministern anför i svaret bl.a. följande.

Först av allt vill jag understryka att regeringen tar dessa frågor på största allvar. Det råder nolltolerans inom utrikesförvaltningen vad avser oegentligheter och samtliga misstänkta fall följs upp. Det ska aldrig löna sig att utnyttja en människas utsatthet eller beroendeställning. Riksrevisionen uppmärksammar i sin granskning av migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna att Utrikesdepartementet vidtagit flera förebyggande och kontrollerande åtgärder för att stärka skyddet mot oegentligheter samt att det finns ett fungerande rapporteringssystem för misstänkta oegentligheter. Det har även vidtagits kraftfulla åtgärder då oegentligheter kunnat bekräftas, inklusive polisanmälan och skiljande från tjänst.

Samtidigt finns fortfarande utmaningar som behöver hanteras. Ett ökat antal migrationsärenden och nya typer av oegentligheter – såsom agenter utanför utlandsmyndigheterna som påstår sig kunna förmedla kortare kötider i anknyningsärenden mot betalning – har gjort att vi kontinuerligt måste se över och ytterligare stärka våra rutiner. Bland annat har vägledningarna för att förhindra oegentligheter uppdaterats och krav på riskanalyser vid utlandsmyndigheterna har införts.

Tidigare granskning

Utskottet har vid flera tillfällen granskat statsråds ansvar för brister i regelefterlevnaden i myndigheters verksamhet. Utskottet har därvid 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 2006 granskade utskottet regeringens krisberedskap och krishantering i samband med flodvågskatastrofen 2004 (bet. 2005/06:KU8). Utskottet uttalade då, i frågan om ansvarsförhållandena inom utrikesförvaltningen, bl.a. att utlandsmyndigheternas självständighet i förhållande till Regeringskansliet bör bedömas utifrån vad som i övrigt gäller för förvaltningsmyndigheters självständighet i förhållande till regeringen och Regeringskansliet. Det innebär, enligt utskottet, att utlandsmyndigheter som ägnar sig åt myndighetsutövning mot en enskild är självständiga i förhållande till regeringen och andra myndigheter på samma sätt som myndigheter inom

Sverige är det i sådana situationer. När det gäller övriga delar av utlandsmyndigheternas verksamhet finns enligt utskottet inte några konstitutionella hinder mot långtgående och detaljerad styrning (s. 80).

Promemorior från Regeringskansliet

Genom två skrivelser till Regeringskansliet begärde utskottet svar på vissa frågor. Utskottet fick den 14 februari 2019 respektive den 21 mars 2019 två svarspromemorior som är utarbetade inom Utrikesdepartementet (bilaga A3.4.2–3). Av promemoriorna framgår i huvudsak följande.

Migrationsverkets ärendehanteringssystem är anslutna till den centrala utlänningsdatabasen (CUD). I CUD finns ärendeinformation, dokument och bilagor kopplade till ärendena. Databasen kan innehålla uppgifter som är känsliga, i den meningen att de tillhör någon av de särskilda kategorier av personuppgifter som anges i EU:s dataskyddsförordning. Den övervägande delen av uppgifterna omfattas inte av sekretess. Det förekommer dock sekretessbelagda uppgifter i vissa ärendetyper. Uppgifter som rör förhållanden av betydelse för rikets säkerhet ska inte förekomma i CUD, som inte är godkänd för hantering av sådana uppgifter.

Det finns olika behörighetsgrupper för de olika it-system som används vid utlandsmyndigheternas migrationsärenden. Rätt användarkategori ska ha rätt åtkomst och tillgång till systemen beroende på arbetsuppgifter. Huruvida användaren är utsänd eller lokalanställd personal påverkar också tilldelningen av behörighet. När det gäller sekretessbelagda uppgifter finns särskilda begränsningar för lokalanställd personal. Den mer begränsade behörigheten innebär att den anställde inte kan se all information, inte kan ta bort dokument och inte heller kan fatta beslut.

För att en lokalanställd medarbetare på ansökan av utlandsmyndighetens chef ska få en utökad behörighet krävs en säkerhetsprövning och ett tillstyrkande av både UD:s och Migrationsverkets säkerhetsenheter. Säkerhetsprövningen innefattar registerkontroll. Flertalet av de arbetsuppgifter som kräver utökad behörighet är placerade i säkerhetsklass och förutsätter därmed svenskt medborgarskap eller ett regeringsbeslut enligt 29 § tredje stycket säkerhetsskyddslagen (1996:627). Skulle det undantagsvis vara aktuellt med utökad behörighet också för lokalanställd personal utan svenskt medborgarskap kan registerkontroll göras med en svensk myndighet.

Det är utlandsmyndighetens chef som beslutar om tilldelning av behörigheter, med hänsyn till arbetsuppgifter och gällande säkerhetsregler. Chefen för utlandsmyndigheten ansvarar också för att regelbundet kontrollera att beslut om behörigheter och delegering av beslutanderätt fortsatt är lämpliga och dokumenterade. Bemyndiganden att tilldela en utökad behörighet för lokalanställd personal är tidsbegränsade, och UD kan också återkalla ett bemyndigande t.ex. om utbildningskravet har förbigåtts eller bemyndigandet inte har använts korrekt.

När en anställning vid en utlandsmyndighet upphör eller om den anställde byter arbetsuppgifter ska utlandsmyndigheten anmäla till Migrationsverket att behörigheten till it-systemen ska återkallas. Dessutom avslutas den anställdes it-konto, och den anställdes smartkort, som krävs för inloggning i systemen, begärs in. Enbart den omständigheten att en utlandsmyndighet felaktigt inte anmält att en anställd inte längre ska ha behörighet till it-systemen medför därmed inte att han eller hon har tillgång till ärendehanteringssystemet.

Enligt vägledningen för utlandsmyndigheternas migrationshantering ska myndigheterna regelbundet se över personalens behörigheter.

Migrationsverket utför sedan 2015 utökade kontroller av personal som kan vara aktuell för tjänstgöring vid en utlandsmyndighet. Dessa utökade kontroller innefattar bl.a. tidigare aktiviteter i myndighetens handläggningssystem och övriga informationssystem. Kontrollerna kan också initieras av UD.

För att öka rättssäkerheten och effektiviteten i migrationsärendena anställs tjänstemän med migrationskompetens i UD. På utlandsmyndigheterna har vidare införts en regionalisering av viseringsärenden, och kompetensutvecklingen förbättrades genom interaktiva kurser, seminarier och stödande dokument. Dessutom har ett avgiftshanteringssystem införts som lagrar uppgifter om ansökningsavgifter för resehandlings- och migrationsärenden. Det har skapat en koppling mellan ärende och betalningstransaktion, vilket gör att det går att söka efter betalningen.

Under 2018 handlades vid utlandsmyndigheterna 69 000 ärenden om uppehållstillstånd och över 250 000 ärenden om visering. Under året gjordes 34 anmälningar om misstänkta oegentligheter. Av dessa kunde oegentligheter styrkas i två fall. Om en oegentlighet kan konstateras kan en arbetstagare tilldelas en varning eller skiljas från sin tjänst.

UD arbetar aktivt med att följa upp utlandsmyndigheternas riskanalyser och med att ytterligare stärka det metodstöd som ges till utlandsmyndigheterna när det gäller riskanalyser.

Svarsskrivelse från f.d. kabinettssekreteraren Frank Belfrage

Genom en skrivelse till den f.d. kabinettssekreteraren vid UD Frank Belfrage begärde utskottet svar på vissa frågor. Som svar fick utskottet svar från Frank Belfrage (bilaga A3.4.4). Av svaret framgår följande.

Frank Belfrage, som var kabinettssekreterare under perioden 2006–2014, kan inte dra sig till minnes att det under denna tid kom några signaler till honom om risker för oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheten. Han har stämt av denna minnesbild med den dåvarande expeditionschefen vid departementet.

Vid de återkommande chefsmötena och regionmötena samt i samband med inspektioner av utlandsmyndigheterna uppmärksammades alltid det ansvar som cheferna för utlandsmyndigheterna har när det gäller att hålla god uppsikt över myndighetens alla verksamhetsgrenar och dess personal samt inte minst

vikten av grannlaga administration av all ärendehantering. Gällande riktlinjer lyftes då också fram.

Den övergripande hanteringen och överblicken av migrationsärendena försvårades enligt Frank Belfrage av att ansvaret för verksamheten delas mellan Justitiedepartementet (lagstiftning och policyfrågor), Migrationsverket (ansvarig förvaltningsmyndighet) och utlandsmyndigheterna. Han ser därför positivt på att det nu finns ett förslag som innebär att Migrationsverket ska ta över hanteringen av migrationsärendena vid utlandsmyndigheterna.

Utfrågning med utrikesminister Margot Wallström

Utskottet höll den 11 april 2019 utfrågning med utrikesminister Margot Wallström (bilaga B6).

I sin inledning anförde Margot Wallström bl.a. att UD välkomnar Riksrevisionens granskning, som har utgjort ett viktigt komplement till det arbete som UD redan hade inlett för att stärka skyddet mot oegentligheter vid utlandsmyndigheterna. Totalt handlades under 2018 över 250 000 ansökningar om visering vid utlandsmyndigheterna. Utlandsmyndigheterna tog också under samma period emot ungefär 69 000 uppdrag om handläggningsåtgärder i uppehållstillståndsärenden. Mot bakgrund av denna stora ärendemängd är antalet anmälningar om misstänkta oegentligheter enligt Margot Wallström mycket begränsat: totalt inkom 34 anmälningar till UD under 2018. En stor andel av dessa anmälningar gäller klagomål om agenter utanför utlandsmyndigheterna som påstår sig mot betalning kunna förmedla snabbare handläggning i migrationsärenden. Av de 34 anmälningarna som kom in under 2018 kunde oegentligheter styrkas i två fall.

Margot Wallström redovisade vidare i fyra punkter några av de åtgärder som har vidtagits för att förhindra oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. För det första har alla utlandsmyndigheter uppmanats att genomföra konkreta riskanalyser och ta fram handlingsplaner och rutiner för att minimera risker. För det andra får all lokalanställd personal som arbetar med migrationsärenden utbildning i frågor kopplade till tjänstemannarollen, oegentligheter och korruption. För det tredje genomför UD inspektioner av utlandsmyndigheterna, ibland med biträde av Migrationsverket. För det fjärde har åtgärder vidtagits för att underlätta anmälningar av oegentligheter, bl.a. via regeringens och utlandsmyndigheternas webbsidor.

Regeringen har vidare, anförde Margot Wallström, i 2019 års ekonomiska vårproposition föreslagit att ansvaret för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna från årsskiftet 2019/20 ska läggas på Migrationsverket (prop. 2018/19:100 s. 157). En sådan ordning kommer att lösa problemet med otydliga ansvarsförhållanden och gränssnitt mellan utlandsmyndigheterna, UD och Migrationsverket.

Slutligen anförde Margot Wallström i sin inledning att Riksrevisionen har konstaterat att utlandsmyndigheterna inte alltid har följt gällande riktlinjer om

anmälan av behörigheter till ärendehanteringssystemet när lokalanställda har slutat. Det betyder dock enligt Margot Wallström inte att dessa personer har tillgång till datasystemet eftersom det rent tekniskt inte går att komma åt systemet när man inte längre är anställd.

Som svar på frågor anförde Margot Wallström vidare att alla inträffade fall av oegentligheter är allvarliga, men att riskerna hanteras av regeringen och att den lista av åtgärder hon har presenterat visar att regeringen tar frågan på allvar och arbetar systematiskt med den. Riksrevisionen har heller inte påstått att kontrollen är undermålig på något sätt. Kontrollrutiner har också redan skärpts och kommer att skärpas ännu mer; rutinerna för hantering av anmälningar ska förbättras ytterligare så att man får oberoende utredningar med tydlig ansvarsfördelning.

När en anställning upphör avslutas personens it-konto och han eller hon ska också lämna tillbaka sitt s.k. smartkort, som behövs för att logga in i systemet. Dessutom ska personen strykas från listan över beviljade it-behörigheter. Det har förekommit brister i detta senare avseende, men dessa brister har enligt Margot Wallström inte inneburit att personen har haft fortsatt tillgång till systemen.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att regeringen redan före Riksrevisionens granskning hade vidtagit ett antal åtgärder för att förbättra hanteringen av risker för oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna, och att ytterligare åtgärder har vidtagits som en följd av Riksrevisionens rekommendationer.

Granskningen ger inte anledning till något uttalande från utskottets sida.

4 Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning

4.1 Dåvarande kultur- och demokratiministerns hantering av filmstöd

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1978-2017/18), *bilaga A4.1.1*, begärs sammanfattningsvis att utskottet ska granska på vilket sätt ett uttalande av dåvarande kultur- och demokratiministern, Alice Bah Kuhnke, i programmet Kulturlyst i P1 som sändes i Sveriges Radio den 16 april 2018 förhåller sig till saklighetskravet i regeringsformen.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat promemorior som har upprättats inom Kulturdepartementet, *bilaga A4.1.2–3*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

De filmpolitiska insatserna i Sverige finansierades under 1963–2016 till stor del genom ett avtal mellan staten och olika aktörer på filmområdet.

I budgetpropositionen för 2016 redovisade regeringen att den avsåg att lämna filmavtalsmodellen och ta ett helhetsansvar för den nationella filmpolitiken fr.o.m. den 1 januari 2017 (prop. 2015/16:1 utg.omr. 17 avsnitt 2.6.1). Regeringen föreslog att den nya filmpolitiken skulle finansieras genom en höjning av mervärdesskatten för tillträde till biografföreställningar från 6 procent till 25 procent (prop. 2015/16:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.32). Vidare föreslog regeringen att anslaget till filmstöd skulle ökas med 25 miljoner kronor årligen för perioden 2016–2019 för att stärka mindre biografier i glesbygden och på mindre orter samt att anslaget skulle ökas med 210 miljoner kronor årligen för 2017 och 2018 för en omställning av filmpolitiken (prop. 2015/16:1 utg.omr. 17 avsnitt 12.5). I december 2015 beslutade riksdagen i enlighet med regeringens förslag (prop. 2015/16:1, bet. 2015/16:FiU1, rskr. 2015/16:51).

Våren 2016 behandlade kulturutskottet regeringens proposition 2015/16:132 Mer film till fler – en sammanhållen filmpolitik. Utskottet föreslog att riksdagen skulle godkänna regeringens förslag till nya mål för den nationella filmpolitiken (bet. 2015/16:KrU11). Utskottet föreslog vidare sju tillkännagivanden om en utredning om filmpolitikens framtid, Stiftelsen Svenska Filminstitutets roll och framtida organisationsform, finansieringen av filmpolitiken, insatser mot olovlig hantering av film, produktionsinscinitament

för filminspelning, former för samverkan och inflytande samt filmarvet. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2015/16:289).

Det sista filmavtalet löpte ut den 31 december 2016. Sedan den 1 januari 2017 har staten helhetsansvar för den nationella filmpolitiken. Hela filmpolitiken finansieras således sedan dess via statsbudgeten och styrs av mål som fastställts av riksdagen.

Enligt 7 § lagen (1992:318) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Kulturdepartementets verksamhetsområde prövar Stiftelsen Svenska Filminstitutet frågor om fördelning av statliga medel inom stiftelsens verksamhetsområde.

Bestämmelser om statsbidrag till bl.a. spridning och visning av film finns i förordningen (2016:989) om statsbidrag till film. Frågor om statsbidrag enligt förordningen prövas av Stiftelsen Svenska Filminstitutet (2 §). Enligt 12 § 1 får statsbidrag lämnas för att sprida och visa svensk film i alla visningsfönster i hela landet, svensk film utomlands och utländsk film i Sverige. Av 12 § 2 följer att statsbidrag får lämnas för att stärka biografverksamhet i hela landet. I 13 § första stycket föreskrivs att statsbidrag enligt 12 § 1 får lämnas till bl.a. biografägare, visningsorganisation, eller annan aktör som sprider och visar film offentligt. Statsbidrag enligt 12 § 2 lämnas till biografägare eller sammanlutningar av biografägare (13 § andra stycket). I 14 § slås fast att vid beslut om statsbidrag till biografier enligt 12 § 2 ska särskilt beaktas behoven hos biografier på landsbygden och i mindre och medelstora orter samt biografier som kompletterar övriga biografers utbud. Enligt 18 § ska en ansökan om statsbidrag vara skriftlig och lämnas till Stiftelsen Svenska Filminstitutet innan arbetet med verksamheten eller projektet inleds. Ansökan ska innehålla

1. uppgifter om den sökande,
2. en beskrivning av den verksamhet eller det projekt som bidraget söks för, budget och start- och slutdatum för projektets påbörjan,
3. en förteckning över kostnader för projektet eller verksamheten,
4. uppgift om till vem statsbidraget ska betalas ut, och
5. annan information som behövs för prövningen av ansökan.

I regleringsbrev anger regeringen villkor för användningen av anslagsmedel. Enligt regeringens regleringsbrev till Kammarkollegiet för budgetåret 2018 om bl.a. anslag 10:1 inom utgiftsområde 17 (dnr Ku2017/02582/LS delvis) ska anslagspost 1 Statsbidrag till film användas för utbetalningar enligt förordningen (2016:989) om statsbidrag till film inklusive regeringens särskilda satsning på spridning och visning i hela landet 2016–2019. I regleringsbrevet anges även att Kammarkollegiet ska betala ut bidraget engångsvis till Stiftelsen Svenska Filminstitutet.

Den 13 december 2017 beslutade regeringen riktlinjer för statens bidrag till Stiftelsen Svenska Filminstitutet 2018 (dnr Ku2017/02582/LS delvis). Av riktlinjerna framgår bl.a. att Stiftelsen Svenska Filminstitutet ska fördela 25 miljoner kronor årligen mellan 2016 och 2019 inom ramen för regeringens särskilda satsning som syftar till att stärka biografier i glesbygden och på

mindre orter samt andra aktörer som bidrar till en ökad spridning och visning i hela landet, t.ex. filmfestivaler och olika visningsorganisationer.

I vårändringsbudgeten för 2018 föreslog regeringen att anslaget 10:1 Filmstöd skulle ökas med 15 miljoner kronor (prop. 2017/18:99 avsnitt 5.16). Regeringen anförde att medel hade fördelats som stöd till utveckling av biografverksamhet på mindre orter och även för att stärka festivaler, distributörer och visningsorganisationer. Regeringen uttalade att alla dessa aktörer är viktiga för att uppfylla filmpolitikens mål om att allt fler ser värdefull film som sprids och visas i olika former i hela landet. Regeringen konstaterade att den föreslagna förstärkningen av stödet syftade till att ytterligare stötta en mångfald av aktörer som sprider och visar film runt om i landet. I juni 2018 beslutade riksdagen i enlighet med regeringens förslag (bet. 2017/18:FiU21, rskr. 2017/18:435).

Med anledning av beslutet att öka anslaget 10:1 Filmstöd med 15 miljoner kronor i vårändringsbudgeten för 2018 fattade regeringen ett ändringsbeslut i fråga om regleringsbrevet till Kammarkollegiet fr.o.m. den 1 juli under budgetåret 2018 (dnr Ku2018/01413/LS delvis). Skrivningen om användningen av anslagspost 1 Statsbidrag till film i ändringsbeslutet är identisk med motsvarande skrivning i regleringsbrevet.

I april 2018 publicerades ett pressmeddelande på regeringens webbplats med rubriken Regeringen stärker stödet till mindre biografier i hela landet. I pressmeddelandet anges bl.a. att Svenska Filminstitutet får i uppgift att besluta om den närmare användningen av stöden utifrån de behov som finns i målgruppen.

Information på Svenska Filminstitutets webbplats

På Svenska Filminstitutets webbplats anges följande under avsnittet Biografstöd:

För att stärka biografier på mindre orter och komplementbiografier i större städer fördelar Filminstitutet stöd till biografägare för upprustning, publikarbete och öppna visningar för film som fått lanseringsstöd. Stöd fördelas även till utveckling av biografverksamhet på mindre ort.

I avsnittet länkas till fem olika underavsnitt med vidare information om förutsättningarna för olika former av biografstöd.

I underavsnittet med rubriken Stöd till upprustning av biograf anges bl.a. att syftet med stödet är att stärka och utveckla en biografstruktur med hög teknisk standard och god visningsmiljö i hela landet samt följande:

För vad kan man söka?

Stöd fördelas i första hand till inköp/installation eller upprustning av teknik för filmvisning såsom projektor (endast nya) med kringutrustning, ljudutrustning och filmduk.

Stöd kan även utgå till:

- Biografafföljer
- Teknik för web- och telefonbaserad biljettbokning eller liknande
- Teknik för elektronisk reklam och information
- Ljusskylt med biografens namn

• Enklare renovering av salong och foajé
Stöd kan beviljas upp till 200 000 kronor (tidigare 150 000 kronor). För digital projektsutrustning kan stödet bli högre, upp till 300 000 kronor. Sökt belopp ska matchas av en lika stor egeninsats som kan finansieras av biografägare, kommun, region eller andra aktörer.

Vilka villkor måste uppfyllas?

Stödet kan uppgå till högst 50 procent av upprustningens totala kostnad. Ansökan ska innehålla minst två offerter från olika leverantörer. Stödet ges inte i efterhand till redan genomförda åtgärder. Upprustningen ska genomföras senast sex månader efter beslutsdatum.

I underavsnittet med rubriken Stöd till publikarbete anges bl.a. att syftet med stödet är att stärka biografers arbete med att öka publiken till sina filmvisningar samt följande:

Vilka villkor måste uppfyllas?

Hur stor del av den totala kostnaden som stödet kan uppgå till beror på summa och projektets inriktning.

- För enskilda event eller aktiviteter upp till 20 000 kronor kan stödet uppgå till 50 procent av den totala kostnaden. För mindre stöd prioriteras biografägare som tidigare inte har sökt och erhållit stöd för större projekt.
- För långsiktiga utvecklingsprojekt över 20 000 kronor kan stödet uppgå till 75 procent av projektkostnaden.
- För kostnadsposter över 20 000 kronor ska två offerter från olika leverantörer bifogas ansökan (exempelvis från extern konsult inom webb, reklam etc. om).

Biografägare som beviljas stöd ska vara beredda att presentera projekt och resultat för andra biografier vid seminarier som Filminstitutet anordnar.

I underavsnittet med rubriken Stöd till nya biografier anges bl.a. att syftet är att främja etablering av biograf på orter där biograf saknas samt följande:

Vilka villkor måste uppfyllas?

- Det finns redan bekräftade förutsättningar i form av finansiering av en lokal anpassad till biografverksamhet samt engagerad och kompetent personal (professionell eller ideellt driven) som ska driva biografen.
- Det finns en realistisk affärsplan med marknadsanalys av målgrupper i upptagningsområdet och plan på programutbud som relaterar till marknadsanalysen. I planen för programutbud ska aktiviteterna återspegla marknadsanalysen vad gäller filmutbud, plats och målgrupper.
- Det finns en trovärdig driftplan med bärkraftig kalkyl.
- Ansökan ska innehålla minst två jämförbara offerter från olika leverantörer. Som grund för beräkning av kostnaden för inköp och installation används den lägsta offerten som bifogas ansökan.
- En annan förutsättning för stöd är att mottagaren visar att den har en långsiktig finansiell förmåga och kompetens att bedriva verksamheten.

Nya biografier i kommuner som inte har en biograf, ligger i städer som saknar komplementbiograf eller på annat sätt fyller ett eftersatt behov, prioriteras. Stöd ges inte till biografier med fler än tre salonger.

En treårig verksamhetsplan ska bifogas ansökan och innehålla beskrivningar under följande rubriker:

- Bakgrund (beskrivning av plats, lokal, upptagningsområde, publikgrupper och konkurrens med närliggande biografier)
- Affärsplan (Budget och finansiering för investering och etablering samt långsiktig drift)
- Målsättning (Publikmål och programutbud, ordinarie repertoar, särskilda satsningar, etc.)

- Kompetens att driva biograf (Vem ska arbeta med daglig drift och vilka erfarenheter har personen/personerna av detta?)
- Marknadsplan

I underavsnittet med rubriken Stöd till utveckling av biografverksamhet anges att syftet med stödet är att stärka och utveckla biografstrukturen för att öka filmutbudets möjligheter att nå en större publik, stärka biografens position samt öka både intäkter och antalet besökare. Det anges att det kan gälla allt från investeringar i lokalen i form av ny teknik eller komfort till investering i nya digitala kommunikationskanaler. Vidare anges bl.a. följande:

Tillfälligt ökat anslag

Riksdagen har den 20 juni beslutat att tillfälligt förstärka stödet för mindre biografier, filmfestivaler och andra aktörer som verkar för att främja en levande filmkultur i hela landet med 15 miljoner kronor. 5 miljoner kronor av det tillfälliga stödet tillförs stöd till utveckling av biograf så att stödsummorna ökas. Samma ansökningsdatum och riktlinjer gäller. Den enda förändringen är vilka biografier som kan söka stödet. Stödets riktlinjer öppnas upp så att det även kan sökas av komplementbiografier och biografier med särskilda skäl i orter med över 25 000 invånare. Stödet fördelas efter ambition i trappa. Momsregistrerade biografier i mindre orter har möjlighet att få större stöd än biografier som inte är momsregistrerade. Detta för att biografier som inte betalat SFI-avgift och samtidigt är momsregistrerad – och därför har påverkats mest av momshöjningen – ska ha möjlighet att utveckla sin verksamhet så att den blir ekonomiskt stabil. Stödmottagarna kan använda pengarna från beslut och under hela 2019.

För vad kan man söka?

Stöd fördelas till biografen för att utveckla verksamheten långsiktigt. En utvecklingsstrategi för vilka åtgärder biografägaren planerar genomföra under perioden 2018 ska bifogas ansökan. Strategin ska innehålla en behovsanalys som beskriver nuläge och förändringsbehov samt åtgärder som behövs göras för att öka besökare och intäkter. Syftet med stödet är att höja standarden i biografen för att bli mer attraktiv för besökarna, öka antalet föreställningar samt att utveckla marknadsföringsarbetet för att öka kännedom kring verksamheten till fler publikgrupper i lokalsamhället.

I underavsnittet med rubriken Stöd till biografägare för öppna visningar av film som fått lanseringsstöd anges att syftet med stödet är att stimulera biografier i hela landet att bredda filmutbudet samt bl.a. följande:

Tillfälligt ökat anslag

Riksdagen har den 20 juni 2018 beslutat att tillfälligt förstärka stödet för mindre biografier, filmfestivaler och andra aktörer som verkar för att främja en levande filmkultur i hela landet med 15 miljoner kronor.

4 miljoner kronor av det tillfälliga stödet tillförs stöd för öppna visningar av film som fått lanseringsstöd. De extra medlen tillkommer utöver de ordinarie medlen och fördelas utifrån stödets ordinarie bedömningskriterier i samband med den ordinarie ansökan om årligt stöd.

Hur bedöms ansökan?

Fördelningen görs av Filminstitutet utifrån antalet sålda biljetter för öppna visningar av långfilmer som fått lanseringsstöd av Filminstitutet. Stödsökare måste därmed redovisa från verifierad biografbesöksstatistik för samtliga öppna föreställningar redovisade per filmtitel under föregående år för beviljat stöd.

Skriftligt meddelande från kultur- och demokratiministern i programmet Kulturnytt i P1

Den 16 april 2018 sände Sveriges Radio, Kulturnytt i P1, ett inslag om regeringens förslag i vårändringsbudgeten för 2018 att tillfälligt utöka filmstödet för mindre biografier med 15 miljoner kronor.

På Sveriges Radios webbplats, under rubriken Biografbranschen skeptisk till extra filmstöd i budgeten: ”Felriktat”, finns bl.a. följande information publicerad om det aktuella inslaget:

Pengarna ska utgöra en tillfällig förstärkning, utöver det årliga filmstödet på 25 miljoner kronor fram till 2019. I budgetpropositionen skriver regeringen att man särskilt vill ”stötta en mångfald av aktörer som sprider och visar film runtom i landet”.

Men Thomas Runfors, som är informationschef på SF Bio och sitter i styrelsen för Svenska Biografägareföreningen, menar att satsningen är felriktad.

– Ja, det är jättebra att man tänker på biograferna, men det är inte så många biografier som kan utnyttja det här stödet, eftersom det är villkorat på olika sätt. Dels ska man investera i biografen, dels ska man bidra med egna pengar vilket många biografier som är lite i kris har svårt att göra i dag, säger han.

Svenska Biografägareföreningen är starkt kritiska till att regeringen förra året höjde momsen på biobesök, från sex till 25 procent. Det menar man har lett till en mer pressad situation för små biografier med redan små marginaler. På sikt befarar Thomas Runfors att filmstödet tvärtom kan gynna stora biografier i städerna, när de små biograferna i glesbygden tvingas stänga igen.

Men kulturminister Alice Bah Kuhnke tillbakavisar organisationens kritik i ett skriftligt meddelande till Kulturnytt. Hon betonar att Svenska Filminstitutet får i uppdrag att se till att stödet används där behoven finns.

– Det särskilda stödet till biografier på mindre orter är ett utvecklingsstöd med generösa villkor. För att få stödet krävs ingen matchning av egna medel eller annan medfinansiering. Biografen måste bifoga en utvecklingsstrategi för vilka åtgärder biografägaren planerar genomföra men det krävs inte några hårda investeringar i till exempel inredning eller teknik för att få stöd, uppger Alice Bah Kuhnke.

Riksdagens frågestund den 26 april 2018

Den 26 april 2018 hölls en frågestund i riksdagen med bl.a. kultur- och demokratiminister Alice Bah Kuhnke. Av kammarens protokoll (prot. 2017/18:105 anf. 60–63) framgår att statsrådet besvarade frågor om finansiering av stöd till landsortsbiografier vid frågestunden.

Riksdagsledamoten Cecilia Magnusson (M) uppgav följande (anf. 60):

Herr talman! Min allianskollega Peter Helander ställde tidigare en fråga om den landsbygdsfientliga politik som regeringen för. Jag vill följa upp detta genom att ställa en fråga om landsortsbiograferna.

Sveriges Radio P1 rapporterade – efter det att satsningen i vårbudgeten på 15 miljoner till biografier hade offentliggjorts – att det var kompensation för de ingrepp som regeringen hade gjort i filmpolitiken.

I ett skriftligt meddelande från kulturministern säger hon att det inte finns några krav på matchning eller medfinansiering i denna satsning. Men

i Svenska Filminstitutets stödförordning krävs det att halva satsningen ska medfinansieras eller självfinansieras. Vems ord gäller, Filminstitutets eller kulturministerns?

Som svar uppgav kultur- och demokratiminister Alice Bah Kuhnke (MP) följande (anf. 61):

Herr talman! Tack, Cecilia Magnusson, för frågan!

Den här regeringen har lagt om svensk filmpolitik efter flera år av mer eller mindre haverier där centrala parter för att främja svensk film hoppade av förhandlingarna. Det fanns inte någon ordning och reda. Från dag ett bestämde vi oss för att skapa ordning och reda och goda förutsättningar för svensk film. Vi ville se till att de som gör film får sitta med runt bordet och besluta om hur filmen ska utvecklas, och det har vi gjort.

Inom det här stödet har vi också arbetat fram särskilda satsningar på landsbygdsbiografer. Vi vill ha mer kultur till fler i hela vårt land. Först har vi särskilt öronmärkta pengar på 25 miljoner, och nu har vi lagt in ytterligare 15 miljoner. Dessa pengar kommer väl till gagn, och de senaste siffrorna visar också att antalet biografer i vårt land har ökat.

Riksdagsledamoten Cecilia Magnusson (M) uppgav följande (anf. 62):

Herr talman! Tyvärr är det väldigt lite fakta i det som kulturministern säger. Landsortsbiografer har lagts ned. Flera landsortsbiografer står på ruinens brant på grund av att den tredubblade biografmomsen urgröper deras förutsättning att verka.

Nu kastar man in 40 miljoner kronor, men det stödet kräver medfinansiering eller egenfinansiering. Hur ska dessa biografer klara av detta?

Som svar uppgav kultur- och demokratiminister Alice Bah Kuhnke (MP) följande (anf. 63):

Herr talman! Det är anmärkningsvärt att en politiker som företräder en kulturpolitik som vill fullkomligt urgröpa all den satsning som den här regeringen har gjort försöker tala sig varm för biograferna, filmen och konsten i vårt land. Vad vi gjort är att öka kulturbudgeten till att bli den största i vårt lands historia. I detta finns särskilda satsningar på film och på biografer.

Granskningsrapport från Riksrevisionen

Riksrevisionen har granskat regeringens styrning av kulturområdets institutioner. Resultatet av granskningen samt Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer redovisas i granskningsrapporten *Konsten att styra – regeringens styrning av kulturområdets institutioner* (RiR 2019:10).

I granskningsrapporten konstateras att kulturområdet utmärker sig i vissa förvaltningspolitiska och styrningsmässiga avseenden jämfört med andra politikområden. Det anförs att området kännetecknas av särskilda förutsättningar i form av många små myndigheter och en mångfald av verksamhetsformer. Förutom myndigheter finns det ekonomiska föreningar, ideella föreningar, stiftelser och statligt ägda bolag.

Vidare anges att utöver det stora antalet institutioner och mångfalden av verksamhetsformer är kulturområdet ett politikområde som karaktäriseras av

en stark autonomnorm, den s.k. armlängdsprincipen. Det innebär att svensk kulturpolitik handlar om att skapa så goda förutsättningar för konstnärligt skapande som möjligt, medan frågor som handlar om konstens innehåll och kvalitet av hävd överlämnas till professionen.

Granskningen är uppdelad i tre övergripande frågeställningar som syftar till att granska om regeringens styrning inom kulturområdet lever upp till de kriterier som riksdagen har ställt för styrning av statliga verksamheter.

Granskningens slutsats är att regeringens styrning har blivit mer resultatriktad under den studerade perioden (2010–2018) och det förefaller råda en större samsyn mellan Kulturdepartementet och institutionerna om hur prestationer och kostnader ska rapporteras. Styrningen bedöms ha ett långsiktigt perspektiv och vara dokumenterad på ett bra sätt, vilket underlättar riksdagens möjlighet till kontroll och insyn. Däremot anser Riksrevisionen att styrningen inte är tillräckligt anpassad till de olika förutsättningar som gäller för bolag och stiftelser jämfört med myndigheter. Det konstateras att de årliga dialogerna genomförs på, i stort sett, samma sätt för alla institutioner. Vidare beslutar regeringen om riktlinjer eller villkor för statens bidrag till kulturområdets bolag och stiftelser för att fullgöra vissa uppgifter. Detta är enligt Riksrevisionen en form av påverkan som riskerar att skapa oklarheter. Av intresse i detta sammanhang är att Riksrevisionen granskade regeringens insyn i, och uppföljning av, statligt bildade stiftelser vid en tidigare granskning som ägde rum 2008.⁴ Riksrevisionen konstaterade i den granskningen att regeringen saknade ingående kunskap om de statligt bildade stiftelserna och att det fanns olika uppfattningar inom Regeringskansliet om möjligheterna att påverka stiftelserna. Näringsdepartementet underströk då att hänsyn måste tas till att statligt bildade stiftelser är självständiga enligt stiftelselagen, medan Kulturdepartementet uppgav att stiftelserna inom kulturområdet styrs på samma sätt som myndigheter. Vidare hävdade Kulturdepartementet i den granskningen att det faktum att majoriteten av stiftelserna får statliga anslag och regleringsbrev möjliggör en starkare styrning än vad som annars skulle ha varit fallet. I den nu aktuella granskningsrapporten bedömer Riksrevisionen att den situationen kvarstår. Det noteras dels att riktlinjer eller villkor som beslutats av regeringen inte är rättsligt styrande för stiftelserna, dels att stiftelserna sannolikt följer riktlinjerna i syfte att få den ekonomiska ersättningen. Enligt Riksrevisionen finns det här en risk för att det uppstår målkonflikter, och då måste styrelsen prioritera enligt stiftelsens förordnande. Riksrevisionen konstaterar att regeringen därmed riskerar att inte få vad den förväntar sig för de statliga medel som fördelas till stiftelserna.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att se över formerna för påverkan av bolag och stiftelser som får statliga medel inom kulturområdet. Det kan innebära att regeringen tar fram ägaranvisningar som antas på bolagsstämman i stället för att årligen besluta om riktlinjer för de bidrag som den lämnar. Det innebär också att regeringen, i dialog med stiftelserna, bör

⁴ Statligt bildade stiftelser – regeringens insyn och uppföljning (RiR 2008:7).

säkerställa att riktlinjer eller villkor för statens bidrag till stiftelserna inte strider mot stiftelsernas förordnanden.

Granskningsrapporten bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Statskontorets analys av verksamheten vid Filminstitutet

Regeringen beslutade i juni 2018 att ge Statskontoret i uppdrag att analysera verksamheten vid Filminstitutet.

Statskontoret skulle analysera hur Filminstitutet har anpassat sin verksamhet till den statliga finansierings- och styrningsmodellen för svensk film som gäller sedan den 1 januari 2017. Statskontoret skulle även följa upp de utvecklingsbehov som framkom i en genomlysning av Filminstitutets verksamhet som Statskontoret genomförde på regeringens uppdrag 2013, Scener ur ett Filminstitut (2013:8). Statskontoret skulle med utgångspunkt från vad som framkommer i analysen lämna förslag på hur Filminstitutets verksamhet kan utvecklas. I analysen av hur Filminstitutet har anpassat sin verksamhet till den nya modellen skulle följande faktorer särskilt belysas:

- Filminstitutets organisering och styrning av verksamheten
- för- och nackdelar med olika organisationsformer för Filminstitutets verksamhet
- vilka förutsättningar regeringens styrning ger Filminstitutet.

Analysen redovisades till Kulturdepartementet den 3 maj 2019 i rapporten Från filmavtal till statlig filmpolitik – En analys av verksamheten vid Svenska Filminstitutet (2019:9). I rapporten görs överväganden och analyser av de ovannämnda frågeställningarna. Statskontoret pekar också på ett antal områden som regeringen särskilt bör ta hänsyn till i det fortsatta arbetet med att styra Filminstitutet. Således anges exempelvis i avsnitt 8.6.1 att Statskontoret bedömer att det för närvarande inte är lämpligt att ombilda Filminstitutet till en myndighet, eftersom omställningen till en statlig filmpolitik ännu inte är fullt ut genomförd. Frågan om institutets organisationsform kan dock behöva ses över igen vid ett senare tillfälle enligt Statskontoret.

I avsnitt 7.3.2 Rätten att meddela föreskrifter är förbehållen myndigheter anförts följande:

Filminstitutet har inte rätt att meddela föreskrifter utifrån regeringens förordningar. Stiftelseformen innebär att Filminstitutet är ett privaträttsligt subjekt, och normgivningsmakt kan inte delegeras till enskilda rättssubjekt. Däremot prövar Filminstitutet frågor om fördelning av statliga medel inom stiftelsens verksamhetsområde enligt 7 § lagen om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Kulturdepartementets verksamhetsområde.

Hittills har detta arrangemang fungerat väl, enligt de som vi har intervjuat. Förordningen (2016:989) om statsbidrag till film lämnar utrymme åt Filminstitutet att själv formulera anvisningar om stöd till film. Ett skäl till detta arrangemang är att regeringen inte önskar detaljstyra inom filmområdet. Av praktiska skäl har det inte heller ansetts önskvärt med en alltför detaljerad styrning. Det beror på att filmområdet ändras

snabbt, vilket medför att förordningsförändringar skulle behöva göras relativt ofta. I våra intervjuer framkommer att det nuvarande systemet är utformat i förtroende från regeringens sida, och att både regeringen och Filminstitutet anser att det fungerar väl.

Gällande ordning

Saklighetskravet

I 1 kap. 9 § regeringsformen (RF) anges att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet 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, Zeteo], 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.

I en studie av justitierådet Thomas Bull (Bull, Objektivitetsprincipen, i Marcusson [red.], Offentligrättsliga principer, 2005, s. 71 f.) går han igenom ett antal fall – från såväl domstolarna som JO och Justitiekanslern – där kravet på saklighet och opartiskhet kommit under rättslig prövning. Thomas Bull nämner bl.a. fall som gäller uppträdanden och uttalanden. Enligt Thomas Bull har grundlagens krav på saklighet i dessa fall medfört ett krav på hur anställda vid myndigheter uppför sig vid kontakter med allmänheten. Detta betyder enligt Thomas Bull att saklighetskravet inte bara gäller vid handläggning av ärenden och de juridiska bedömningarna i samband med dessa, utan även vid faktiskt handlande och ren service visavi medborgarna. Thomas Bull förklarar denna till synes vidsträckt tillämpning av 1 kap. 9 § RF med att det ytterst handlar om att upprätthålla förtroendet för den offentliga maktapparaten.

Överlämnande av förvaltningsuppgift

Av 12 kap. 4 § andra stycket RF följer att förvaltningsuppgifter kan överlämnas åt bl.a. juridiska personer. I bestämmelsen anges även att om uppgiften innefattar myndighetsutövning, får ett överlämnande göras endast med stöd av lag.

Som har nämnts ovan prövar Stiftelsen Svenska Filminstitutet frågor om fördelning av statliga medel inom stiftelsens verksamhetsområde enligt 7 § lagen (1992:318) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Kulturdepartementets verksamhetsområde. I 16 § första stycket anges att för

utövande av förvaltningsuppgift enligt den lagen gäller de föreskrifter som meddelas av regeringen eller av den myndighet som regeringen utser.

Offentlig normgivning och privat rättsbildning

Med normgivningsmakten avses rätten att besluta om rättsregler, dvs. sådana regler som är bindande för enskilda och myndigheter och som gäller generellt. I regeringsformen benämns sådana regler föreskrifter. Normgivningsmakten regleras i huvudsak i 8 kap. RF, men bestämmelser om normgivning finns även i andra kapitel i regeringsformen samt i tryckfrihetsförordningen och yttrande- och yttrandesgrundlagen.

Enligt regeringsformen kan det organ som anförtrotts normgivningskompetens inte delegera denna utan uttryckligt lagstöd eller stöd i bemyndiganden.

Genom bestämmelserna i regeringsformen ges normgivningsmakten i första hand åt riksdagen och regeringen. Reglerna ger emellertid också möjlighet att i viss utsträckning överlämna normgivningsmakt åt myndigheter och kommuner.

I 8 kap. 1 § första stycket RF anges således att föreskrifter meddelas av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning. Föreskrifter kan också, efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen, meddelas av andra myndigheter än regeringen och av kommuner. I bestämmelsens andra stycke anges att ett bemyndigande att meddela föreskrifter alltid ska ges i lag eller förordning.

Endast nu nämnda offentliga organ kan utöva normgivningsmakt i regeringsformens mening. Det kan alltså inte komma i fråga någon överlåtelse av normgivningsmakt till enskilda rättssubjekt enligt regeringsformen.

I den juridiska doktrinen (se Håkan Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 3 uppl., s. 34 f.) har anförts att den offentliga normgivningen har karaktären av att reglerna är ensidigt dikterade (ensidiga diktat), vilkas giltighet inte är beroende av adressaternas godkännande. Det har vidare framhållits att gällande rätt även erbjuder flera exempel på att privat rättsbildning kan ge upphov till regler med karaktären av ensidiga diktat. Alternativet till detta konstaterande är enligt Strömberg att man noterar ett flertal fall av grundlagsstridig delegation till enskilda subjekt, ett synsätt som knappast kan förväntas bli allmänt accepterat. Men inte heller det förstnämnda synsättet är tilltalande enligt Strömberg. Det betyder att det inte finns några säkra materiella kännetecken som skiljer offentlig normgivning och privat rättsbildning från varandra. Strömberg konstaterar att om skillnaden endast är formell, blir principen att offentlig normgivning endast kan utövas av offentliga organ tämligen innehållslös.

Tidigare granskning

Saklighetskravet

Våren 2012 granskade utskottet efter en anmälan den dåvarande integrationsministerns publicering av myter om invandring på regeringens webbplats (bet. 2011/12:KU20 s. 154 f.). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet att det får anses legitimt att regeringen använder sin och Regeringskansliets gemensamma webbplats för att informera om regeringens politik och därmed sammanhängande samhällsfrågor (s. 161). Utskottet hänvisade till objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF och anförde att denna princip bl.a. får anses innebära att information som utgår från det allmänna ska vara korrekt, vederhäftig och väl kontrollerad. Om informationen skulle visa sig innehålla uppgifter av oriktigt eller inaktuellt slag måste enligt utskottet åtgärder vidtas som korregerar detta. Det sagda gällde enligt utskottet information av det slag som hade uppmärksammats i granskningen. Granskningen gav inte anledning till något ytterligare uttalande från utskottet.

I en granskning våren 2017 (bet. 2016/17:KU20 s. 332) gjorde utskottet ett mer övergripande ställningstagande med anledning av det relativt stora antalet anmälningar där det görs gällande att ett statsråds uttalande strider mot saklighetskravet i 1 kap. 9 § RF. Utskottet framhöll att bestämmelsen innebär att domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska iakttä bl.a. saklighet. Enligt förarbetena gäller bestämmelsen även för regeringen men endast när regeringen uppträder som högsta myndighet inom förvaltningsorganisationen (prop. 1975/76:209 s. 138). Det innebär att regeringen i denna roll inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem som den är satt att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende. Mot bakgrund av det anförda konstaterade utskottet att endast en del av regeringens verksamhet omfattas av saklighetskravet i regeringsformen och att saklighetskravet därför inte generellt kan tillämpas i granskningen av statsråds uttalanden i olika sammanhang. Utskottet anförde vidare att statsråd, i likhet med alla andra medborgare, har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men att statsråd kan behöva ta särskild hänsyn. En självklar utgångspunkt i dessa sammanhang är att uttalandena ska vara korrekta. Detta utesluter naturligtvis inte enligt utskottet att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat och polemiskt.

Normgivningsmakten

Utskottet har tidigare granskat olika aspekter av regeringens normgivning. Bland annat har regeringens arbete med normgivningsfrågor och utövning av normgivningsmakten varit föremål för särskilda undersökningar. I betänkande 2012/13:KU10 (s. 66 f.) finns en redogörelse för utskottets tidigare granskning av regeringens normgivning från 1980 till 2011.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser till Regeringskansliet begärde utskottet dels att få ta del av regeringsbeslut eller dylikt som ger Stiftelsen Svenska Filminstitutet (Filminstitutet) ”i uppgift att besluta om den närmare användningen av stöden till mindre biografier i hela landet”, dels svar på ett antal frågor och på kompletterande frågor.

Utskottet fick den 12 februari 2019 och den 7 mars 2019 svarspromemorior, jämte därtill fogade bilagor, som har utarbetats inom Kulturdepartementet (bilaga A4.1.2–3).

Vad beträffar utskottets fråga hur Alice Bah Kuhnkes uttalande i det skriftliga meddelande som skickades till radioprogrammet Kulturlyst i P1 förhåller sig till de villkor för statsbidrag (filmstöd) som angavs på Filminstitutets webbplats anfördes följande. Den tillfälliga förstärkningen av regeringens särskilda satsning på spridning och visning i hela landet 2016–2019 som syftar till att stärka biografier i glesbygd och på mindre orter (samt andra aktörer som bidrar till en ökad spridning och visning i hela landet, t. ex. filmfestivaler och olika visningsorganisationer) har fördelats till stödformerna stöd till utveckling av biografverksamhet och stöd till biografägare för öppna visningar av film som fått lanseringsstöd. Den tillfälliga förstärkningen har inte omfattat stödformerna stöd till biografägare för upprustning, stöd till biografägare för publikarbete eller stöd till nya biografier. Den dåvarande kultur- och demokratiministerns uttalande överensstämmer med vad som anges på Filminstitutets webbplats. På webbplatsen anges inte några krav på medfinansiering när det gäller stödet till utveckling av biografverksamhet, som hennes uttalande syftade på. Inte heller för de andra stöd som fördelas inom ramen för regeringens satsning på spridning och visning i hela landet 2016–2019 (stöd till biografägare för öppna visningar av film som fått lanseringsstöd respektive stöd till distribution och visning – årligt stöd) ställs krav på medfinansiering. Eftersom det inte ställs några krav på medfinansiering för att kunna ta del av stöd enligt de stödformer som den tillfälliga förstärkningen bl.a. avsåg, kan det konstateras att dåvarande kultur- och demokratiministerns uttalande var korrekt.

På fråga av utskottet anges vidare att avsikten inte var att andra villkor skulle gälla för att kunna få statsbidrag som finansierades av den tillfälliga satsningen i vårändringsbudgeten 2018 jämfört med vad som gällde enligt tidigare beslut.

När det gäller de villkor som vid den aktuella tidpunkten gällde för att mindre biografier i glesbygden och på mindre orter samt komplementbiografier i större städer skulle kunna få statsbidrag (filmstöd) och på vilken rättslig grund dessa villkor hade beslutats anfördes följande. Förutsättningarna för att mindre biografier i glesbygd och på mindre orter samt komplementbiografier i större städer skulle kunna få statsbidrag vid den aktuella tidpunkten (våren 2018) följer av förordningen (2016:989) om statsbidrag till film. Denna förordning är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen samt 7 § lagen (1992:318) om överlämnande av förvaltningsuppgifter

inom Kulturdepartementets verksamhetsområde. I 12–14 §§ regleras de särskilda förutsättningarna för stöd till biografägare eller sammanslutningar av biografägare för att stärka biografverksamhet i hela landet. Vad en ansökan om statsbidrag ska innehålla framgår av 18 §. Vid beslut om statsbidrag till biografer ska enligt 14 § behoven hos ovannämnda biografer särskilt beaktas. Filminstitutet beaktar dessa behov vid sin fördelning av statsbidrag och tar utifrån behoven fram riktlinjer med villkor för olika stödformer som publiceras på Filminstitutets webbplats. Dessa ändras vid behov. Mindre biografer i glesbygd och på mindre orter kunde vid den aktuella tidpunkten få stöd enligt följande stödformer: stöd till biografägare för upprustning, stöd till biografägare för publikarbete, stöd till nya biografer, stöd till utveckling av biografverksamhet och stöd till biografägare för öppna visningar av film som fått lanseringsstöd. Komplementbiografer eller biografer med särskilda skäl till stöd i större städer kunde vid den aktuella tidpunkten få stöd enligt de ovannämnda stödformerna förutom stöd till utveckling av biografverksamhet. Enligt 7 § lagen om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Kulturdepartementets verksamhetsområde prövar Filminstitutet frågor om fördelning av statliga medel inom stiftelsens verksamhetsområde. Enligt 2 § förordningen om statsbidrag till film prövar Filminstitutet frågor om statsbidrag enligt förordningen. I propositionen Mer film till fler – en sammanhållen filmpolitik anges att det i Filminstitutets ansvar för fördelningen av de statliga filmpolitiska stöden ingår att i nära dialog med filmbranschen forma ett system av stöd som bidrar till att de filmpolitiska målen följs (prop. 2015/16:132 s. 28 f.). Det sätt på vilket Filminstitutet närmare fördelar filmstödet kommer till uttryck i institutets riktlinjer med villkor.

På utskottets fråga om hur de villkor som anges på Filminstitutets webbplats för att kunna få statsbidrag (filmstöd) förhåller sig till det som angetts ovan om offentlig normgivning och privat rättsbildning anförs att Filminstitutet är ett privaträttsligt subjekt. Vidare anförs att normgivningsmakt inte kan delegeras till enskilda rättssubjekt, att normgivningsmakt inte heller har delegerats till Filminstitutet och att Filminstitutet har i uppgift att fördela statliga medel.

När det gäller utskottets begäran om att få ta del av regeringsbeslut eller dylikt som ger Filminstitutet ”i uppgift att besluta om den närmare användningen av stöden till mindre biografer i hela landet” hänvisas till att enligt 7 § lagen om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Kulturdepartementets verksamhetsområde är det Filminstitutet som prövar frågor om fördelning av statliga medel inom stiftelsens verksamhetsområde. Det anförs att Filminstitutets verksamhet styrs av stiftelseförordnandet, de filmpolitiska mål som riksdagen fastställt (prop. 2015/16:132), anslagsändamålen i budgetpropositionen, regeringens regleringsbrev till Kammarkollegiet och riktlinjebeslut till Filminstitutet. Vidare anges att av regeringens beslut om riktlinjer för statens bidrag till Filminstitutet följer att Filminstitutet ska fördela 25 miljoner kronor inom ramen för regeringens särskilda satsning på spridning

och visning i hela landet 2016–2019 som syftar till att stärka biografer i glesbygden och på mindre orter (samt andra aktörer som bidrar till en ökad spridning och visning i hela landet, t.ex. filmfestivaler och olika visningsorganisationer). Det anförs även att citatet om Filminstitutets ”uppgift att besluta om den närmare användningen av stöden till mindre biografer i hela landet” är hämtat från ett pressmeddelande på regeringens webbplats (“Regeringen stärker stödet till mindre biografer i hela landet”) och syftar på Filminstitutets uppgift att fördela de ytterligare medel som tilldelades genom vårändringsbudgeten för 2018.

Utskottets fråga om på vilket sätt regeringen följer upp att Filminstitutets fördelning av medel sker i enlighet med gällande föreskrifter och villkor i regleringsbrev samt de riktlinjer som regeringen har beslutat inom ramen för regeringens särskilda satsning på spridning och visning i hela landet 2016–2019 besvaras enligt följande. Regeringen följer upp fördelningen av medel genom att ställa återrapporteringskrav i riktlinjebeslutet till Filminstitutet. Filminstitutet lämnar årligen resultat- och årsredovisning. Vid årliga dialogmöten med Filminstitutets vd och styrelsens ordförande diskuteras resultat och fortsatt inriktning. Vidare gav regeringen den 28 juni 2018 Statskontoret i uppdrag att analysera hur Filminstitutet har anpassat sin verksamhet till den statliga finansierings- och styrningsmodellen för svensk film som gäller sedan den 1 januari 2017. I analysen ska särskilt belysas bl.a. vilka förutsättningar regeringens styrning ger Filminstitutet.

Utskottets ställningstagande

Den i granskningsanmälan ställda frågan avser hur ett uttalande av dåvarande kultur- och demokratiministern, Alice Bah Kuhnke, om en tillfällig förstärkning av filmstödet förhåller sig till saklighetskravet i regeringsformen. Uttalandet gjordes i form av ett skriftligt meddelande till Sveriges Radio, som svar på kritik mot hur stödet var utformat.

Utskottet noterar att statsbidrag till film kan lämnas åt varierande verksamheter och fördelas till olika stödformer enligt specifika villkor för varje stödform. I granskningen har anförts att den tillfälliga förstärkningen enligt vårändringsbudgeten för 2018 avsåg endast sådana stödformer för vilka det inte ställs krav på medfinansiering. Det som har framkommit i granskningen ger således inte grund för någon annan slutsats än att dåvarande kultur- och demokratiministerns uttalanden har varit korrekta i förhållande till villkoren för de aktuella stödformerna.

Mot bakgrund av den oklarhet som uppenbarligen uppstod kring villkoren för de aktuella stödformerna finner utskottet emellertid anledning att framhålla att det är angeläget att ett statsråd vid behov ser till att klargöra relevanta sakförhållanden i situationer när statsrådets uttalanden ifrågasätts. Detta i syfte att skapa tydlighet kring sådan information som statsrådet har lämnat om fattade beslut.

I utskottets granskning har härutöver framkommit uppgifter som enligt utskottet väcker vissa frågor kopplade till styrningen av Filminstitutet och dess uppdrag när det gäller fördelningen av filmstöd. Dåvarande kultur- och demokratiministerns uttalanden avser villkor för filmstöd som, såvitt utskottet kan bedöma, inte framgår av några föreskrifter eller annan typ av regeringsbeslut. Utskottet har inte heller kunnat identifiera vilket regeringsbeslut som begränsar den tillfälliga förstärkningen enligt vårandringsbudgeten för 2018 till endast vissa stödformer för vilka filmstöd kan utgå. Utskottet förutsätter att eventuella oklarheter när det gäller den formella hanteringen av filmstödet klaras ut.

4.2 Dåvarande kultur- och demokratiministerns uttalanden i samband med en nedlagd polisutredning

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1381-2017/18), *bilaga A4.2.1*, begärs det att utskottet granskar hur vissa uttalanden av dåvarande kultur- och demokratiminister Alice Bah Kuhnke förhåller sig till regeringsformens bestämmelse om förvaltningsmyndigheternas oberoende och förbudet mot s.k. ministerstyre.

I anmälan görs det gällande att Bah Kuhnke enligt en tidningsartikel, med anledning av beskedet om en nedlagd polisutredning, den 7 mars 2018 bl.a. har uttalat ”Det här gör mig så förbannad så att det är inte sant”, ”Vi måste se till att genast boka en tid med den nya rikspolischefen om det här – det är ju bra att han kommer från Säpo” och ”Polisen har ett grunduppdrag att särskilt skydda yttrandefriheten och därmed också journalister – och de ska ha kontakt med varenda jäkla utgivare i vårt land”.

Anmälaren anför att statsrådets uttalanden väcker frågor bl.a. om huruvida hon tänkte ta upp den nedlagda polisutredningen med rikspolischefen och i så fall i vilket syfte samt varför det bedömdes vara bra att rikspolischefen kommer från Säpo.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat promemorior med bilagor som upprättats inom Kulturdepartementet, *bilaga A4.2.2–4*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Tidningen Nerikes Allehanda gjorde under början av 2017 en polisanmälan om att en av tidningens ledarskribenter blivit utsatt för hot och trakasserier på

nätet som en följd av en publicerad text. Polisutredningen lades ned ungefär ett år senare.

Enligt en artikel i Nerikes Allehanda publicerad på nätet den 8 mars 2018 ska dåvarande kultur- och demokratiminister Alice Bah Kuhnke, när hon fick reda på att polisutredningen lagts ned, ha gjort bl.a. de uttalanden som framgår av anmälan. Hon ska också samtidigt ha uttalat att polisens uppdrag att skydda yttrandefriheten och journalister är särskilt viktigt nu när journalistiken i allmänhet är satt under attack, bl.a. till följd av många tidningshus svåra ekonomiska läge och det faktum att många människor tar del av information på sociala medier i stället för av etablerade medier. Enligt artikeln sa hon också att den svenska demokratin är uppbyggd av fria val, fria domstolar och granskande journalister, och om en enda journalist begränsas i sitt arbete med att granska makthavare hotas hela samhällets utveckling.

Gällande ordning

Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad bl.a. yttrandefrihet, med vilket avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor (2 kap. 1 § första stycket 1 regeringsformen).

Regeringen styr enligt 1 kap. 6 § regeringsformen riket. Under regeringen lyder de statliga förvaltningsmyndigheter som inte är myndigheter under riksdagen (12 kap. 1 § regeringsformen).

Av 12 kap. 2 § regeringsformen följer att ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag. En motsvarande bestämmelse för domstolarnas självständighet finns i 11 kap. 3 § regeringsformen.

Ett beslut att lägga ned en förundersökning fattas av en polis eller en åklagare. Den som har ett berättigat intresse av att få saken prövad, t.ex. en målsägande, kan begära överprövning av beslutet. Överprövning innebär att beslutet prövas på nytt av en högre instans, t.ex. en överåklagare eller riksåklagaren. Den polis eller åklagare som fattade nedläggningsbeslutet kan också själv ändra detta genom omprövning. Ett beslut att lägga ned en förundersökning kan inte bli föremål för domstolsprövning. En annan sak är att en förundersökning som inte läggs ned eller som återupptas kan leda till åtal och därmed till prövning i domstol av den påstådda brottsliga gärningen.

Handlingsplanen Till det fria ordets försvar

I handlingsplanen Till det fria ordets försvar – Åtgärder mot utsatthet för hot och hat bland journalister, förtroendevalda och konstnärer presenterar regeringen ett arbete för att värna det demokratiska samtalet mot hot och hat. I handlingsplanen ges bl.a. en lägesbild över de utmaningar som en polarisering och ett förändrat medielandskap enligt regeringen medför. Vidare

presenteras bl.a. ett antal förebyggande åtgärder som enligt regeringen bidrar till att värna det demokratiska samtalet och motverka utsatthet för hot och hat i det offentliga rummet, samt rättsväsendets insatser för att stärka arbetet mot brott som hotar de grundläggande fri- och rättigheterna.

Handlingsplanen finns tillgänglig på regeringens webbplats.

Tidigare granskning

Utskottet har vid ett flertal tillfällen granskat uttalanden av statsråd i olika sammanhang. Granskningarna har ofta gällt om ett uttalande har varit ägnat att påverka förvaltningsmyndigheters grundlagsreglerade självständighet, dvs. om ett uttalande har tagit sikte på en myndighets beslut i ett särskilt fall som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag (se bet. 2006/07:KU20 s. 210 f. som innehåller en översiktlig genomgång av de granskningar som gällt uttalanden av statsråd mellan riksmötena 1991/92 och 2005/06, samt bl.a. bet. 1991/92:KU30 s. 45, 2002/03:KU30 s. 150 f., 2006/07:KU20 s. 210 f., 2009/10:KU20 s. 139 f. och 2014/15:KU20 s. 257 f.).

Utskottet har i dessa granskningar uttalat att ett statsråd i likhet med alla andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Med hänsyn till ett statsråds speciella ställning i förening med regeringsformens bestämmelse om myndigheternas självständighet i förhållande till regeringen måste dock, enligt utskottet, viss återhållsamhet iakttas när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot enskilda eller tillämpning av lag. Om ett uttalande uppfattas ha gjorts av ett statsråd i denna egenskap, måste enligt utskottet stor betydelse fästas vid statsrådets avsikt med uttalandet. Om denna avsikt är att påverka myndighetsutövning mot en enskild eller tillämpning av lag, kan uttalandet vara att se som ett avsteg från regeringsformens bestämmelse om förvaltningsmyndigheternas självständighet, vilket inte är godtagbart från konstitutionella utgångspunkter.

Några granskningar har gällt ett statsråds uttalande om rättsavgöranden, och utskottet har då bl.a. framhållit att domstolarnas självständighet är en av grunderna för en rättsstat. Med hänsyn till detta bör statsråden enligt utskottet visa största möjliga återhållsamhet med att uttala sig om rättsavgöranden i enskilda fall eller att göra uttalanden som kan uppfattas på detta sätt. Även om avsikten med ett uttalande inte har varit att påverka domstolarnas bedömning kan det ändå enligt utskottet i vissa fall framstå som stridande mot syftet i den dåvarande motsvarigheten till 11 kap. 3 § regeringsformen. Utskottet har också anfört att uttalanden om rättskipningen kan utgå från enskilda fall men att slutsatsen måste ges en allmän innebörd om inte misstanken ska uppstå att ett statsråd velat påverka domstolarnas avgöranden (se bl.a. bet. 1993/94:KU30 s. 61 f., 2009/10:KU20 s. 150 f., 2015/16:KU20 s. 356 f. och s. 363 f.).

Utskottet har vidare vid några tillfällen granskat uttalanden av statsråd med anledning av pågående polisutredningar. Våren 2006 gällde en granskning den dåvarande folkhälsoministerns uttalanden om en polisutredning om misstänkt

vanvård av asylsökande barn. Statsrådet gjorde vissa uttalanden som enligt anmälaren kunde tolkas som att han föregick den kommande polisutredningen. Utskottet menade att statsrådet, trots det intresse som fanns av att han som ansvarig minister skulle ge en kommentar, hade kunnat avstå från att yttra sig och i varje fall borde ha uttalat sig med större försiktighet (bet. 2005/06:KU20 s. 173 f.).

Våren 2016 granskade utskottet ett uttalande av den dåvarande inrikesministern i en intervju i tv. Uttalandet gällde en åklagares beslut att inte begära en misstänkt person häktad utan i stället försätta personen på fri fot, och statsrådet kommenterade detta med att säga att beslutet med tanke på hur återfallsfrekvensen har varit kunde ifrågasättas. Utskottet upprepade sitt tidigare uttalande om att statsråd visserligen som alla andra medborgare har rätt att göra uttalanden, men att återhållsamhet bör visas när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot enskilda eller tillämpningen av lag. Utskottet konstaterade att det i det aktuella sammanhanget visserligen funnits ett visst medieintresse av att statsrådet skulle ge en kommentar men att han ändå enligt utskottets mening hade kunnat avstå från att yttra sig om det enskilda fallet. Genom att ifrågasätta åklagares beslut hade statsrådet enligt utskottet uttalat sig på ett sätt som kom i konflikt med syftet i regeringsformens bestämmelse om domstolarnas självständighet (bet. 2015/16:KU20 s. 369 f.).

Ett antal granskningar har också gällt frågan om huruvida innehållet i uttalanden av statsråd har varit korrekt (se t.ex. bet. 2014/15:KU20 s. 250 f. och 2016/17:KU20 s. 324 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.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser till Regeringskansliet begärde utskottet svar på vissa frågor. Utskottet fick den 18 januari 2019, den 21 februari 2019 respektive den 28 mars 2019 tre svarspromemorior som är upprättade inom Kulturdepartementet (bilaga A4.2.2–4). I promemoriorna anges följande.

Det är riktigt att dåvarande kultur- och demokratiministern har gjort de uttalanden som återges i anmälan. Uttalandena har dock i rapporteringen tagits ur sitt sammanhang, varför ett förtydligande gjordes i Nerikes Allehanda den 10 mars 2018. Av förtydligandet framgår att det möte med rikspolischefen som Alice Bah Kuhnke nämner i uttalandet syftade till att följa upp arbetet med handlingsplanen Till det fria ordets försvar. Den nytilträdde rikspolischefen har som tidigare chef för Säkerhetspolisen en gedigen erfarenhet och kunskap i de aktuella frågorna.

Det ingår inte i Polismyndighetens uppdrag att ha kontakt med landets samtliga utgivare. Det har heller inte, anförts det i promemorian, gjorts gällande att så är fallet. Av handlingsplanen följer att regeringen avser att följa Polismyndighetens arbete på området. Det anges också i handlingsplanen att

det är av särskild vikt att det finns en upprättad kontakt mellan lokala medieaktörer och Polismyndigheten. Av Polismyndighetens regleringsbrev för 2018 följer vidare bl.a. att myndigheten ska redovisa vilka åtgärder som har vidtagits för att bekämpa brott som hotar den fria åsiktsbildningen.

Uttalandena fälldes i samband med att Alice Bah Kuhnke fick del av uppgifterna om den nedlagda polisutredningen, men syftade inte på denna eller på något annat polisärende. Uttalandet ska ses som en allmän reflektion över de uppdrag som lämnats till polisen i arbetet mot brott som hotar den fria åsiktsbildningen.

Uttalandena fälldes till chefredaktören för Nerikes Allehanda. Något möte ägde aldrig rum med rikspolischefen.

Utskottets ställningstagande

Konstitutionsutskottet har genom åren granskat en rad olika uttalanden av statsråd. Utskottet har då framhållit att statsråd, i likhet med alla andra medborgare, har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men att statsråd kan behöva ta särskild hänsyn. En självklar utgångspunkt i dessa sammanhang är att uttalandena ska vara korrekta. Detta utesluter enligt utskottet inte att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat och polemiskt.

Av granskningen i det aktuella ärendet har inte framkommit annat än att den dåvarande kultur- och demokratiministerns uttalande om behovet av att boka ett möte med rikspolischefen syftade till att följa upp polisens arbete med handlingsplanen Till det fria ordets försvar. Utskottet konstaterar härutöver att hon gjort ett uttalande med innebörden att det ingår i polisens uppdrag att ha kontakt med landets samtliga utgivare. Något sådant uppdrag finns inte. Uttalandet av dåvarande kultur- och demokratiministern var således inte korrekt. Granskningen ger inte anledning till något ytterligare uttalande av utskottet.

4.3 Dåvarande bostadsministerns uttalande gällande Lidingö kommun

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1457-2017/18), *bilaga A4.3.1*, begärs det att utskottet granskar statsrådet Peter Erikssons uttalande om Lidingö kommuns tillämpning av lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (bosättningslagen).

Anmälan hänvisar till en artikel publicerad den 9 mars 2018 på Sveriges Televisions (SVT) webbplats med rubriken Uppsagda hyresgäster fick besök av bostadsministern. I artikeln anges att olika kommuner har tolkat

bosättningslagen på olika sätt när det gäller hur länge en nyanländ har rätt att bo kvar i en bostad som har anvisats av kommunen. Lidingö kommun har enligt artikeln bedömt att ansvaret för bosättning gäller under de två s.k. etableringsår som en nyanländ får ekonomiskt stöd av Migrationsverket. Kommunen har därefter sagt upp hyreskontrakten.

Enligt artikeln har Peter Eriksson sagt följande:

Gör man på det här sättet motverkar man integrationen. Det finns ingen etableringstid som heter två år, utan det tar den tid det tar att etablera sig i samhället och vi ska hjälpa dem med det.

Uttalandet har gjorts i samband med att Peter Eriksson besökt hyresgäster som sagt upp av Lidingö kommun. Anmälarna framhåller att uttalandet i den kontexten kan tolkas som att statsrådet har synpunkter på förvaltningens tillämpning av lag. Det kan i det här fallet även röra sig om myndighetsutövning mot enskild.

Anmälarna begär att konstitutionsutskottet granskar hur statsrådets uttalande och agerande förhåller sig till regeringsformens bestämmelser om förbud mot ministerstyre och utskottets tidigare uttalanden.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en svarspromemoria från Näringsdepartementet, *bilaga A4.3.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Uppgifter i massmedier

Den 1 mars 2018 publicerades en artikel på SVT:s webbplats med rubriken Mahmoud och hans familj tvingas flytta efter Lidingös beslut. Av artikeln framgår att Lidingö kommun i oktober 2017 fattade ett beslut som innebar att alla nyanlända som fr.o.m. den 1 mars 2016 hade anvisats till kommunen enligt bosättningslagen skulle få behålla sina hyreskontrakt i högst två år. Enligt artikeln hade beslutet överklagats till förvaltningsrätten.

Som angetts ovan publicerade SVT den 9 mars 2018 en artikel med rubriken Uppsagda hyresgäster fick besök av bostadsministern. En sammanfattning av uppgifterna i artikeln framgår av anmälan och har återgetts under rubriken Ärendet.

Den 28 mars 2018 publicerades en artikel på SVT:s webbplats med rubriken Domen: Rätt av Lidingö att säga upp nyanländas hyreskontrakt. I artikeln anges att förvaltningsrätten slagit fast att Lidingö kommun haft rätt att säga upp hyreskontrakten för de nyanlända som anvisats till kommunen två år tidigare. Det framgår också att förvaltningsrättens dom har överklagats. I artikeln anges att bostadsministern är kritisk till kommunens agerande.

Laglighetsprövning av kommunens beslut

Förvaltningsrätten i Stockholm avslag i en dom den 26 mars 2018 (mål nr 25142-17) ett överklagande av kommunstyrelsen i Lidingö stads beslut den 9 oktober 2017 (dnr KS/2017:335). Det överklagade beslutet innebar dels att alla bostadskontrakt för bostäder till nyanlända som anvisats till kommunen fr.o.m. den 1 mars 2016 skulle sägas upp i samband med etableringstidens utgång enligt en förslagsskrivelse den 25 september 2017, dels att boende skulle informeras om uppsägningen minst sex månader i förväg.

Förvaltningsrättens dom överklagades till Kammarrätten i Stockholm, som den 22 februari 2019 avslag överklagandet (mål nr 4155-18).

Interpellationsdebatt

Den 21 maj 2018 besvarade statsrådet Peter Eriksson en interpellation om kritiken av Lidingö kommun (prot. 2017/18:115 § 12). Peter Eriksson uppgav bl.a. följande (anf. 56):

Herr talman! Ida Drougge har frågat mig om jag med min kritik av Lidingö kommun menar att människor som vistas i Sverige, exempelvis efter avslutad etableringstid, på samma villkor som andra invånare ska ha olika regelverk för hur de behandlas i bostadskön.

Boendet är centralt för nyanländas möjlighet att komma i arbete och starta sitt nya liv i Sverige. För hushåll som saknar ett tryggt boende försvåras möjligheten att etablera sig i det svenska samhället, vilket medför samhällsekonomiska konsekvenser likväl som negativa konsekvenser för individen.

Lagen om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning beslutades med bred majoritet i riksdagen. Syftet med lagen är att alla kommuner ska ta ett gemensamt ansvar för mottagandet för att förbättra de nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. Vid fördelningen av anvisningar ska hänsyn bland annat tas till kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek och sammantagna mottagande av nyanlända.

Ministern anförde vidare bl.a. följande (anf. 58):

I många kommuner runt om i Sverige tar man bostadsförsörjningsansvaret på stort allvar. Man hjälper till efter bästa förmåga och ser till att invånarna får en bostad. Det är sedan en ganska lång tid tillbaka bostadsbrist i Sverige, och den är större på olika håll. Men det är inte så att det är svårare att bygga eller ta fram bostäder i Lidingö eller i någon av de andra välbeställda Stockholmskommunerna än vad det är i många andra delar av Sverige.

Vi har fått invandrare till Sverige – en del får stanna medan andra har fått avslag på sina visumansökningar och har varit tvungna att åka härifrån igen. Men för dem som har fått stanna har kommunerna fått en rejäl slant från staten för att kunna ta ett extra ansvar under denna tid. Detta innebär att kommunerna har gott om tid på sig att medverka till att stärka bostadssituationen, bygga permanenta eller tillfälliga bostäder och se till att situationen löses på ett bra sätt.

Då kan man sedan välja. Vill man göra det minsta möjliga som lagen kräver, eller försöker man lösa frågan på ett så bra sätt som situationen kräver? Jag menar att det sätt som Lidingö stad i detta fall agerar på är ett sätt som medför ökade samhällskostnader.

Om vi är överens om att integrationen är viktig och att det är viktigt att vi kortar tiden för integration och ser till att människor får bostad och arbete så snabbt som möjligt, då bör man nog agera på ett sådant sätt att man medverkar och hjälper till här i stället för att skapa en situation där de nyanlända tvingas flytta flera gånger och inte har möjlighet att rota sig och se till att de får ett jobb och klarar av sin situation. Det är detta som jag har reagerat på. Om man agerar på ett sätt i kommunerna som ökar kostnaderna och försvårar problemen för individen, då agerar man på ett för samhället totalt sett negativt sätt.

I den efterföljande debatten anförde riksdagsledamoten Ida Drougge (M) bl.a. att statsrådet anklagar och kritiserar en kommun där det pågår en domstolsprocess (anf. 59). Statsrådet Peter Eriksson uppgav därefter bl.a. följande (anf. 60):

Jag tror att det vore bra för hela Sverige om alla tar ett lite större solidariskt ansvar. Det är det som jag är ute efter. Däremot är jag inte intresserad av att lägga mig i hur domstolen beslutar. I detta fall handlar det inte alls om att kritisera domstolen eller ens reglerna utan om att man ska försöka ta ett rimligt ansvar och följa de lagar vi har. I vissa lägen kan man tycka att det finns ett antal kommuner som kan ta ett större gemensamt och socialt ansvar på detta sätt.

Gällande ordning

Förvaltningens och domstolarnas självständighet

Av 1 kap. 6 § regeringsformen följer att regeringen styr riket och att den är ansvarig inför riksdagen. Regeringsärenden avgörs enligt 7 kap. 3 § regeringsformen av regeringen vid regeringssammanträde. Beslutsfattandet i regeringen sker alltså genom kollektivt fattade beslut, och regeringsformen tar därmed i princip avstånd från ministerstyre, dvs. rätten för ett statsråd att även statsrättsligt sett avgöra regeringsärenden. Enligt Grundlagberedningen har det ansetts bäst förenligt med det svenska systemet med självständiga ämbetsverk att rätten att ge direktiv till förvaltningsmyndigheterna ligger hos regeringen kollektivt (SOU 1972:15 s. 80).

Av 1 kap. 8 § regeringsformen framgår att kommunala förvaltningsmyndigheter är en del av den offentliga förvaltningen.

Förvaltningens självständighet regleras i 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.

Av 11 kap. 3 § regeringsformen följer vidare att ingen myndighet, inte heller riksdagen, får bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall.

I bestämmelsen i 11 kap. 3 § regeringsformen fastslås rättssäkerhetsprincipen att domstolarna i sitt dömande bara har att rätta sig efter rättsreglerna och inte får ta emot order och anvisningar om hur de ska döma i det enskilda fallet. Genom ett förbud mot direktiv i särskilda fall tillförsäkras domstolarna

självständighet i sin rättstillämpande verksamhet (Holmberg m.fl., Grundlagarna [13 maj 2016, Zeteo], kommentaren till 11 kap. 3 § regeringsformen).

Grundlagberedningen framhöll att den kanske viktigaste garantin för att domstolarna och förvaltningsmyndigheterna skulle fullfölja sina uppgifter på ett sätt som var tillfredsställande för den enskildes rättstrygghet låg i att de i grundlag tillförsäkrades självständighet i sin rättstillämpande verksamhet (SOU 1972:15 s. 196).

Den kommunala självstyrelsen

Enligt 1 kap. 1 § andra stycket regeringsformen bygger den svenska folkstyrelsen på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.

I 14 kap. 2 § regeringsformen anges att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. På samma grund sköter kommunerna även de övriga angelägenheter som bestäms i lag.

I 14 kap. 3 § regeringsformen finns en proportionalitetsprincip som innebär att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

Kommunallagen

Enligt 1 kap. 2 § kommunallagen (2017:725) sköter kommuner och landsting på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund de angelägenheter som anges i kommunallagen eller annan författning.

Varje medlem av en kommun har enligt 13 kap. 1 § kommunallagen rätt att få lagligheten av ett kommunalt beslut prövad genom att överklaga beslutet till förvaltningsrätten (laglighetsprövning). Ett beslut ska upphävas av domstolen om det inte har kommit till på lagligt sätt, om beslutet rör något som inte är en angelägenhet för kommunen, om det organ som har fattat beslutet inte har haft rätt att göra det eller om beslutet annars strider mot lag eller annan författning (13 kap. 8 §). Före den 1 januari 2018 fanns motsvarande bestämmelser i 10 kap. kommunallagen (1991:900).

Bosättningslagen m.m.

Enligt 5 § lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning är en kommun skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ för bosättning i kommunen. Lagen gäller vissa nyanlända invandrare som har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande enligt vissa bestämmelser i utlänningslagen (2005:716) och anhöriga till sådana personer. Av lagen framgår inte hur länge en nyanländ har rätt att bo i den bostad som kommunen anvisat.

En schablonersättning för mottagandet av nyanlända betalas ut till kommuner under två år med ett fastställt belopp per mottagen person. Schablonersättningen avser kostnader för bl.a. mottagande i samband med

bosättning, introduktionsinsatser inom skola och förskola, svenska för invandrare, samhällsorientering, tolkar och kommunala insatser som underlättar etablering.

Vid tidpunkten för Lidingö kommuns beslut gällde den numera upphävda lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. I den lagen fanns bestämmelser om etableringsersättning till nyanlända som deltar i aktiviteter enligt en etableringsplan. En etableringsplan skulle som huvudregel omfatta högst 24 månader. Den 1 januari 2018 ersattes etableringsplanen med ett arbetsmarknadspolitiskt program (etableringsprogrammet).

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har i flera ärenden granskat statsråds uttalanden i olika sammanhang. Våren 2007 gjorde utskottet en översiktlig genomgång av utskottets granskning av uttalanden som gjorts av statsråd fr.o.m. riksmötet 1991/92 t.o.m. 2005/06 (bet. 2006/07:KU20 s. 210 f.). Av genomgången framgår att frågan oftast har gällt om ett uttalande varit ägnat att påverka förvaltningsmyndigheters grundlagsreglerade självständighet, dvs. om det varit statsrådets avsikt att påverka myndighetsutövning mot enskild eller kommun eller myndighets tillämpning av lag eller om en myndighet har kunnat uppfatta sig som bunden av ett uttalande. Utskottet har vid dessa tillfällen uttalat sig om statsråds rätt att göra uttalanden och framhållit att viss återhållsamhet, med hänsyn till statsråds speciella ställning och regeringsformens bestämmelser om myndigheternas självständighet, måste iaktas när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag. Vidare har utskottet yttrat att avsikten med ett uttalande och hur uttalandet kunnat uppfattas av myndigheten måste tillmätas betydelse vid bedömningen av om ett uttalande kan uppfattas som en otillbörlig påverkan på myndigheten.

När det särskilt gäller frågan om statsråds rätt att uttala sig om rättsavgöranden och om huruvida ett uttalande varit ägnat att påverka en domstols bedömning i ett enskilt mål, har utskottet framhållit att domstolarnas självständighet är en av grunderna för en rättsstat. Med hänsyn till detta bör statsråden enligt utskottet visa största möjliga återhållsamhet med att uttala sig om rättsavgöranden i enskilda fall eller att göra uttalanden som kan uppfattas på detta sätt. Uttalanden om rättskipningen kan utgå från enskilda fall, men slutsatsen måste ges en allmän innebörd om det inte ska uppstå misstanke om att ett statsråd velat påverka domstolarnas avgöranden. Även om avsikten med uttalandet inte har varit att påverka domstolarnas bedömning kan det ändå i vissa fall framstå som stridande mot syftet med bestämmelsen i dåvarande 11 kap. 2 § regeringsformen, numera 11 kap. 3 § (bet. 1993/94:KU30 s. 61 f.).

Våren 2001 granskade utskottet dåvarande statsminister Göran Perssons uppmaning till kommunerna att inte sänka socialbidraget i motsvarande grad som barnbidraget höjdes för vissa barnfamiljer (bet. 2000/01:KU20 s. 140 f.). Utskottets ställningstagande inleddes med en hänvisning till dåvarande 11 kap.

7 § regeringsformen, numera 12 kap. 2 § regeringsformen. Enligt utskottet avsåg uttalandena angelägenheter som kommuner sköter på den kommunala självstyrelsens grund. Trots att uttalandena, enligt utskottet, inte stod i strid med regeringsformen kunde det ifrågasättas om de stod i överensstämmelse med den kommunala likställighetsprincipen. Utskottet framhöll vikten av att uttalanden och uppmaningar av statsråd inte bör ske på ett sådant sätt att dessa – om de efterlevs – riskerar att leda till lagbrott. Statsministerns uppmaning innebar, enligt utskottet, att kommunerna skulle höja nivån för barnnormen. Vid tidpunkten för KU:s granskning hade Länsrätten i Vänersborg meddelat en dom om att ett beslut om en sådan höjning strider mot lag. Utskottet nämnde att det kunde komma att återkomma till denna fråga när den rättsliga prövningen slutligen var avgjord. Granskningen föranledde inte något uttalande i övrigt från utskottets sida.

Våren 2011 granskade utskottet ett uttalande av dåvarande statsminister Fredrik Reinfeldt i fråga om marknadsföring av Kastrups flygplats (bet. 2010/11:KU20 s. 212 f.).

I en artikel den 20 maj 2010 på Sydsvenskans webbplats angavs att Malmö och Lunds kommuner samt Region Skåne avsåg att satsa nio miljoner kronor på att marknadsföra Kastrups flygplats. Malmös insats hade överklagats till förvaltningsdomstolen. I artikeln anges följande om vad dåvarande statsministern uttalat:

Malmö, Lund och Region Skåne står redo att lägga nio miljoner kronor på att marknadsföra Kastrups flygplats.

- En tveksam satsning, tycker statsminister Fredrik Reinfeldt (M).
- Fullt rimligt, säger Mona Sahlin (S).

På riksplaneln är enigheten mindre. Fredrik Reinfeldt ser det som tveksamt att svenska kommuner och landsting slussar skattemedel till en utländsk flygplats.

- Det kan ju inte beskrivas som en kärnuppgift för en svensk kommun med sin kommunala kompetens, säger han.
- Vi moderater brukar säga att man ska vara aktsam om skattepengarna lokalt och se till att de verkligen går till skola, äldreomsorg och förskolor. Det är kärnuppgiften. Då ska man akta sig för att ha med allt för mycket ”annat” – lokala företag, marknadsföringsprojekt och liknande.
- Men det måste rimligen vara upp till Malmös förtroendevalda att förklara och försvara hur man resonerat i Malmö, tillägger statsministern.

I sitt ställningstagande omtalade utskottet vad det tidigare framhållit, nämligen att statsråd bör iakta särskild försiktighet i vissa hänseenden samt att det kan bl.a. gälla uttalanden som kan riskera den självständighet som enligt regeringsformen tillkommer domstolar och förvaltningsmyndigheter vid deras rättstillämpning som gäller enskilda eller kommuner. Granskningen i det fallet föranledde inget uttalande av utskottet.

Våren 2016 granskade utskottet inrikesministerns uttalande om en åklagares bedömning av häktningsskäl i ett enskilt ärende (bet. 2015/16:KU20 s. 369 f.). I enlighet med utskottets tidigare uttalanden konstaterades att statsråd med hänsyn till sin speciella ställning bör visa viss återhållsamhet när

det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot enskilda eller tillämpning av lag. Utskottet konstaterade vidare att det fanns ett visst medieintresse av att statsrådet skulle ge en kommentar. Utskottet framhöll att han ändå hade kunnat avstå från att yttra sig om det enskilda fallet. Genom att ifrågasätta åklagarens beslut att inte göra en häktningsframställning till tingsrätten utan i stället försätta en person på fri fot hade statsrådet enligt utskottet uttalat sig på ett sätt som kommer i konflikt med syftet med bestämmelsen i regeringsformen om myndigheternas självständighet.

Våren 2018 granskade utskottet hur ett uttalande av statsministern om straff förhöll sig till regeringsformens bestämmelser om domstolarnas och myndigheternas självständighet. Utskottet gjorde följande ställningstagande (bet. 2017/18:KU20 s. 313 f.):

Domstolarna är tillförsäkrade en självständighet i sin rättstillämpning. Enligt 11 kap. 3 § regeringsformen får ingen myndighet, inte heller riksdagen, bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall.

Som utskottet tidigare har uttalat har statsråd i likhet med alla andra medborgare rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Med hänsyn till ett statsråds speciella ställning i förening med regeringsformens bestämmelser om domstolarnas självständighet, måste dock största möjliga återhållsamhet iakttas när det gäller rättsavgöranden i enskilda fall eller att göra uttalanden som kan uppfattas på detta sätt. Om ett uttalande har gjorts av ett statsråd i denna egenskap måste stor vikt fästas vid statsrådets avsikt med uttalandet. Även om avsikten inte har varit att utöva påverkan kan ett uttalande ändå i vissa fall framstå som stridande mot syftet i den aktuella bestämmelsen i regeringsformen.

Dådet i Göteborg är av en sådan natur att det fanns ett visst medieintresse av att statsministern skulle kommentera händelsen. Som svar på en fråga från en journalist den 11 december 2017 om statsministerns reaktion på attacken mot synagogan i Göteborg den 9 december, uttalade Stefan Löfven ”Jag hoppas att det här klaras ut och att de som gjort sig skyldiga till detta får rejäla straff. Jag blir riktigt, riktigt upprörd”.

I promemorian från Regeringskansliet anförts att statsministerns uttalande gjordes som ett led i den allmänna debatten och återspeglar en frustration över situationen för vissa grupper i landet. Enligt utskottets mening ligger det i och för sig en viss värdering i uttrycket ”rejäla straff”, men utskottet bedömer inte att uttalandet ger uttryck för någon uppfattning i förhållande till de personer som vid den aktuella tidpunkten satt anhållna. Uttalandet kan således inte uppfattas som att Stefan Löfven velat påverka kommande avgöranden eller annars strida mot syftet i 11 kap. 3 § regeringsformen.

Promemoria från Regeringskansliet

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

- Stämmer det att Peter Eriksson har uttalat sig på det sätt som återges i anmälan? Om nej, önskas en redogörelse för vad han har sagt.
- I vilket syfte gjordes det uttalande som avses i fråga 1?

- Kände Peter Eriksson vid tidpunkten för det aktuella uttalandet till att Lidingö kommuns beslut hade överklagats till förvaltningsrätten?
- Kommentarer önskas om hur det uttalande som avses i fråga 1 förhåller sig till regeringsformens bestämmelser om myndigheternas och domstolarnas självständighet och den kommunala självstyrelsen.

Som svar fick utskottet den 12 februari 2019 en promemoria upprättad inom Näringsdepartementet (bilaga A4.3.2). Av promemorian framgår följande:

Det är riktigt att Peter Eriksson har gjort det uttalande som anges i anmälan. Utgångspunkten för uttalandet var att kommunerna har valt skilda sätt att hantera etableringsuppdraget. Uttalandet gjordes som ett led i den allmänna debatten. Avsikten var att ge uttryck för uppfattningen att det är viktigt att tiden för integration kortas, så att människor får bostad och arbete så snabbt som möjligt, samt att det vore bra för hela Sverige om alla tar ett solidariskt ansvar för integrationen. Uttalandet hade inte till syfte att ifrågasätta lagligheten av de beslut Lidingö kommun fattat. Uttalandet var inte heller avsett att påverka förvaltningens eller domstolarnas självständighet och inte heller den kommunala självstyrelsen. Vid tidpunkten för uttalandet kände Peter Eriksson till att kommunens beslut hade överklagats till förvaltningsrätten.

Utskottets ställningstagande

Som utskottet tidigare uttalat har statsråd i likhet med alla andra medborgare rätt att göra uttalanden i olika sammanhang; en utgångspunkt är därvid att uttalandena ska vara korrekta. Med hänsyn till ett statsråds speciella ställning bör dock särskild försiktighet iakttas i vissa hänseenden, bl.a. i fråga om uttalanden som kan riskera domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas grundlagsreglerade självständighet. Om ett uttalande har gjorts av ett statsråd i denna egenskap måste stor vikt fästas vid statsrådets avsikt med uttalandet.

I granskningen har det anförts att utgångspunkten för statsrådets uttalande var att kommunerna hade valt skilda sätt att hantera etableringsuppdraget. Uttalandet gjordes som ett led i den allmänna debatten.

Utskottet vill generellt framhålla vikten av att ett statsråd iakttar särskild försiktighet när det gäller uttalanden i fall som är föremål för prövning i domstol. I det aktuella fallet kan det konstateras att uttalandet inte tog sikte på den rättsprocess som var att vänta och inte heller i övrigt kan ses som ett försök att påverka den rättsliga bedömningen.

Granskningen ger i övrigt inte anledning till något uttalande från utskottets sida.

4.4 Dåvarande utbildningsministerns uttalande om Vattenfalls ägardirektiv

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2031-2017/18), *bilaga A4.4.1*, begärs det att utskottet granskar om ett uttalande om Vattenfall AB (Vattenfall) som utbildningsminister Gustav Fridolin gjorde i Sveriges televisions program Agenda den 13 maj 2018 var korrekt, eller om det riskerade att framstå som vilseledande. I anmälan uppges att Gustav Fridolin i Agenda yttrade följande:

Där drev vi stenhårt att Sverige skulle ändra ägardirektiven för Vattenfall så vi kunde få behålla de här gruvorna och ta ansvar för att avveckla dem. Det var fel att vi köpte dem från början, det var Miljöpartiet emot men nu hade vi dem. Det lyckades vi inte med, de borgerliga och Sverige-demokraterna sa nej till det.

Vidare anförs i anmälan att flera statsråd när en försäljning av Vattenfalls brunkolsverksamhet var aktuell hävdade att det inte var möjligt att behålla verksamheten, utan att man med hänvisning till befintliga ägardirektiv var tvungen att sälja den. Detta ledde till en anmälan till konstitutionsutskottet. Utskottet konstaterade vid sin granskning med anledning av anmälan (bet. 2016/17:KU20) att det av granskningen hade framgått att det var möjligt att säga nej till avyttringen utan att ändra uppdraget för Vattenfall.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria från Utbildningsdepartementet, *bilaga A4.4.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Uttalande av dåvarande utbildningsministern

I Sveriges televisions program Agenda den 13 maj 2018 intervjuades dåvarande utbildningsminister Gustav Fridolin inför valet 2018. I programmet sades bl.a. följande:

Intervjuaren: Alla fajter har ni ju inte vunnit. Brunkolet vann ni inte.

Gustav Fridolin: Nej, det är ett kul exempel, låt oss ta det i botten.

Intervjuaren: I botten, vet jag inte om vi hinner.

Gustav Fridolin: Ibland måste politiken faktiskt få handla om skillnad på riktigt. Där drev vi stenhårt att Sverige skulle ändra ägardirektiven för Vattenfall så vi kunde få behålla de här gruvorna och ta ansvar för att avveckla dem. Det var fel att vi köpte dem från början, det var Miljöpartiet emot men nu hade vi dem. Det lyckades vi inte med, de borgerliga och

Sverigedemokraterna sa nej till det. Men då skickade vi Isabella Lövin med tydligt uppdrag till EU att faktiskt säkra att priset på utsläpp i EU ökade så att det blev olönsamt att ha de här gruvorna. Och nu har det tjeckiska bolaget som köpte gruvorna meddelat att gruvorna nog inte kommer att öppnas. Kolet stannar i marken. Det är banne mig svensk politikens minst uppmärksammade seger.

Vattenfalls försäljning av brunkolsverksamheten

Regeringen tog den 18 april 2016 emot en begäran om ägarsamordning avseende försäljning av Vattenfalls brunkolsverksamhet i Tyskland från Vattenfalls styrelse. Transaktionen omfattade en avyttring av de två bolag som var hel- eller delägande i fyra brunkolseldade kraftverk (Schwarze Pumpe, Lippendorf, Boxberg och Jänschwalde i Tyskland, belägna i delstaterna Brandenburg och Sachsen) samt de brunkolsgruvor som förser tre av dessa kraftverk med bränsle.

På regeringens webbplats angavs bl.a. följande (publicerat den 2 juli 2016):

En ägarsamordning innebär att säga ja eller nej till den transaktion som Vattenfalls styrelse tagit beslut om. Utgångspunkten för regeringens ställningstagande är bolagets uppdrag. Sedan 2010 har Vattenfall riksdagens uppdrag att generera en marknadsmässig avkastning genom att affärsmässigt bedriva energiverksamhet så att bolaget är ett av de bolag som leder utvecklingen mot en miljömässigt hållbar energiproduktion. Den fråga som regeringen därför har haft att ta ställning till är om transaktionen är i linje med uppdraget från riksdagen beträffande inriktning och affärsmässighet.

- - -

Regeringen ställer sig bakom den föreslagna avyttringen av Vattenfalls brunkolsverksamhet.

Regeringen har analyserat den föreslagna transaktionen och delar Vattenfalls styrelsens bedömning att den ligger i linje med bolagets uppdrag och strategin att Vattenfall ska vara ledande i utvecklingen mot en högre andel fossilfri elproduktion. Sammanfattningsvis är avyttringen strategiskt riktig och det bästa finansiella alternativet.

Gällande ordning

Konstitutionsutskottets granskning

Konstitutionsutskottets granskning ska enligt 13 kap. 1 § regeringsformen avse statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Uttrycket tjänsteutövning är inte begränsat till statsrådets position såsom medlemmar av regeringen (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 581). Utskottet kan även granska deras beslut och åtgärder i rollen som statsminister, departementschef eller statsråd. Statsrådets handlande utanför tjänsten är inte föremål för utskottets granskning, vilket innebär att det kan finnas gränsdragningsproblem främst i förhållande till ett statsråds roll som partipolitiker.

Styrningen av statligt ägda bolag

Liksom privata aktiebolag regleras statliga aktiebolag av aktiebolagslagen (2005:551). I sin egenskap av företrädare för det statliga ägandet lyder regeringen således under samma regler som andra bolagsägare.

Styrelsen i bolag med statligt ägande ska genom styrelseordföranden samordna sin syn med företrädare för ägaren när bolaget står inför särskilt viktiga avgöranden. Detta förfarande benämns ägarsamordning.

Vattenfalls uppdrag

Vattenfall är helägt av staten. Riksdagen godkände 2010 att statens uppdrag till Vattenfall är att generera en marknadsmässig avkastning genom att affärsmässigt bedriva energiverksamhet så att bolaget tillhör ett av de bolag som leder utvecklingen mot miljömässigt hållbar energiproduktion (prop. 2009/10:179, bet. 2009/10:NU23, rskr. 2009/10:325).

Tidigare granskning

Vattenfalls försäljning av brunkolsverksamheten

Våren 2017 granskade utskottet regeringens hantering av Vattenfalls försäljning av brunkolsverksamheten (bet. 2016/17:KU20 s. 238 f.).

Som svar på frågor från utskottet i granskningen anfördes i promemorior från Näringsdepartementet bl.a. följande. Ägarsamordningen innebar att säga ja eller nej till den transaktion som Vattenfalls styrelse redan fattat beslut om. Det var således endast styrelsens förslag om en försäljning av brunkolsverksamheten som prövades inom ramen för samordningen. Prövningen avsåg om en försäljning av brunkolsverksamheten var förenlig med det uppdrag för Vattenfall som riksdagen beslutat, om den var i överensstämmelse med budgetlagens krav på affärsmässighet och om den var förenlig med statens ägarpolicy i relevanta delar.

Utskottet genomförde en utfrågning med närings- och innovationsminister Mikael Damberg. Han anförde bl.a. att ägarsamordningen innebar att regeringen hade att säga ja eller nej till den transaktion som Vattenfalls styrelse redan hade fattat beslut om, dvs. att avyttra brunkolsverksamheten i Tyskland. Mikael Damberg anförde vidare att det vid den tiden fördes fram argument i den allmänna debatten om att regeringen borde säga nej till transaktionen för att lägga ned brunkolsverksamheten och låta kolet stanna i marken. Både bolaget och Regeringskansliet gjorde bedömningen att en sådan nedläggning inte skulle vara affärsmässig och därmed inte heller förenlig med det uppdrag som riksdagen hade beslutat för bolaget. Att riksdagen skulle fatta beslut om ett nytt eller väsentligt förändrat uppdrag för Vattenfall bedömdes det inte finnas någon majoritet för i riksdagen. Om regeringen hade sagt nej till affären hade det inneburit att Vattenfalls styrelse hade fortsatt att driva den energiverksamhet man gjorde innan, dvs. brunkolsverksamhet i Tyskland.

Utskottet anförde följande:

Enligt 13 kap. 1 § första stycket regeringsformen ska konstitutionsutskottet granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Utskottet granskar således inte Vattenfalls försäljning av brunkolsverksamheten i sig och inte heller affärsmässigheten i försäljningen.

Riksdagen har beslutat att statens uppdrag för Vattenfall är att generera en marknadsmässig avkastning genom att affärsmässigt bedriva energiverksamhet så att bolaget tillhör ett av de bolag som leder utvecklingen mot miljömässigt hållbar energiproduktion.

Utskottet noterar att statligt ägda aktiebolag liksom andra aktiebolag regleras av aktiebolagslagen. I sin egenskap av företrädare för det statliga ägandet lyder regeringen således under samma regler som andra bolagsägare. Vad gäller Vattenfall ska styrelsen, genom styrelseordföranden, enligt bolagets arbetsordning samordna sin syn med företrädare för ägaren i frågor när bolaget står inför särskilt viktiga avgöranden. Som framgår av utredningen i ärendet skulle regeringen vid ägarsamordningen enbart ta ställning till förslaget från Vattenfalls styrelse om att bolaget skulle avyttra brunkolsverksamheten. Vid tidpunkten för ägarsamordningen pågick även en miljödiskussion där frågan var om man skulle säga nej till en försäljning och i stället låta brunkolet vara kvar i marken, men den frågan var inte aktuell inom ramen för ägarsamordningen.

Vid utfrågningen anförde närings- och innovationsministern om ägarsamordningen att frågan gällde att säga ja eller nej till den transaktion som Vattenfalls styrelse hade beslutat om. För att avgöra om svaret skulle bli ja eller nej gjordes en analys för att se om avyttringen av brunkolsverksamheten var förenlig med riksdagens uppdrag för bolaget, budgetlagens krav på affärsmässighet och statens ägarpolicy. Av granskningen har framgått att det var möjligt att säga nej till avyttringen utan att ändra uppdraget för Vattenfall.

Utskottet vill framhålla vikten av att statsråds uttalanden grundas på uppgifter som är korrekta.

I övrigt ger inte granskningen anledning till något uttalande av utskottet.

Uttalanden av statsråd

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.).

Under våren 2015 granskade utskottet finansministerns 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 ovannämnda tillfälle, 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 svarspromemoria som hade upprättats inom Finansdepartementet 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 har även granskat 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 har, i likhet med alla andra medborgare, 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 i granskningsärendet aktuella uttalandet av justitie- och migrationsministern gjordes i ett Twittermeddelande. Utskottet konstaterade att det av utredningen i ärendet framgick 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 i sammanhanget betydelse. Granskningen gav i övrigt inte anledning till något uttalande av utskottet.

En annan granskning gällde statsministerns uttalanden om ett politiskt parti (bet. 2016/17:KU20 s. 324 f.). Utskottet framhöll att konstitutionsutskottets granskning ska 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 att 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. De aktuella uttalandena av statsministern gjordes

under två partiledardebatter. Båda debatterna var av generellt politiskt slag, även om sammanhangen skilde sig åt. När det gällde en partiledardebatt i kammaren konstaterade utskottet att statsministerns påstående om hur ett partis ledamöter hade lagt sina röster i kammaren på sin budgetmotion var felaktigt. Som utgångspunkt gäller att uttalanden av statsråd ska vara korrekta. Utskottet ansåg att man skulle beakta att uttalandet gjordes under en pågående debatt.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet fick den 5 februari 2019 som svar på frågor en promemoria från Utbildningsdepartementet (bilaga A4.4.2).

I promemorian anfördes att den dåvarande utbildningsministerns uttalande i tv-programmet Agenda tog sikte på att Vattenfalls brunkolsverksamhet skulle behållas och avvecklas. Att avveckla verksamheten bedömdes stå i strid med det i bolagets uppdrag angivna kravet på affärsmässighet. Det hade alltså krävts ett riksdagsbeslut om ett nytt eller väsentligt förändrat uppdrag för Vattenfall.

Vidare anfördes i promemorian att det inte bedömdes finnas någon majoritet i riksdagen för att fatta beslut om ett nytt eller väsentligt förändrat uppdrag för Vattenfall. Denna bedömning förstärktes av en debatt i riksdagen om Vattenfalls brunkolsverksamhet och klimatet den 24 maj 2016. Regeringen vidtog därför inte några åtgärder i syfte att åstadkomma ett sådant uppdrag.

Utskottets ställningstagande

Konstitutionsutskottets granskning ska avse statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Verksamhet som ett statsråd bedriver enbart i egenskap av partipolitiker faller utanför granskningsområdet.

En självklar utgångspunkt när det gäller uttalanden av statsråd är att de ska vara korrekta, som tidigare har framhållits av utskottet. Detta utesluter naturligtvis inte att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat och polemiskt.

I utskottets granskning våren 2017 av Vattenfalls försäljning av brunkolsverksamheten framkom att ägarsamordningen gällde frågan om Vattenfall skulle sälja brunkolsverksamheten eller fortsätta att driva verksamheten. Det var möjligt att säga nej till avyttringen utan att ändra uppdraget för Vattenfall. Det i denna granskning aktuella uttalandet av dåvarande utbildningsministern handlade om en annan fråga, nämligen möjligheten att ändra ägardirektiven för att Vattenfall skulle kunna avveckla brunkolsverksamheten.

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

4.5 Dåvarande miljöministerns uttalanden om Svenskt flyg

Ärendet

Anmälningar

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1222-2017/18), *bilaga A4.5.1*, begärs det att utskottet granskar statsrådet Karolina Skogs uttalanden om statliga bolag och myndigheters representation i branschorganisationen Svenskt Flyg. Anmälaren anför att statsrådet framfört kritik mot uttalanden från Svenskt Flygs generalsekreterare och uttryckt att Luftfartsverket och Swedavia borde lämna Svenskt Flyg. Anmälaren menar att Karolina Skogs uttalanden är oförenliga med rollen som statsråd och är att betrakta som ministerstyre.

I en andra anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1225-2017/18), *bilaga A4.5.2*, begärs det att utskottet granskar statsrådets Karolina Skogs uttalanden om Svenskt Flyg. Enligt anmälaren bör konstitutionsutskottet granska om statsrådet har levt upp till saklighetskravet och förbudet mot ministerstyre. Vidare bör utskottet, enligt anmälaren, granska om det fanns stöd i regeringen för statsrådets uttalanden.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Miljö- och energidepartementet, *bilaga A4.5.3*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Den 15 februari 2018 uttalade miljöminister Karolina Skog i tidningen Dagens Nyheter att hon ansåg att Swedavia och Luftfartsverket borde lämna branschorganisationen Svenskt Flyg med anledning av de uttalanden som gjorts av Svenskt Flygs generalsekreterare i vilka han ifrågasatte resultat som redovisats i en rapport från svenska forskare om flygets klimatpåverkan. Vidare uppges i artikeln att det, enligt statsrådet Karolina Skog, vore bäst om Swedavia och Luftfartsverket valde att på egen hand lämna Svenskt Flyg. Om de inte gjorde det menade Karolina Skog att hon och Miljöpartiet ansåg att regeringen skulle använda de ”direktiv och den ägarstyrning som vi har tillgång till”.

I artikeln bemöter Luftfartsverket och Swedavia statsrådets uttalanden och uppger bl.a. att Svenskt Flyg är den branschorganisation som finns i Sverige, och att de inte har för avsikt att lämna Svenskt Flyg. Både Luftfartsverket och Swedavia är fortfarande medlemmar i Svenskt Flyg.

Luftfartsverket är ett statligt affärsverk under regeringen, Swedavia AB är ett statligt helägt bolag.

Gällande ordning

Regeringens beslutsfattande

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 regeringssammanträde. 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. 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.). 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.

Myndigheternas självständighet

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

Regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna är dock begränsad i två avseenden. För det första följer en begränsning av den s.k. legalitetsprincipen, dvs. principen om den offentliga maktens lagbundenhet (1 kap. 1 § RF). 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 § RF. 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 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).

Sammantaget innebär denna reglering att regeringen har att styra riket genom kollektivt fattade beslut. Myndigheterna lyder under regeringen, vilket innebär att de i princip har att följa föreskrifter av allmän natur eller direktiv för särskilda fall som meddelats av regeringen genom kollektivt fattade beslut.

Myndigheterna är tillförsäkrade självständighet gentemot regeringen i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.

Styrningen av de statliga bolagen

Regeringen förvaltar och förfogar enligt 9 kap. 8 § RF över statens tillgångar, om de inte avser riksdagens myndigheter eller i lag har avsatts till särskild förvaltning. Enligt 9 kap. 9 § RF beslutar riksdagen om grunderna för förvaltningen av och förfogandet över statens tillgångar. Bestämmelser om förvärv och överlåtelse av egendom, däribland aktier och andelar i företag, finns i budgetlagen (2011:203). Enligt 8 kap. 3 § budgetlagen får regeringen inte utan riksdagens bemyndigande förvärva aktier eller andelar i ett företag, eller på annat sätt öka statens röst- eller ägarandel i ett företag. Regeringen får inte heller utan riksdagens bemyndigande skjuta till kapital till ett företag. Enligt 8 kap. 4 § andra stycket budgetlagen får regeringen inte utan riksdagens bemyndigande genom försäljning eller på annat sätt minska statens ägarandel i företag där staten har hälften eller mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar. Utöver vad som framgår av dessa bestämmelser krävs riksdagens godkännande vid väsentliga ändringar av bolagens verksamhetsföremål. Riksdagsbeslut krävs däremot inte för t.ex. utdelningar, eftersom dessa ingår i den löpande förvaltningen.

Statens ägarstyrningsdokument, Statens ägarpolicy och riktlinjer för bolag med statligt ägande 2017 (ägarpolicyen), anger ramverket för bolagsförvaltningen och klargör förhållandet mellan ägare, styrelse och bolagsledning. I ägarpolicyen anges att regeringen aktivt ska förvalta statens tillgångar i form av aktier i bolagen med statligt ägande så att deras värdeutveckling och avkastning blir den bästa möjliga givet ett balanserat risktagande samt att de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs väl.

I ägarpolicyen anges att bolagen med statligt ägande förvaltas av Regeringskansliet eller andra statliga myndigheter. Merparten av de bolag som Regeringskansliet förvaltar förvaltas av den särskilda organisation för förvaltning av bolag med statligt ägande som finns i Näringsdepartementet. Statsministern kan med stöd av 7 kap. 5 § RF uppdra till ett annat statsråd än respektive departementschef att ansvara för frågor som gäller statens företagsägande och som ställer krav på en enhetlig ägarpolitik. Vanligtvis ges sådana uppdrag till näringsministern.

I ägarpolicyen redogör regeringen vidare för sitt förvaltningsmandat och sin inställning i viktiga principfrågor om ägarstyrning och bolagsförvaltning. Statens ägarpolicy omfattar även regeringens riktlinjer för extern rapportering och riktlinjer för anställningsvillkor för ledande befattningshavare. Vidare innebär statens ägarpolicy att Svensk kod för bolagsstyrning ska tillämpas. Statens ägarpolicy tillämpas i majoritetsägda bolag med statligt ägande, och i övriga bolag där staten är delägare verkar staten i dialog med övriga ägare för att ägarpolicyen ska tillämpas.

I ägarpolicyn anges att utgångspunkten för regeringens bolagsstyrning är den svenska bolagsstyrningsmodellen. Det innebär bl.a. att de bolag som ägs av staten styrs associationsrättsligt på samma sätt som privatägda bolag med bolagsstämman som det högsta beslutande organet. Det innebär också att styrelsen ansvarar för bolagets organisation och förvaltningen av dess angelägenheter och att det är styrelsens ansvar att fastställa mål och strategi för bolagets verksamhet samt att bolagets ledning sköter den operationella driften av bolagets verksamhet. Bolag med statligt ägande lyder som utgångspunkt under samma lagar som privatägda bolag, däribland aktiebolagslagen (2005:551).

Saklighetskravet

Av 1 kap. 9 § RF följer att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Denna s.k. objektivitetsprincip innebär att ett förvaltningsorgan i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem 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, Allmän förvaltningsrätt, 21 uppl., 2001, s. 66). 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 § RF medan dess närmare innehåll fås bl.a. genom uttalanden av Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern samt Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden vid dessa instansers prövning och granskning av konkreta myndighetsbeslut och myndigheters ageranden. Konstitutionsutskottet har vid en tidigare granskning redogjort för innebörden av saklighetskravet i 1 kap. 9 § RF (se bet. 2007/08:KU6 s. 14 f.).

Skriftlig fråga

Dåvarande närings- och innovationsminister Mikael Damberg (S) uppgav den 8 mars 2018 bl.a. följande som svar på fråga (2017/18:834) om statliga företags medlemskap i branschorganisationer: ”Lars Beckman har frågat mig om jag och regeringen tillämpar några fasta principer när det gäller styrningen av vilka branschorganisationer statliga bolag tillåts vara medlemmar i, och hur dessa principer i så fall ser ut. Det är naturligt och bra att bolagen med statligt ägande på olika sätt deltar i samhällsdebatt och utveckling. Ett sätt att göra det på är genom branschorganisationer som driver viktiga frågeställningar för olika branscher och för svenskt näringsliv i stort. Över tid har det ibland skett i överensstämmelse med sittande regerings linje på området och ibland i

överensstämmelse med andra åsikter. I flera fall har bolag med statligt ägande påverkat näringslivet i positiv riktning. Bolagen med statligt ägande lyder liksom övriga svenska aktiebolag under aktiebolagslagen (2005:551). Enligt aktiebolagslagen ansvarar styrelsen för bolagets organisation och förvaltningen av dess angelägenheter och har, liksom bolagets ledning, att se till bolagets bästa. Det står var och en fritt att inom ramen för regeringsformens bestämmelser om föreningsfrihet sammansluta sig med andra för allmänna och enskilda syften. Regeringen styr inte vilka branschorganisationer statliga bolag tillåts vara medlemmar i. Regeringen ställer höga krav på att bolagen med statligt ägande ska agera på ett sådant sätt att de åtnjuter offentligt förtroende. Jag utgår därför från att representanter för bolagen med statligt ägande för fram argument och ståndpunkter i debatten som är balanserade och välgrundade”.

Tidigare granskning

Myndigheternas självständighet

Det svenska systemet kännetecknas av att regeringsbesluten fattas kollektivt, inte av de enskilda statsråden. Informella kontakter av olika slag mellan departement och myndigheter är dock nödvändiga för en väl fungerande förvaltning, och detta kan innebära vissa risker för ministerstyre. Utskottet har därför uttalat att dessa kontakter bör vara mer inriktade på information och kunskapsutbyte än på styrning (bet. KU 1986/87:29 s. 13, bet. 2011/12:KU20 s. 161 f., bet. 2012/13:KU10 s. 80 f., bet. 2015/16:KU20 s. 259 f.).

Konstitutionsutskottet har vid ett flertal tillfällen granskat om statsråd genom uttalanden handlat i strid med gällande ordning i fråga om formerna för regeringens styrning av myndigheterna. Under våren 2007 gjorde utskottet en översiktlig genomgång av tidigare granskningar av uttalanden av statsråd i nämnda avseende (bet. 2006/07:KU20 s. 210 f.). Utskottet har i detta sammanhang framhållit att statsråd i likhet med alla andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang men att de med hänsyn till ett statsråds speciella ställning bör iaktta särskild försiktighet i vissa hänseenden, bl.a. i fråga om uttalanden som kan riskera domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas grundlagsfästa självständighet. Utskottet har bl.a. ansett att avsikten med ett uttalande, dvs. vilket uppsåt ett statsråd haft med ett uttalande, samt hur uttalandet kunnat uppfattas av myndigheten i fråga måste tillmätas betydelse vid bedömningen av om ett uttalande kan uppfattas som en otillbörlig påverkan.

Utskottet har även uttalat att det i viss mån bör vägas in om statsrådet är ansvarig för den sakfråga uttalandet avser eller inte. Mot bakgrund av regeringens kollektiva ansvar kan dock denna omständighet inte tillmätas avgörande betydelse (bet. 1991/92:KU30 s. 45).

Styrningen av de statliga bolagen

Under våren 2006 granskade utskottet dåvarande näringsminister Thomas Östros uttalande om att han övervägde att låta de statliga bolagen lämna arbetsgivarorganisationen Svenskt Näringsliv med anledning av att Svenskt Näringsliv bl.a. gett en ekonomisk garanti åt ett lettiskt byggföretags process i EU-domstolen som skulle klargöra om de svenska konfliktreglerna var förenliga med gemenskapsrätten (bet. 2005/06:KU20 s. 156 f.). I sitt ställningstagande ville utskottet framhålla att regeringen i sin ägarroll lyder under samma regler som andra bolagsägare. Ägarstyrningen av ett statligt bolag utövas således främst vid bolagsstämman, som är bolagets högsta beslutande organ. Att regeringen eller enskilda statsråd skulle styra de statliga bolagen genom uttalanden i medier eller inlägg i den offentliga debatten är inte förenligt med aktiebolagslagens regler om ägarstyrning.

Under våren 2008 granskade utskottet bl.a. om statsråden Thomas Östros och Hans Karlssons uttalanden kunde uppfattas som otillbörlig styrning av de statliga bolagen samt om det i ärendet hade förekommit direkta kontakter mellan statsråden, eller statsrådets medarbetare, och Svenskt Näringsliv där det framförts att man övervägde att låta de statliga bolagen lämna Svenskt Näringsliv på grund av dess stöd till ett lettiskt byggföretag (bet. 2007/08:KU20 s. 213 f.). I sitt ställningstagande ville utskottet påminna om att statsråd och företrädare för statsråd bör iakttä försiktighet med vilka uttalanden de gör och att det måste ses som olyckligt om sådana uttalanden uppfattas som försök till otillbörlig påverkan på allmänna eller enskild rättssubjekt. En företrädare för Svenskt Näringsliv hade uppgett att han uppfattat uttalandena som ett hot om repressalier för att Svenskt Näringsliv stött det lettiska företaget i den föreliggande tvisten och därigenom också som ett försök att påverka organisationen att avstå från stödet. Att någon sådan avsikt förelegat förnekades bestämt av f.d. statsrådet Hans Karlsson, som också förklarat att han inte föreställde sig att organisationen skulle låta sig påverkas i fråga om det agerande som den bestämt sig för. Utskottet konstaterade att regeringen, som företrädare för ägaren av de statliga företagen, har rätt att överväga exempelvis frågan om företagens organisationstillhörighet. Innan en sådan fråga avgörs bör givetvis en beredning ske i vederbörlig ordning. Men att ett statsråd, eller företrädare för statsråd, informerar om pågående överväganden kräver inte någon formbunden beredning. Utskottet konstaterade vidare att utskottet i sin granskning inte hade kunnat klarlägga vad som faktiskt uttalats vid det möte som var aktuellt i ärendet, och inte heller vad som varit avsikten med uttalandena eller hur de borde kunna ha uppfattats. Granskingen gav därför inte anledning till något ytterligare uttalande av utskottet.

Samstämmigheten inom regeringen

I samband med två 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 sådan 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.

Saklighetskravet

Vad gäller saklighetskravet granskade utskottet under våren 2017 statsminister Stefan Löfvens uttalanden om ett politiskt parti (bet. 2016/17:KU20 s. 324 f.). I sitt ställningstagande tog utskottet upp att det i flera granskningsanmälningar hade gjorts gällande att statsråds uttalanden stred mot saklighetskravet i regeringsformen. Utskottet konstaterade att endast en del av regeringens verksamhet omfattas av saklighetskravet i regeringsformen och att saklighetskravet därför inte generellt kan tillämpas i granskningen av statsråds uttalanden. En självklar utgångspunkt är att uttalandena ska vara korrekta, vilket inte utesluter att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat och polemiskt.

Svarspromemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på vissa frågor. Som svar överlämnades den 14 februari 2019 en promemoria som har upprättats inom Miljö- och energidepartementet (bilaga A4.5.3). Av svarspromemorian framgår följande.

På utskottets fråga om statsrådet Karolina Skog gjort de uttalanden som redovisades i skrivelsen och om svaret var ja i vilket syfte de gjorts, anges i promemorian från Miljö- och energidepartementet att det stämmer att Karolina Skog gjort dessa uttalanden. Vidare uppges att uttalandena gjordes som ett led i den allmänna debatten och syftade till att lyfta vikten av fakta och saklighet.

Som svar på utskottets fråga om det hade förekommit några direkta eller indirekta kontakter mellan Karolina Skog och Luftfartsverket respektive Swedavia i den aktuella frågan, anges att det inte har förekommit några sådana direkta eller indirekta kontakter.

Utskottet önskade en kommentar till påståendet i anmälan att Karolina Skog med uttalandena har åsidosatt förbudet mot ministerstyre i regeringsformen respektive aktiebolagslagens regler om ägarstyrning. Som svar anger Miljö- och energidepartementet i sin promemoria att Karolina Skog gav uttryck för sin och Miljöpartiets syn på Swedavias och Luftfartsverkets

medlemskap i branschorganisationen Svenskt Flyg. Vidare anges att det framgår av artikeln att varken Swedavia eller Luftfartsverket avsåg att vidta några åtgärder med anledning av uttalandena.

I svarspromemorian anges vidare att det var statsråden Tomas Eneroth respektive Mikael Damberg som ansvarade för frågor om Luftfartsverket respektive Swedavia.

På utskottets fråga om Karolina Skogs uttalanden föregicks av förankring inom regeringen, anges att så inte varit fallet. Vidare anges att uttalandena enbart gav uttryck för Karolina Skogs och Miljöpartiets uppfattning.

Utskottets ställningstagande

I förarbetena till regeringsformen är det förutsatt att regeringen som huvudregel ska uppträda som en enhet, och detta kommer till uttryck genom uttalandet att regeringen är ett kollektiv, uppbyggt kring statsministerns person, vilket får förutsättas hållas samman av gemensamma politiska värderingar och målsättningar (prop. 1973:90 s. 179). Några formella regler som föreskriver att regeringen ska vara enig om sina beslut eller sitt uppträdande finns däremot inte.

Konstitutionsutskottet har tidigare framhållit att uttalanden som uppfattas stå i strid med regeringens officiella hållning kan skapa oklarhet och risk för komplikationer, särskilt om de berör förhållandet till en utländsk stat. Särskilda krav på samstämmighet 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 (bet. 1993/94:KU30 s. 63).

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.

När det gäller det nu aktuella granskningsärendet kan det konstateras att statsrådet inte varit ansvarig för frågor som rör den aktuella myndigheten respektive det statliga bolaget. Någon avsikt att genom uttalandena eller på andra sätt styra dessa i fråga om deras medlemskap i en branschorganisation synes inte ha förelegat.

4.6 Utrikesministerns uttalanden om Storbritanniens utträde ur EU

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1441-2018/19), *bilaga A4.6.1*, begärs en granskning av huruvida utrikesminister Margot Wallström brustit i sin roll som utrikesminister när hon uttalat sig om brexit, dvs. Storbritanniens utträde ur den europeiska unionen,.

Anmälan anför att Margot Wallström med sina uttalanden lägger sig i en brittisk inrikespolitisk angelägenhet och att hon genom sitt oförsiktiga uttalande kan skada den process som det brittiska utträdet utgör. Anmälan framhåller vidare att Sverige och Storbritannien varit nära allierade genom åren och att den relationen kommer att fortsätta att vara viktig även efter ett brittiskt utträde ur EU. Anmälan menar dock att relationen försvåras om det uppfattas som att den svenska regeringen är fientligt inställd till såväl nuvarande brittiska politiker som det politiska styret de senaste 20 åren.

Anmälan pekar på ett antal uttalanden som utrikesministern ska ha gjort vid en konferens i januari 2019 där hon bl.a. ska ha sagt att hon ”inte kan förlåta dem för detta”, att hon ”anser att de begått ett historiskt misstag och skapat ett problem för oss alla” och att ”[d]etta beror på dåligt politiskt ledarskap som pågått under väldigt lång tid i Storbritannien. Jag såg det under min tid som EU-kommissionär ... det fanns ingen som försvarade deras [Storbritanniens] medlemskap i EU”. Anmälan lyfter fram att s.k. uttalandepolitik är en viktig del inom utrikespolitiken och att regeringen formar sin utrikespolitik genom de uttalanden den gör.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria från Utrikesdepartementet, *bilaga A4.6.2*.

Utskottet höll den 11 april 2019 en offentlig utfrågning med utrikesminister Margot Wallström, *bilaga B6*, och den 26 april 2019 en offentlig utfrågning med statsminister Stefan Löfven, *bilaga B10*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Utrikesminister Margot Wallström deltog den 29 januari 2019 vid konferensen Haanals, en konferens som arrangeras av Hanaholmen i syfte att diskutera finsk och nordisk utrikes- och säkerhetspolitik med ansvariga finska och svenska ministrar närvarande.

Under konferensen uttalade sig utrikesministern om hur hon såg på det brittiska utträdet ur EU och hur hon såg på den politiska processen såväl före som efter den folkomröstning som ägde rum i juni 2016. I tidskriften *Politico Europe Edition* rapporterades om hennes uttalanden. I artikeln som publicerades den 29 januari 2019 finns en rad citat återgivna: "I cannot forgive them for this", "I just think that they've made such a historical mistake and they've really created a problem for all of us.", "Our political project, the European Union, will suffer from this immensely and that has to be fully understood.", "You know what? This is because of bad political leadership since a very long time in the U.K. I saw with all my years from the European Commission ... there was nobody who would defend their [U.K.] EU membership." och "You should not promise referenda if you don't prepare them properly." Vidare ska utrikesministern enligt uppgift ha kallat det brittiska tillvägagångssättet "dangerous" och "badly handled".

Enligt en artikel i Svenska Dagbladet den 2 februari 2019 anförde utrikesministerns pressavdelning dock att rubriken i *Politico* varit felaktig och hårdragen. Enligt pressmedarbetarna är det inte Storbritannien som helhet Margot Wallström syftar på när hon säger att hon inte kan förlåta dem, utan "det brittiska politiska etablissemanget". I samma artikel hänvisas till ett skriftligt uttalande från Margot Wallström om att "Storbritannien är och förblir en av Sveriges närmaste vänner", följt av "[j]ag är genuint orolig för vilka konsekvenser Storbritanniens utträde ur EU kommer att få. Det var den känslan jag gav uttryck för".

Mot bakgrund av utrikesministerns uttalanden om det brittiska politiska ledarskapet ställdes följande skriftliga fråga (2018/19:89) till Margot Wallström: På vilket sätt anser utrikesministern och regeringen att utrikesministerns uttalanden i Helsingfors främjar en nära relation mellan Sverige och Storbritannien? Som svar på frågan anförde Margot Wallström att hon inte ville föregripa den granskning som förestår i konstitutionsutskottet i delvis samma fråga, men konstaterade i korthet följande:

Mina kommentarer i Helsingfors var ett uttryck för en oro över den ovisshet som kringgärdar brexitprocessen, och för vilka konsekvenser den kommer att få för Sverige och Europa.

Gällande ordning m.m.

Den styrande makten

Av 1 kap. 6 § regeringsformen (RF) 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). Sålunda har regeringen ett eget normgivningsområde (8 kap. 7 § RF); den kan även efter delegation av riksdagen utfärda förordningar på andra områden (8 kap. 3–5 §§ RF). Vidare gäller att statens

medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition att användas i enlighet med vad riksdagen har bestämt (9 kap. 8 och 9 §§ RF). Av 10 kap. RF följer att regeringen har omfattande befogenheter i fråga om utrikespolitiken.

Ansvar för utrikespolitiken

Utrikespolitiken är enligt 1974 års regeringsform, liksom tidigare, en regeringens styrelsefunktion, och ansvaret för utrikespolitiken åvilar enligt förarbetena i första hand regeringen (prop. 1973:90 s. 355). Av 10 kap. 1 § regeringsformen (RF) följer att överenskommelser med andra stater eller med mellanfolkliga organisationer ingås av regeringen. Dock krävs riksdagens godkännande när överenskommelsen förutsätter lagstiftning, i övrigt rör ett ämne som riksdagen ska besluta om eller är av större vikt (10 kap. 3 § RF). Regeringen ska enligt 10 kap. 11 § RF fortlöpande hålla Utrikesnämnden underrättad om de utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket och överlägga med den så ofta som det behövs. I samband med författningsreformen framhöll såväl Grundlagberedningen som det föredragande statsrådet att utrikespolitikens betydelse för rikets säkerhet motiverade att riksdagen har en vidsträckt insyn och ett starkt inflytande på detta område (prop. 1973:90 s. 355 f.).

I ett yttrande till konstitutionsutskottet om riksdagens ställning i den utrikespolitiska beslutsprocessen påminde utrikesutskottet om att ett flertal former för riksdagens insyn i och inflytande över utrikespolitiken hade vuxit fram utöver dem som uttryckligen föreskrivs i grundlagen (se bet. KU 1976/77:36 s. 15 f.). Bland annat nämndes att det finns tillfällen för riksdagen och dess ledamöter att i olika utrikespolitiska frågor ge sin mening till känna för regeringen. Utrikesutskottet anförde att det är givet att Utrikesnämnden och utrikesutskottet har centrala funktioner, men att information till riksdagen i olika utrikespolitiska frågor också förekommer i en rad andra berednings- och samrådsformer varigenom riksdagsledamöter och de politiska meningsriktningar de företrädare kan få insyn i och utöva påverkan på regeringspolitiken utformning på utrikesområdet.

Regeringens beslutsformer

Själva regeringsarbetet regleras närmare i 7 kap. RF. Bestämmelserna är avsiktligt knapphändigt utformade. Enligt förarbetena till regeringsformen bör regeringens arbetsformer inte göras till föremål för en ingående grundlagsreglering som tynger regeringsarbetet med formaliteter och hindrar en anpassning av arbetet till växlande förhållanden (prop. 1973:90 s. 179). En allmän utgångspunkt bör därför vara att visa återhållsamhet med att binda regeringens arbetsformer.

Av 7 kap. 1 § RF följer att det för att bereda regeringsärendena och för att biträda regeringen och statsråden i övrigt ska finnas ett regeringskansli i vilket departement för skilda verksamhetsgrenar ingår. Regeringen fördelar ärendena mellan departementen, och statsministern utser bland statsråden

chefer för departementen. Enligt förarbetena bör själva systemet med departement slås fast i grundlagen, ”men med detta bör man i det väsentliga göra halt” (prop. 1973:90 s. 181). Även själva förfarandet vid beredning av regeringsärenden regleras endast i begränsad utsträckning i regeringsformen. Detta förfarande överensstämmer med den allmänna målsättningen om handlingsfrihet för vare regering (Algotsson, Sveriges författning efter EU-anslutningen, 2000, s. 214).

Enligt 7 kap. 3 § RF avgörs ett regeringsärende av regeringen vid ett regeringssammanträde. Minst fem statsråd måste vara närvarande vid ett sammanträde för att regeringen ska vara beslutsför (7 kap. 4 § RF). Beslutsformen är alltså kollektiv. I princip gäller att systemet med ministerstyre i regeringsärenden är okänt för regeringsformen. Ett statsråd kan alltså inte på egen hand besluta i ett regeringsärende. Undantag gäller dock för ett regeringsärende som avser verkställighet av författningar eller särskilda regeringsbeslut inom Försvarsmakten.

Vid införandet av regeringsformen fördes en diskussion om regeringens beslutsformer (SOU 1972:15, prop. 1973:90, bet. KU 1973:26 och KU 1974:8). För ett kollektivt beslutsfattande talade vikten av samarbete över departementsgränserna, möjligheterna att utkräva politiskt ansvar och behovet av regeringens sammanhållning (SOU 1972:15 s. 79 f. och 148 f.). I grundlagspropositionen framhölls att alla regeringsärenden enligt ett parlamentariskt synsätt bör färgas av eller åtminstone vara förenliga med värderingar som är gemensamma för hela regeringen (prop. 1973:90 s. 183).

Formerna för samråd inom Regeringskansliet

Genom olika former av samråd (gemensam beredning, allmän beredning och delning) inom Regeringskansliet säkerställs 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, rev. 2015).

De formella reglerna om gemensam beredning finns i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Där föreskrivs att ett ärende som faller inom flera departements verksamhetsområden ska beredas inom det departement till vilket det huvudsakligen hör och i samråd med övriga berörda statsråd (13 och 15 §§). Av statsministerns särskilda ställning i regeringen får det anses följa en allmän skyldighet för departementen att i god tid informera Statsrådsberedningen om regeringsärenden av större vikt (se bl.a. bet. 2001/02:KU20 s. 232). Också svenska ståndpunkter och instruktioner i EU-frågor och andra internationella frågor omfattas av kraven på gemensam beredning. Syftet är att berörda departement ska ha möjlighet att delta i beredningen inför såväl dessa ställningstaganden som inför svenska initiativ och utspel i EU. Svar på frågor och interpellationer, meddelanden vid informationsstunder i riksdagen liksom sådana övriga anföranden, uttalanden och tidningsartiklar som innehåller ställningstaganden till riktlinjer, principer

eller förhållningssätt ska också beredas gemensamt eftersom de på samma sätt som regeringsbesluten är ett uttryck för regeringens gemensamma ståndpunkt (se bl.a. bet. 2001/02:KU20 s. 232 och SB PM 2012:1 s. 7 f.). När det gäller förfarandet sägs allmänt att det inte får råda någon oklarhet om vad som överenskommits (t.ex. att det verkligen rör sig om gemensam beredning och inte om samråd eller förfrågan).

Tidigare granskning

Formerna för utrikespolitiska beslut

Konstitutionsutskottet genomförde under våren 2002 en granskning av formerna för utrikespolitiska beslut (bet. 2001/02:KU20 s. 229 f.). I ärendet inhämtades synpunkter från Regeringskansliet, och utskottet höll en utfrågning med f.d. ambassadören Sverker Åström, dåvarande regeringsrådet Marianne Eliason och dåvarande docenten Thomas Bull. Dessutom yttrade sig utrikesutskottet i ärendet efter att ha hållit en utfrågning med dåvarande professorn Magnus Jerneck och dåvarande docenten Ulrika Mörth.

Av en promemoria från Utrikesdepartementet framgår bl.a. följande. Kraven på formellt kollektivt beslutsfattande gäller inte när regeringen och dess medlemmar vid sidan av regeringsformens bestämmelser om det formella beslutsfattandet agerar rent politiskt genom regeringsförklaringar, tal, tidningsartiklar, interpellationssvar o.d. I promemorian hänvisas till att Verksledningskommittén hade konstaterat att ett uttalande av ett statsråd i en viss fråga förutsätts ge uttryck för uppfattningar som omfattas av hela regeringskretsen (SOU 1985:40 s. 95). Det framhölls att uttalandet inte är ett uttryck endast för hans eller hennes personliga uppfattning och att något krav på att följa regeringsformens regler om avgörande i regeringsärenden inte finns vid sådana uttalanden. Bara när det är fråga om att fatta formella beslut, dvs. främst att framträda i regeringens konstitutionella roll som det organ som styr riket eller som högsta förvaltningsmyndighet, måste regeringsformens regler om avgörande av regeringsärenden följas. I promemorian hänvisas vidare till att regeringen enligt 10 kap. RF har omfattande befogenheter i fråga om utrikespolitiken. Begreppet utrikesärenden som används i 10 kap. RF om underrättelser till Utrikesnämnden omfattar inte bara sådana ärenden som är föremål för beslutsfattande enligt 7 kap. 3 § RF utan också andra frågor där regeringen vill förankra en planerad handlingslinje politiskt utan att för den skull fatta ett formellt beslut. Det framhölls i promemorian att ett utrikespolitiskt agerande måste kunna komma till uttryck på många olika sätt och att statsråden verkar i en internationell miljö där de måste agera snabbt. Uttalanden som görs av ett statsråd om olika utrikespolitiska förhållanden har ofta formen av tillkännagivanden för politiska syften. Dessa bör enligt promemorian kunna jämföras med interpellationssvar etc. som ju har verkan som regeringens ställningstaganden utan att formella beslut fattas.

I utrikesutskottets yttrande (bet. 2001/02:KU20 bilaga A5.1.2) framhölls bl.a. att utrikespolitiskt beslutsfattande i flera avseenden skiljer sig från

inrikespolitiskt. Skillnaderna gäller de förhållanden att det inom utrikespolitiken finns ett större antal möjliga mål, ett mer heterogent klientel som besluten angår och ett större antal perspektiv som ska förenas. Dessutom är omgivningen mer osäker och informationskällorna mer generella och opålitliga med sekretessen som ett särskilt problem. Det finns vidare en brist på experimentmöjligheter och svårigheter att mäta effekter och resultat av den förda politiken. Tidsförhållandena är också annorlunda och ofta svåra att påverka, och det finns ett större behov av kompromisser m.m. Utskottet anförde vidare att utrikespolitiskt beslutsfattande också är beroende av det inrikespolitiska utrymme som finns och, inte minst, av opinionsläget. Det finns enligt utrikesutskottet anledning att peka på att man endast i undantagsfall kan tillskriva en stats regering en enda gemensam besluts kalkyl. Snarare torde det vanligen vara så att ett flertal individer och grupper – var och en med sin besluts kalkyl – medverkar i beslutsfattandet och att dessa under processens gång successivt fattar en rad mer eller mindre bindande delbeslut, vilka ofta innebär att alternativ elimineras. Ett reellt beslut kan på detta sätt vara fattat långt innan processen avslutas med ett formellt beslut. Utrikesutskottet uppehöll sig vidare i yttrandet vid s.k. performativa uttalanden – ”doing something by saying something”. För att ett uttalande ska betraktas som performativt krävs enligt utskottet vanligen att det råder särskilda yttre förhållanden. Utsagan ska göras ”av rätt person, i rätt form, i rätt situation”, och det förutsätts dessutom att ”omgivningen är beredd att acceptera att dessa omständigheter föreligger”. Medvetenheten om performativernas betydelse var enligt utrikesutskottet stor. Uttalandepolitik, och därmed utnyttjandet av performativer, rymmer enligt utrikesutskottet en rad problem, bl.a. den ofta förekommande vagheten i utrikespolitiska uttalanden och därmed möjligheter till skilda tolkningar. Andra fråge-ställningar enligt utskottet var vad verbala variationer är inom ramen för en politisk linje och hur ett uttalande ska vara utformat för att det ska etablera en ny utrikespolitisk linje. Andra problem som utrikesutskottet lyfte fram var hur felsägningar, feluppfattningar och eventuella efterföljande dementier ska betraktas samt vad det innebär när olika utrikespolitiska företrädare gör motstridiga uttalanden. Ett annat problem enligt utrikesutskottet var vad det innebär när element som tidigare förekommit i ett uttalande tas bort vid ett senare uttalande i samma fråga. En intressant företeelse när det gäller uttalandepolitiken var enligt utrikesutskottet också den växelverkan som ständigt pågår mellan riksdagen och regeringen. Utrikesutskottet pekade på den dualism som råder när det gäller utrikesfrågorna. Innebörden av denna dualism är att det är regeringen som, enligt folkrätten, utåt företräder riket, medan det samtidigt är så att riksdagen, enligt den interna rättsordningen, indirekt kan påverka regeringen att föra en viss utrikespolitik. Konstitutions-utskottet konstaterade i sitt ställningstagande att granskningen hade bidragit till en fördjupning av insikterna när det gäller villkoren för beslutsfattandet inom Utrikesdepartementets område och även inom EU. Redovisningen tjänade enligt utskottet därigenom ett syfte som

underlag och bakgrund för bl.a. framtida granskningsfrågor. Granskningen ledde inte till något särskilt uttalande från utskottets sida.

Uttalanden av statsråd i utrikespolitiska frågor

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 rört frågor om 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., 2003/04:KU20 s. 189 f., 2004/05:KU20 s. 196 f., 2005/06:KU20 s. 156 f. och 2007/08:KU20 s. 163 f.).

Några granskningar har avsett uttalanden av statsråd i utrikespolitiska frågor. Våren 2018 granskade utskottet (bet. 2017/18:KU20 s. 165) huruvida uttalanden från regeringen om det svenska säkerhetsläget och den svenska försvarspolitiska linjen varit motstridiga och skapat en osäkerhet om vad som var den svenska säkerhetspolitiska linjen samt huruvida regeringen lämnat korrekt information. Utskottet konstaterade då att vart och ett av de uttalanden som uppmärksammades i granskningen i sak verkade följa en tradition inom svensk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik, och att uttalandena i sig inte kan sägas innebära någon ny politisk linje. Vidare konstaterade utskottet dock att de aktuella uttalandena i debatten trots det uppenbarligen har missförstått och uppfattats som motsägelsefulla. Mot bakgrund av de särskilda krav som ställs på uttalanden inom det aktuella området underströk utskottet därför vikten av att företrädarna för regeringen samordnar sina uttalanden för att säkerställa att de formuleringar som används inte leder till missförstånd eller ger upphov till motstridiga tolkningar.

Våren 2017 granskade utskottet (bet. 2016/17:KU20) statsministerns och utrikesministerns uttalanden om Saudiarabien. Statsministern hade valt att inte beskriva Saudiarabien med ordet diktatur, vilket däremot utrikesministern gjort. I ärendet inhämtades synpunkter från Regeringskansliet i två skriftliga promemorior. Av den första promemorian framgår att statsministerns uttalande om Saudiarabien ger uttryck för regeringens ståndpunkt att arbetet för att främja demokrati och mänskliga rättigheter inte i första hand förs genom att kategorisera länders styrelseskick, utan genom att aktivt verka för demokrati och mänskliga rättigheter i alla relevanta sammanhang. Utskottet frågade även om statsministerns och utrikesministerns uttalanden om Saudiarabien föregicks av några överväganden om huruvida, och i så fall hur, dessa uttalanden skulle kunna påverka svensk utrikespolitik i olika avseenden. Av promemorian framgår att uttalanden av företrädare för regeringen om förhållanden i andra länder utgör en del av Sveriges utrikespolitik och att de aktuella uttalandena bygger på redan gjorda utrikespolitiska ställningstaganden. I utskottets ställningstagande konstaterades inledningsvis att statsråd i likhet med andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang men att vissa särskilda hänsyn kan behöva tas då utrikespolitiken

i viss mån skiljer sig från andra politikområden. Bland annat måste utrikesministerns uttalanden anses ha särskild auktoritet när det gäller regeringens hållning i en utrikespolitisk fråga. Ett uttalande som uppfattas stå i strid med regeringens officiella hållning kan skapa oklarhet och risk för komplikationer, särskilt om det rör förhållanden till en utländsk stat. Utskottet konstaterade att formuleringarna skiljer sig åt i olika uttalanden. Samtidigt måste det enligt utskottet finnas utrymme att anpassa och nyansera uttalanden utifrån förutsättningarna i olika situationer. Sammantaget kunde de gjorda uttalandena enligt utskottets mening inte anses oförenliga med de krav som utifrån det ovan anförda kan ställas på utrikespolitiska uttalanden.

Våren 2016 granskade utskottet utrikesministerns uttalanden om utomrättsliga avrättningar (bet. 2015/16KU20 s. 380 f.). Enligt anmälaren hade utrikesministern i samband med att hon uttalat sig om Israel och utomrättsliga avrättningar hävdats fyra olika, otydliga, motsägelsefulla och sinsemellan oförenliga ståndpunkter. I sitt ställningstagande konstaterade utskottet att det inom utrikespolitiken förekommer s.k. performativa uttalanden. För att ett uttalande ska betraktas som performativt krävs vanligen att det råder särskilda yttre förhållanden. Det brukar framhållas att utsagan ska göras av rätt person, i rätt form och i rätt situation och att omgivningen ska vara beredd att acceptera att nämnda omständigheter råder. Utskottet konstaterade att uttalandepolitiken, och därmed utnyttjandet av performativer, rymmer en rad problem. I denna del framhöll utskottet den ofta förekommande vagheten i utrikespolitiska uttalanden och därmed möjligheten till skilda tolkningar. När det gällde de uttalandena som uppmärksammades i granskningen noterade utskottet att vart och ett av dem i sak verkade följa en tradition inom svensk utrikespolitik och att uttalandena i sig inte kunde sägas innebära någon ny utrikespolitisk linje. Utskottet noterade att i flera av uttalandena togs folkrättsliga principer generellt och ett konkret fall upp om vartannat. Uttalandena rörde frågor som enligt utskottet kunde vara känsliga för bl.a. en utländsk stat och där omgivningen kunde ha olika uppfattningar. Utskottet konstaterade att de aktuella uttalandena uppenbarligen hade missförstått. Mot bakgrund av de särskilda krav som ställs på uttalanden av den minister som ansvarar för utrikespolitiken underströk utskottet vikten av att utrikesministerns uttalanden till sitt innehåll är så formulerade att de inte leder till missförstånd eller ger upphov till motstridiga tolkningar.

Under våren 2010 granskade utskottet bl.a. dåvarande utrikesministerns ansvar för ett uttalande från den svenska ambassaden i Israel (bet. 2009/10:KU20 s. 326 f.). En del av granskningen avsåg att utrikesministern på sin blogg hade kommenterat händelsen. När det gällde frågan om vilken status utrikesministerns eller andra statsråds blogginlägg har konstaterade utskottet att utrymmet i vart fall för en utrikesminister att i utrikespolitiska frågor uttala sig privat i sådana sammanhang är synnerligen begränsat (s. 345).

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 7 mars 2019 en svarspromemoria utarbetad inom Utrikesdepartementet (bilaga A4.6.2).

Det framgår av promemorian att utrikesministern anser att de citat som återges är korrekta. Vidare anför att den svenska regeringen tydligt uttryckt respekt för utfallet av den brittiska folkomröstningen 2016 om medlemskapet i Europeiska unionen. Samtidigt har regeringen beklagat resultatet eftersom Storbritannien är en nära partner, inte minst i EU-arbetet och uttryckt att Sverige verkar för att det brittiska utträdet ur EU ska ske under ordnade former.

Av promemorian framgår att utrikesministern anser att uttalandena gav uttryck för en oro över den ovisshet som kringgärdar brexitprocessen och för vilka konsekvenser den kommer att få för Sverige och Europa. Enligt promemorian bedöms uttalandena ligga i linje med svensk utrikespolitik och att det därmed inte kan anses vara fråga om en ny svensk utrikespolitik.

Utfrågningar

Utrikesminister Margot Wallström

Den 11 april 2019 höll konstitutionsutskottet en offentlig utfrågning med utrikesminister Margot Wallström (bilaga B6).

Vid utfrågningen konstaterade utrikesministern att hon i samband med en frågestund på konferensen Hanalys gav uttryck för regeringens oro över den ovisshet som kringgärdar brexitprocessen och för vilka konsekvenser det brittiska utträdet kan få för Sverige och Europa. Utrikesministern betonade att den svenska regeringen tydligt har uttryckt respekt för utfallet av den brittiska folkomröstningen 2016 om medlemskapet i Europeiska unionen, samtidigt som regeringen lika tydligt har beklagat resultatet eftersom Storbritannien är en nära vän och allierad i EU-arbetet. Vidare framhölls att Sveriges och Storbritanniens relation är beroende av hur förhållandet mellan Storbritannien och EU utvecklas, där Sverige som EU-medlem tjänar på att EU har ett fungerande samarbete med en så betydelsefull partner som Storbritannien. Den svenska regeringen har därför verkat för ett ordnat utträde under hela brexitprocessen.

Utrikesministern framhöll att det inte finns någon motsättning mellan hennes uttalande och den svenska utrikespolitiken när det gäller det brittiska utträdet ur EU eller Sveriges relation till Storbritannien i övrigt. Vidare anförde hon att detta inte var första gången hon uttalar sig om brexit och Storbritanniens hantering av brexit.

Utrikesministern framhöll att frågestunden föregicks av att hon höll ett anförande som beretts på sedvanligt sätt. Vidare anförde hon att de uttalanden som här diskuteras är svar på en fråga, och därför inte kan beredas i förväg. Utrikesministern underströk dock att hon inte anser att uttalandet på något sätt står i motsatsställning till det som är regeringens offentliga hållning.

Utrikesministern anförde att uttalandet om att det kommer att bli svårt att förlåta Storbritannien för detta ska förstås som att vi kommer att bli påmind om det här under mycket lång tid framöver och att vi kommer att få leva med konsekvenserna under en väldigt lång tid. Vidare framhöll utrikesministern att det brittiska utträdet ur EU inte bara påverkar Storbritannien, utan att det även påverkar resten av EU. Utrikesministern anförde följande: ”Jag sa, med ett leende, att jag tror faktiskt att det kan komma att bli svårt att förlåta dem för det här. Det betyder helt enkelt att vi kommer att bli påmind om det. Det var det jag beskrev.”

Utrikesministern underströk att hon i fråga om uttalandena om det brittiska politiska ledarskapet inte syftade på det politiska ledarskapet i allmänhet, utan hon pratade om ledarskap när det gäller EU-frågan. Hon menade att det har varit ett problem att brittiska politiker alltför sällan har försvarat och förklarat EU-medlemskapet. Vidare betonade hon att hon inte namngav någon enskild person, utan att hon tycker att det var ett generellt politiskt problem att det var så få som försvarade EU-medlemskapet.

Statsminister Stefan Löfven

Den 26 april 2019 höll konstitutionsutskottet en offentlig utfrågning med statsminister Stefan Löfven (bilaga B10).

Statsministern framhöll att EU är Sveriges viktigaste utrikespolitiska arena och att den svenska regeringen därför har varit tydlig med behovet av ett starkt och enigt EU. Mot bakgrund av det har regeringen beklagat Storbritanniens beslut att lämna EU, då det är regeringens bestämda uppfattning att det kommer att försvaga EU. Statsministern underströk dock att regeringen har varit tydlig med att man respekterar utfallet av den brittiska folkomröstningen om medlemskapet i EU. Vidare har regeringen återkommande framhållit att det är angeläget att Storbritanniens utträde ur EU sker under ordnade former, detta då det ger de bästa förutsättningarna för att Storbritanniens framtida relation med såväl Sverige som EU även i fortsättningen ska vara nära och förtroendefull. Statsministern betonade att Sverige och Storbritannien har en utmärkt relation och att regeringen vid ett flertal tillfällen har uttalat till Storbritanniens företrädare att Sverige vill försöka att på ett så pragmatiskt sätt som möjligt se till att utträdet blir så bra som möjligt, så att länderna efter det ska ha en så nära relation som möjligt.

Statsministern anförde att utrikesministern, när hon kommenterade Storbritanniens beslut om utträde ur unionen, gav tydligt uttryck för den oro över ovissheten som kringgärdade hela utträdesprocessen och de konsekvenser som utträdet kunde komma att få för Sverige och Europa, en oro som statsministern delar.

Statsministern framhöll att utrikesministerns uttalande inte innebar någon ny svensk utrikespolitik. Vidare framhöll statsministern att han inte fått några reaktioner från Storbritannien på detta uttalande eller att uttalandet skulle ha uppfattats som en ny svensk hållning till Storbritannien. Det var ingen ändring av svensk utrikespolitik eller svensk politik gentemot Storbritannien, utan den

ligger fast sedan tidigare. Och återigen har ju Storbritannien inte heller, anförde statsministern, uppfattat någon ändring. Varken han, ambassaden eller någon annan har fått någon fråga från Storbritannien med anledning av uttalandena, vilket enligt statsministern kanske borde tillmätas en viss betydelse när det gäller om de har uppfattat det som en ändring eller inte.

Statsministern konstaterade att han och utrikesministern har en ständig dialog om vad som sker runt om i världen – inte minst i Europa – och huruvida händelser leder till någon åtgärd eller något uttalande. Utrikesministern har ansvaret för utrikespolitiken och har därför också i det uppdraget en frihet. Statsministern anförde även att ett statsråd kan ge uttryck för känslor i sina uttalanden så länge han eller hon står för Sveriges utrikespolitiska linje.

Statsministern tillfrågades om han för en dialog med utrikesministern om hur hon lämpligen uttalar sig, mot bakgrund av att KU vid flera tillfällen har påpekat vikten av att utrikesministerns uttalanden till sitt innehåll är så formulerade att de inte leder till missförstånd eller ger upphov till motstridiga tolkningar. Statsministern konstaterade att han och utrikesministern har en pågående dialog, men inte specifikt med anledning av KU-utfrågningar, utan allmänt sett vad gäller förhållningssättet utåt. Statsministern förtydligade senare att dialogen inte enbart ägde rum med utgångspunkt från KU:s yttranden.

När det gäller performativa uttalanden anförde statsministern att han inte kunde säga exakt vad sådana är och att begreppet kanske behöver definieras ytterligare. När det gäller gränsen för när ett uttalande blir performativt anförde han därefter att utrikespolitiska synpunkter ges i utrikesdeklarationen och regeringsförklaringen men också i linjetal eller i andra tal. Statsministern anförde att det inte finns någon exakt princip för när ett uttalande blir performativt och att det är en bedömning som görs från fall till fall. Statsministern anförde vidare att regeringen vinnlägger sig om att om en utrikespolitisk linje ska ändras ska detta vara tydligt men underströk att det i det här fallet inte var någon ändring av den utrikespolitiska linjen.

Utskottets ställningstagande

I ärendet har utskottet granskat utrikesministerns uttalanden om Storbritanniens utträde ur EU. Utskottet vill mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen påminna om vad det tidigare uttalat, 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 att uttalandena ska vara korrekta. Detta utesluter dock inte att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat och polemiskt.

Utrikespolitiken skiljer sig i viss mån från andra politikområden. Ett uttalande som uppfattas stå i strid med regeringens officiella hållning kan skapa oklarhet och risk för komplikationer, särskilt om det rör förhållanden till en utländsk stat. Särskilda krav måste därför enligt utskottet ställas på

uttalanden som görs av den minister som ansvarar för utrikespolitiken inom regeringen.

Utskottets bedömning är att de uttalanden som varit föremål för granskning, sett till det sammanhang de gjordes i och hur de uttalades, inte var sådana att de kan sägas ha gett uttryck för någon ny svensk utrikespolitisk linje. Som utskottet tidigare anfört ställs särskilda krav på uttalanden inom utrikespolitiken, och utskottet vill på ett allmänt plan erinra om vikten av att utrikesministerns uttalanden till sitt innehåll är så formulerade att de inte leder till missförstånd eller ger upphov till motstridiga tolkningar. Det kan konstateras att uttalandena i just detta fall inte kom att få några sådana konsekvenser, såvitt framgår av granskningen.

Utskottet förutsätter att vad utskottet tidigare uttalat i sina granskningar om t.ex. performativa uttalanden beaktas av statsråd i deras fortsatta arbete.