



Extra ändringsbudget för 2018 – Ny möjlighet till uppehållstillstånd

Till finansutskottet

Finansutskottet beslutade den 3 maj 2018 att ge konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens proposition Extra ändringsbudget för 2018 – Ny möjlighet till uppehållstillstånd (prop. 2017/18:252) och de motioner som kunde komma att väckas med anledning av propositionen, i de delar som rör konstitutionsutskottets beredningsområde. Sju motioner har väckts med anledning av propositionen: 2017/18:4179 (M), 2017/18:4164 (SD), 2017/18:4174 (V), 2017/18:4173 (L), 2017/18:4178 (L), 2017/18:4180 (KD) och 2017/18:4165 (-).

Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till propositionens förenlighet med regeringsformens beredningskrav och motionerna 2017/18:4179 (M), 2017/18:4164 (SD) och 2017/18:4178 (L) i denna del.

I yttrandet finns en avvikande mening (SD).

Utskottets överväganden

Beredningskravet

Regeringsformen

I 7 kap. 2 § regeringsformen uttrycks ett allmänt beredningskrav för regeringsärenden. Enligt bestämmelsen ska de upplysningar och yttranden som behövs hämtas in från de berörda myndigheterna vid beredningen av regeringsärenden. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs hämtas in från kommuner. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig. I motiven framhålls att inhämtandet av yttranden från myndigheter, organisationer och andra enskilda sammanslutningar är ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i den svenska politiska beslutsprocessen (prop. 1973:90 s. 287). 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.).

Propositionshandboken

Statsrådsberedningens skrift Propositionshandboken (Ds 1997:1) innehåller anvisningar för propositionsarbetet i Regeringskansliet. I handboken slås det fast att det är beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen som styr behovet av remissbehandling. Det traditionella sättet för regeringen att få upplysningar och yttranden uppges vara att skicka ut betänkanden och promemorior på remiss. Regeringen kan även skaffa sig information på annat sätt, främst genom remissmöten och genom att hämta in underhandssynpunkter. Det framhålls att alla komplicerade lagstiftningsärenden regelmässigt ska föregås av remissbehandling. Remissmöten kan dock i sådana fall användas som en del av beredningsförfarandet, om ärendet har föregåtts av tidigare utredningar och remissförfaranden (s. 27). I fråga om remisstidens längd anges att den som huvudregel inte bör vara kortare än tre månader. 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. (s. 32).

Propositionshandboken tar även upp hur brådskande propositionsarbete bör hanteras (s. 119 f.). 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.

Extra ändringsbudget

Enligt riksdagsordningen får regeringen vid högst två tillfällen lämna en proposition med förslag till ändringar i statens budget för det löpande budgetåret (9 kap. 6 § första stycket). En sådan proposition lämnas i anslutning till budgetpropositionen eller den ekonomiska vårpropositionen (tilläggsbestämmelse 9.6.1). Förslag till ändringar i budgeten får dock lämnas vid andra tillfällen om regeringen anser att det finns särskilda skäl (9 kap. 6 § andra stycket).

När bestämmelsen infördes anförde regeringen att erfarenheten har 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 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, anförde regeringen. 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 föreligga 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. Kravet på särskilda skäl bör dock 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.

Konstitutionsutskottet tillstyrkte regeringens förslag (bet. 2013/14:KU46).

Sedan den nya bestämmelsen infördes den 1 september 2014 har tre propositioner med extra ändringsbudget lämnats: propositionerna 2015/16:47 Extra ändringsbudget för 2015 (med anledning av den flyktingsituation som uppkommit under året), 2015/16:146 Extra ändringsbudget för 2016 –

Ändring av rätten till bistånd för vissa utlänningar samt 2017/18:39 Extra ändringsbudget för 2017 – Kapitaltillskott till PostNord AB.

Propositionen

I propositionen lämnas förslag om en ny möjlighet till uppehållstillstånd för vissa ensamkommande unga. Det föreslås att en utlänning som har fått, eller annars skulle få, ett beslut om utvisning ska kunna beviljas ett uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå om vissa förutsättningar är uppfyllda. En ansökan om ett sådant uppehållstillstånd ska enligt förslaget endast få göras under en begränsad tid och vid ett tillfälle. Propositionen innehåller också förslag om att anpassa bestämmelserna om uppehållstillstånd för studier på gymnasienivå så att studier på sammanhållna yrkesutbildningar inom vuxenutbildningen eller liknande utbildningar inom introduktionsprogram i gymnasieskolan kan ge samma möjlighet till uppehållstillstånd som studier på ett nationellt program i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan. Regeringen föreslår till följd av lagförslagen även ändrade utgiftsramar och anslag för 2018.

Som framgått ovan får förslag till ändringar i budgeten lämnas vid andra tillfällen än i anslutning till budgetpropositionen eller den ekonomiska vårpropositionen om regeringen anser att det finns särskilda skäl. Regeringen anför i propositionen att den i slutet av 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 och att ett arbete med att ta fram ett sådant förslag därefter har bedrivits skyndsamt inom Regeringskansliet. Med hänsyn till de krav som regeringsformen ställer på beredning av lagförslag har det enligt regeringen inte varit möjligt att lämna förslaget inom ramen för den ordinarie processen för ändringar i statens budget. Enligt regeringen är det angeläget att de ändringar som föreslås i den tillfälliga lagen kan träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 juli 2018. Regeringen anser därför att det finns särskilda skäl för att lämna ytterligare förslag till ändringar i statens budget för 2018.

Av propositionen framgår att ett utkast till lagrådsremiss har utarbetats inom Justitiedepartementet. Utkastet har remissbehandlats och ett remissmöte hölls den 6 februari 2018. Regeringen beslutade den 19 mars 2018 att inhämta ett yttrande från Lagrådet. Lagrådet har inte kunnat tillstyrka att det remitterade lagförslaget läggs till grund för lagstiftning.

Regeringen anger i propositionen att Lagrådet (vars yttrande redovisas mer utförligt nedan) har invändningar mot att utkastet till lagrådsremiss har remitterats på kort tid (tre veckor). Regeringen anför vidare 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.

Lagrådets yttrande

Lagrådet konstaterar att ett utkast till lagrådsremiss har remitterats till 77 remissinstanser och att yttranden även har kommit in från andra. I yttrandet anför Lagrådet vidare bl.a. följande (s. 122).

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

Lagrådet anger avslutningsvis att beredningskravet inte kan anses väl tillgodosett.

Av Lagrådets yttrande framgår även att det i utkastet till lagrådsremiss inte fanns någon bestämmelse som motsvarar 16 f § tredje stycket i regeringens lagförslag. Lagrådet anför att förslaget i den delen inte har varit föremål för något remissförfarande bortsett från att Migrationsverket – ensamt – beretts tillfälle att lägga fram synpunkter på förslaget. Lagrådet framhåller även att det av lagrådsremissen inte framgår om verket har anført något och i så fall vad. Detta innefattar enligt Lagrådet inte någon godtagbar beredning av frågan.

Finansutskottet beslutade den 3 maj 2018 att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslagen i propositionen. I ett yttrande den 7 maj 2018 anför Lagrådet 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.

Motionerna

I kommittémotion 2017/18:4179 av Elisabeth Svantesson och Johan Forssell (båda M) begärs att riksdagen ska avslå propositionen. Motionärerna anför bl.a. att Lagrådet har konstaterat att det finns stora brister i beredningen av förslaget och att Lagrådet menar att beredningskravet inte kan anses väl tillgodosett. Motionärerna framhåller att remisstiden var väldigt kort i förhållande till förslagets komplexitet.

I partimotion 2017/18:4164 av Oscar Sjöstedt m.fl. (SD) begärs att riksdagen ska avslå propositionen. I motionen anför bl.a. att ärendet är ytterst illa berett.

I kommittémotion 2017/18:4178 av Fredrik Malm m.fl. (L) begärs att riksdagen ska avslå propositionen. Motionärerna hänvisar bl.a. till den kritik som Lagrådet och andra remissinstanser har riktat mot förslaget. Motionärerna lyfter bl.a. fram att Kammarrätten i Stockholm har avstyrkt förslagen med hänvisning till att den korta remisstiden i kombination med lagförslagets komplexitet har gjort att det inte varit möjligt att helt förstå lagförslagen och dess konsekvenser.

Tidigare uttalanden av konstitutionsutskottet om beredningskravet

Konstitutionsutskottet behandlade under våren 2007 (prot. 2006/07:32, den 31 maj 2007) en fråga om yttrande till näringsutskottet över beredningen av propositionen om försäljning av vissa statligt ägda företag. Utskottet beslutade att inte avge yttrande och hänvisade till att en granskning av regeringens beredning av propositionen om försäljning av vissa statligt ägda företag var att vänta under följande riksmöte.

Hösten 2008 (bet. 2008/09:KU10 s. 46 f.) genomförde utskottet en granskning av hur beredningskravet enligt regeringsformen fullgörs för en rad olika typer av regeringsärenden. I utskottets ställningstagande (s. 63 f.) anfördes bl.a. att den ordning som föreskrivs i 7 kap. 2 § regeringsformen ska tillmätas stor vikt. Genom att förslag och pågående ärenden kommer myndigheter, organisationer och andra till del kan de bli allsidigt belysta och konsekvenserna av dem så långt möjligt kända på förhand. Kvaliteten på regeringens och, i förlängningen, i vissa fall även riksdagens beslutsfattande ökar därmed till gagn för demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Samtidigt borde enligt utskottet också påminnas om att beredningskravet inte är absolut. Upplysningar och yttranden ska enligt regeringsformen begäras in i den mån det behövs. Utskottet påminde även om att det i regeringsformen inte föreskrivs någon särskild form för hur upplysningar och yttranden ska hämtas in.

I ett yttrande (yttr. 2013/14:KU6y) till civilutskottet över regeringens proposition om nya åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov gör konstitutionsutskottet följande uttalande om propositionens förenlighet med regeringsformens beredningskrav (s. 5 f.).

Konstitutionsutskottet har tidigare pekat på vikten av att myndigheters sakkunskap inhämtas och att remisstider eller motsvarande bör vara så väl tilltagna att remissinstanserna ges en reell möjlighet att överväga förslagen. Det faller på aktuella departementschefen eller annan föredragande att avgöra vilka myndigheter som är berörda av ett regeringsärende och i vilken omfattning organisationer och enskilda bör få tillfälle att yttra sig.

Förslaget i den del det avser Boverkets rapport har remitterats på synnerligen kort tid och därtill under jul- och nyårshelgerna. Utskottet noterar att ett remissmöte förvisso hållits för att kompensera den korta remisstiden. Enligt konstitutionsutskottets mening har ärendets beredning varit anmärkningsvärt komprimerad. Medan Lagrådet bedömer att beredningen av Boverkets rapport inte är godtagbar, att det i den delen inte kan anses att RF:s beredningskrav är uppfyllt och att beredningen därför inte kan ligga till grund för lagstiftning, är regeringen av den uppfattningen att RF:s beredningskrav är uppfyllt, med hänsyn till lagstiftningsärendets karaktär. Här kan från konstitutionsutskottets sida erinras om att domstolar eller offentliga organ i enlighet med 11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § RF inte ska tillämpa en föreskrift om de finner att stadgad ordning i något väsentligt avseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst. Av de aktuella bestämmelserna i RF framgår även att det vid en sådan prövning av en lag särskilt ska beaktas att riksdagen är folkets främsta företrädare och att grundlag går före lag.

Frågan om huruvida propositionen i denna del, vad gäller beredningen, ska antas är emellertid något som civilutskottet får ta ställning till.

Våren 2015 (bet. 2014/15:KU20 s. 161 f.) granskade utskottet beredningen av förslag om upphävande av kravet på värddvalssystem i primärvården. I fråga om remisstider framgår av granskningen att en remisspromemoria sändes ut på remiss för skriftligt yttrande till remissinstanserna, med begäran om svar 20 dagar senare. I ärendet hölls även ett remissmöte om promemorian med möjlighet att lämna muntliga synpunkter.

Det ansvariga statsrådet framhöll vid utskottets utfrågning i granskningsärendet bl.a. att regeringen bedömde det som angeläget att få genomslag för sin politik efter regeringsskiftet, och hänvisade till att konstitutionsutskottet tidigare i vissa fall har accepterat detta som skäl till en kortare beredningsprocess än vad som normalt är fallet. Statsrådet bedömde inte att det aktuella förslaget hade statsfinansiell betydelse men hänvisade till att regeringen lutade sig mot konstitutionsutskottets resonemang om behovet för en ny regering att snabbt få genomslag för den politik den gått till val på. Statsrådet anförde vidare under utfrågningen att regeringen i det aktuella fallet – med hänvisning till frågans art, att det rörde en mindre lagteknisk justering, att det var en återgång till en tidigare lagstiftning och att det inte innebar att någon skyldighet infördes utan att bestämmanderätten återfördes till landstingen – sammantaget ansåg att en förkortad beredningstid och remisstid var rimlig. Det anfördes även att den aktuella frågan hade diskuterats under en längre tid och att regeringen sammantaget ansåg att remisstiden kunde förkortas utan att det skulle innebära allvarliga men för möjligheten att lämna synpunkter.

I sitt ställningstagande uttalade utskottet bl.a. följande (s. 178).

De skäl för behovet av skyndsamhet i ärendet som regeringen har anfört inom ramen för utskottets granskning kan enligt utskottet inte anses

motivera att gängse beredningsrutiner frångåtts. Särskilt vid sådana tillfällen då ett allmänt val lett till regeringsskifte finns det ett intresse, från rent politiska utgångspunkter, av att valresultatet så snart som möjligt får genomslag i den förda politiken. Sådana strävanden får emellertid inte leda till att grundläggande bestämmelser om beredningen av lagärenden åsidosätts. Konstitutionsutskottet har tidigare, med hänvisning till budgetlagens s.k. fullständighetsprincip, ansett det vara motiverat att beredningsarbetet i lagärenden med budgetära konsekvenser i samband med ett regeringskifte blivit något beskuret i jämförelse med den gängse ordningen. Av den aktuella granskningen framgår dock att regeringen inte bedömde att lagförslaget om upphävande av kravet på vårdvalssystem i primärvården hade någon statsfinansiell betydelse.

Utskottet noterar att regeringen tämligen omgående efter Lagrådets yttrande återkallade propositionen, men vill understryka att regeringen har ett betydande ansvar i arbetet med att upprätthålla god kvalitet i lagstiftningen och att remissbehandling och förhandsgranskning utgör väsentliga inslag i detta arbete. För att kunna uppnå detta borde enligt utskottets mening remissinstanserna ha getts längre svarstid, i synnerhet med hänsyn till att remissen framför allt skickades till huvud- och samarbetsorganisationer och att behovet av eventuella underremisser därmed borde ha beaktats. Det remissmöte som hölls samma dag som remisstiden gick ut kan mot denna bakgrund inte anses ha kompenserat för den korta svarstiden. Vidare konstaterar utskottet att tidplanen för ärendet endast medgav en vecka för att omhänderta remissinstansernas synpunkter, vilket med hänsyn till det delade remissutfallet och den kritik som framfördes mot förslaget måste betraktas som orimligt kort.

Våren 2016 (bet. 2015/16:KU20 s. 454 f.) granskade utskottet beredningen av lagförslag om särskilda åtgärder vid allvarig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet. I sitt ställningstagande uttalade utskottet bl.a. följande (s. 479).

Som utskottet tidigare konstaterat är beredningskravet inte lika för alla fall. Beredningsrutinerna är endast i liten utsträckning reglerade i regeringsformen och det finns därför ett utrymme för flexibilitet och en möjlighet att anpassa rutinerna för allvarliga och brådskande fall. Det gäller t.ex. möjligheten till förkortad delningstid och förkortad tidsfrist för att lämna synpunkter på förslagen. Samtidigt är det, i enlighet med vad utskottet tidigare uttalat, viktigt att framhålla att regeringsformens beredningskrav är av väsentlig betydelse i samtliga ärenden i vilka regeringen fattar beslut, även i krissituationer då regeringen nödgas bereda ärenden av brådskande karaktär. Bestämmelserna som beskrivs i 7 kap. 2 § regeringsformen ska därmed tillmätas stor vikt. Utskottet anser liksom tidigare att det är särskilt viktigt att även under kriser, i möjligaste mån, bibehålla krav på såväl tidsfrister som lämpligt antal remissinstanser. Detta gäller inte minst i beredningen av ärenden som det aktuella, vilka kan komma att få stor betydelse för många människor och som rör grundläggande frågor om mänskliga rättigheter, eller som utskottet också tidigare påtalat beredningen av ärenden som kan innebära ett stort ekonomiskt risktagande för staten. Genom att låta förslag och pågående ärenden komma myndigheter, organisationer och andra till del kan de bli allsidigt belysta och konsekvenserna av dem så långt möjligt kända på förhand. Kvaliteten på regeringens beslutsfattande ökar därmed till gagn för demokrati, rätts-säkerhet och effektivitet.

Utskottet anförde även 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.

Utskottets ställningstagande

Konstitutionsutskottet har, som framgår ovan, tidigare framhållit att regeringen har ett betydande ansvar i arbetet med att upprätthålla god kvalitet i lagstiftningen och att remissbehandling och förhandsgranskning utgör väsentliga inslag i detta arbete. Utskottet har även pekat på vikten av att myndigheters sakkunskap inhämtas och att remisstider eller motsvarande bör vara så väl tilltagna att remissinstanserna ges en reell möjlighet att överväga förslagen. Samtidigt har utskottet konstaterat att beredningskravet inte är lika för alla fall. Beredningsrutinerna är endast i liten utsträckning reglerade i regeringsformen och det finns därför ett utrymme för flexibilitet och en möjlighet att anpassa rutinerna för allvariga och brådskande fall. Som utskottet tidigare konstaterat 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.

Frågan om huruvida beredningsunderlaget i ett enskilt ärende är tillräckligt för att riksdagen ska kunna ta ställning till förslaget bör enligt konstitutionsutskottet bedömas av beredande utskott. I det sammanhanget kan även beaktas vad konstitutionsutskottet tidigare uttalat om beredningskravet.

Konstitutionsutskottet noterar att det i en anmälan till utskottet (dnr 1826-2017/18) har begärts att regeringens beredning och hantering av det nu aktuella ärendet ska granskas av utskottet. Utskottet kommer att behandla denna anmälan under riksmötet 2018/19.

Stockholm den 22 maj 2018

På konstitutionsutskottets vägnar

Andreas Norlén

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Andreas Norlén (M), Björn von Sydow (S), Hans Ekström (S), Annicka Engblom (M), Veronica Lindholm (S), Jonas Millard (SD), Marta Obminska (M), Jonas Gunnarsson (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Agneta Börjesson (MP), Dag Klackenbergh (M), Fredrik Eriksson (SD), Tina Acketoft (L), Mia Sydow Mölleby (V), Tuve Skånberg (KD), Laila Naraghi (S) och Ida Karkkiainen (S).

Avvikande mening

Extra ändringsbudget för 2018 – Ny möjlighet till uppehållstillstånd (SD)

Jonas Millard (SD) och Fredrik Eriksson (SD) anför:

Vi anser, i likhet med utskottet, att frågan om huruvida beredningsunderlaget i ett enskilt ärende är tillräckligt för att riksdagen ska kunna ta ställning till förslaget som huvudregel bör bedömas av beredande utskott. I det aktuella ärendet har finansutskottet emellertid bett konstitutionsutskottet om vägledning. Konstitutionsutskottet borde därför ha prövat om regeringsformens beredningskrav kan anses uppfyllt.

Konstitutionsutskottet har, som framgår av utskottsmajoritetens ställningstagande, tidigare framhållit att regeringen har ett betydande ansvar i arbetet med att upprätthålla god kvalitet i lagstiftningen och att remissbehandling och förhandsgranskning utgör väsentliga inslag i detta arbete. Utskottet har även pekat på vikten av att myndigheters sakkunskap inhämtas och att remisstider eller motsvarande bör vara så väl tilltagna att remissinstanserna ges en reell möjlighet att överväga förslagen. Samtidigt har utskottet konstaterat att beredningskravet inte är lika för alla fall. Utskottet har t.ex., med hänvisning till budgetlagens s.k. fullständighetsprincip, ansett det vara motiverat att beredningsarbetet i lagärenden med budgetära konsekvenser i samband med ett regeringsskifte blivit något beskuret i jämförelse med den gängse ordningen. Utskottet har emellertid även uttalat att regeringens strävanden att så snart som möjligt få genomslag för sin politik inte får leda till att grundläggande bestämmelser om beredningen av lagärenden åsidosätts. Detta gäller, som utskottet också tidigare påtalat, inte minst i beredningen av ärenden som kan innebära ett stort ekonomiskt risktagande för staten.

I det nu aktuella ärendet har Lagrådet riktat mycket hård kritik mot regeringens lagförslag, bl.a. när det gäller regeringsformens beredningskrav. Vi delar den kritiken och anser att remisstiden har varit anmärkningsvärt kort i förhållande till förslagets komplexitet. Remissinstanserna har därmed inte fått en reell möjlighet att överväga förslagen. Det kan även noteras att det inte är fråga om en nybildad regering eller om en hastigt uppkommen situation. De personer som omfattas av regeringens förslag kom till Sverige redan 2015. Regeringen har således haft mycket gott om tid på sig att arbeta fram ett lagförslag i enlighet med gängse rutiner.

Mot denna bakgrund kan ifrågasättas om beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen är uppfyllt och om det finns särskilda skäl för att lämna en proposition med extra ändringsbudget.