

Konstitutionsutskottets betänkande 2020/21:KU10

Granskningsbetänkande hösten 2020

Inledning och sammanfattning

Konstitutionsutskottets granskning

Enligt 13 kap. 1 § regeringsformen ska konstitutionsutskottet granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Utskottet har rätt att för detta ändamål få ut protokollen över beslut i regeringsärenden, handlingar som hör till dessa ärenden samt regeringens övriga handlingar som utskottet finner nödvändiga för sin granskning. Till grund för den granskning som nu redovisas har utskottet haft tillgång till bl.a. material som har tagits fram av utskottets kansli och av Regeringskansliet. Delar av det skriftliga utredningsmaterialet redovisas i bilaga A1.1.1–5.11.3.

För att inhämta ytterligare upplysningar har utskottet hållit ett antal utfrågningar. Uppteckningar från utfrågningarna finns i bilaga B1–9.

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 betänkandets inledande kapitel redovisas utskottets allmänna, administrativt inriktade granskning, som utskottet lägger fram på eget initiativ. Därefter redovisas i olika kapitel den granskning med anledning av särskilda anmälningar som utskottet bordlade under våren 2020 (särsk. prot. 2019/20:35 § 4, 2019/20:37 § 4). I det första av dessa kapitel behandlas vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen. I de två därpå följande kapitlen behandlas handläggningen av vissa regeringsärenden m.m. respektive vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen. I det avslutande kapitlet behandlas vissa frågor om statsråds tjänsteutövning.

Kapitelindelningen följer ärendenas huvudsakliga karaktär.

Vissa resultat av granskningen

Administrativt inriktad granskning

I avsnittet *Regeringens sammansättning och regeringsarbetets organisation* har utskottet fortsatt att följa utvecklingen av antalet tjänstgörande i Regeringskansliet.

Vidare har utskottet gått igenom *regeringsprotokoll* från 2019, bl.a. underprotokollen från Finansdepartementet och Infrastrukturdepartementet. Utskottet utgår i sitt ställningstagande från att regeringen – i den mån den råder över beslutsprocessen – vidtar nödvändiga planeringsåtgärder för att upprätthålla tiden mellan kungörande och ikraftträdande.

I granskningen av *förvaltningsärenden* har utskottet gått igenom sådana ärenden som handlagts inom Infrastrukturdepartementet. I ställningstagandet understryker utskottet allmänt vikten av att handläggningen av ärenden inte fördröjs i onödan.

Utskottet har också på nytt granskat *utnämningmakten*. Granskningen är som tidigare inriktad på politisk bakgrund respektive kön. Även s.k. öppna rekryteringsförfaranden, inklusive användningen av externt rekryteringsstöd, uppmärksammas. Andelen utnämnda myndighetschefer i Sverige med politisk bakgrund har legat mer eller mindre konstant sedan regeringsskiftet 2006. Detsamma gäller i fråga om andelen utnämnda chefer med politisk bakgrund vid utlandsmyndigheterna. Utskottet framhåller sin tidigare uppfattning, att politisk bakgrund inte ska vara diskvalificerande vid tillsättningen så länge avseende endast fästs vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet. Vad som i sådana fall är relevant är inte vilket politiskt parti den person som utnämns har bakgrund inom, utan det faktum att han eller hon har haft vissa uppgifter i en politisk och offentlig miljö och utfört dessa på ett sådant sätt att det är meriterande för den tjänst som ska tillsättas. Andelen kvinnor bland dem som utses till myndighetschefer i Sverige har ökat tydligt under åren och ligger sedan flera år strax under 50 procent. Bland utnämnda chefer vid utlandsmyndigheterna har på senare år andelen kvinnor också ökat, och den ligger nu på 49 procent. När det gäller öppna rekryteringsförfaranden är andelen sådana fortfarande hög. Externa rekryteringsstöd i form av s.k. second opinion förekommer också i stor utsträckning. I ställningstagandet framhåller utskottet att det ser positivt på den utveckling som varit i fråga om andelen kvinnor bland de utnämnda myndighetscheferna, som numera är ungefär lika stor som andelen män.

Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen

Utskottet har granskat *förankringen av Sveriges position när det gäller EU:s upphovsrättsdirektiv*. Regeringen har ingen skyldighet att samråda med EU-nämnden inför möten i Coreper, utan i stället bör utskotten bevaka skedena före rådsmötena. Det finns enligt utskottet skäl att från både regeringens och de olika utskottens sida vara uppmärksamma på när beslutsgången inom EU i ett visst ärende avviker från den som vanligtvis gäller på så sätt att frågan inte

tas upp på ett rådsmöte, och därmed inte heller blir föremål för samråd med EU-nämnden. Vad som framkommit i granskningen ger inte underlag för någon annan slutsats än att regeringen har fullgjort sin informations- och samrådsskyldighet.

Vidare har utskottet granskat regeringens *samråd inför rådets beslut om EU:s årsbudget*. I det aktuella ärendet kunde Sverige inte ställa sig bakom det slutliga förslaget till årsbudget när frågan kom upp i rådet. Enligt utskottet får regeringens agerande sägas ligga i linje med det som den hade anfört i EU-nämnden, nämligen att den slutligt antagna budgeten skulle vara så restriktiv som möjligt. Vad som framkommit ger därför inte grund för någon annan bedömning än att regeringen agerat inom ramarna för mandatet. Mot bakgrund av det som anfördes av statssekreteraren under samrådet om att man skulle kunna komma att ställa sig bakom ett förslag, vill utskottet ändå framhålla att regeringen hade varit oförhindrad att förankra sitt beslut att rösta emot budgetförslaget genom ett skriftligt samråd med EU-nämnden, då förslaget till årsbudget var uppsatt som en A-punkt. Ett skriftligt samråd hade i den uppkomna situationen legat i linje med det som kännetecknar ett väl fungerande samråd mellan riksdag och regering.

I granskningen av *regeringens hantering av riksdagens budgetbeslut* konstaterar utskottet att det i flera fall dröjde innan riksdagens beslut genomfördes. Samtidigt rådde särskilda omständigheter vid budgetbehandlingen hösten 2018. Den långa regeringsbildningen och det faktum att budgetpropositionen från övergångsregeringen förlorade i omröstningen i riksdagen innebar att det blev kort om tid för att förbereda genomförandet av budgeten. Mot den bakgrunden är det förståeligt att regeringen behövde göra prioriteringar i arbetet med genomförandet av budgeten och att vissa beslut därför kom att saknas i regleringsbrevens i december 2018.

En annan granskning gäller *regeringens återrapportering av Klimatklivet*. Utskottet framhåller att det är av största vikt att återrapportering till riksdagen är så saklig och korrekt som möjligt samt att urvalet av uppgifter som tas med i redovisningarna svarar mot kravet att information till riksdagen ska ge en rättvisande bild. Utskottet noterar att ett nytt klimatpolitiskt ramverk har kommit på plats som syftar till att förbättra rapporteringen till riksdagen, och det är viktigt att det berörda utskottet och regeringen fortsätter att ha en aktiv dialog om hur resultatredovisningen kan bli bättre och mer fullödig.

Utskottet har även granskat *regeringens hantering av tillkännagivandet om Migrationsverkets direktåtkomst till vissa uppgifter*. Det tog nära tre år innan regeringen fattade de beslut som innebar att den ansåg att tillkännagivandet kunde ses som slutbehandlat. Samtidigt rörde det sig om komplicerade frågor och under hela perioden pågick beredning inom såväl myndigheter som Regeringskansliet. Utskottet har tidigare framhållit vikten av att regeringen behandlar riksdagens skrivelser skyndsamt och gör ansträngningar för att undvika onödig tidsåtgång. Huruvida den redovisade tidsåtgången är rimlig bör bedömas med hänsyn till tillkännagivandets innehåll och de

beredningsåtgärder som behöver vidtas. Vad som framkommit i granskningen ger inte anledning till något ytterligare uttalande av utskottet.

Granskningen har även omfattat statsråds svar på *skriftliga frågor om utredning av medicinska åldersbedömningar*. Utskottet påminner om vikten av att statsråd när de lämnar svar på frågor från riksdagsledamöter gör det inom den reglerade tidsramen och att svaren i den utsträckning det är möjligt innehåller den information som riksdagsledamöterna efterfrågat.

Handläggning av vissa regeringsärenden m.m.

En granskning avser *intressekonflikter i utredningen Biojet för flyget*. Den särskilde utredaren var styrelseledamot och hade aktier i ett bolag som under den tid utredningen pågick började diskutera ett samarbete med en annan aktör inom ett område med nära koppling till utredningsuppdraget. När den särskilda utredaren utsågs kände departementet till styrelseuppdraget och bedömde då att det var förenligt med utredningsuppdraget. Utskottet understryker vikten av att upprätthålla ordningen att en tilltänkt utredare inte bör ha sådana engagemang att utredningens slutsatser och förslag kan leda till mer betydande effekter för honom eller henne. Att en tilltänkt utredare är styrelseledamot eller äger aktier i ett företag som kan komma att påverkas av utredningens förslag bör i sig aktualisera överväganden om personens lämplighet som utredare, då en sådan situation är svårförenlig med utredningsväsendets integritet. Regeringen har därför ett ansvar för att utvärdera i vad mån den tilltänkta utredarens uppdrag och ekonomiska intressen kan förväntas vara förenliga med uppdraget.

En annan granskning gäller regeringens beslut om undantag från kravet på svenskt medborgarskap för en *säkerhetsklassad anställning inom Kriminalvården*. I det aktuella fallet visade det sig i efterhand att personen saknade uppehållstillstånd, vilket borde ha kontrollerats av den myndighet som begärt undantaget. Utskottet noterar att Kriminalvården efter det inträffade har uppdaterat sina rutiner för kontroll av medborgarskap och uppehålls- och arbetstillstånd före anställning.

Ansökan om bearbetningskoncession för Kallak har granskats av utskottet. I det aktuella regeringsärendet vidtogs inga synbara handläggningsåtgärder under en period på närmare tre år. Det innebar en tidsutdräkt som inte är acceptabel, enligt utskottet. Av materialet framgår vidare att sökanden vid ett flertal tillfällen sökt kontakt med Näringsdepartementet med önskemål om att få utveckla sin sak vid ett möte, men att departementet då har uppgett att ett möte inte är möjligt eftersom frågan rör ett kommande regeringsbeslut och ett ärende under handläggning. Utskottet konstaterar att departementsledningens besked inte verkar vara i linje med det förhållningssätt som statsministern angett och att det alltså verkar saknas ett gemensamt förhållningssätt inom Regeringskansliet i fråga om möjligheten för parter i förvaltningsärenden att få till stånd ett möte med det ansvariga departementet.

Utskottet har också granskat regeringens hantering av ett *tillståndsärende om utbyggnad av raffinaderi i Lysekil*. I det aktuella fallet hade Naturvårdsverket först efter att mark- och miljööverdomstolen meddelat prövningstillstånd underrättat regeringen att den verksamhet som det var fråga om var av sådan karaktär att regeringen borde förbehålla sig tillåtlighetsprövningen. I underrättelsen anfördes att det hade tillkommit omständigheter i ett relativt sent skede av mark- och miljödomstolens prövning. I ställningstagandet anför utskottet att ett beslut av regeringen om att förbehålla sig prövningen bör fattas så tidigt som möjligt i processen. Något formellt hinder mot att fatta ett sådant beslut i ett senare skede finns dock inte, t.ex. om nya omständigheter framkommer. Det är dock viktigt att understryka att strävan från regeringens och myndigheternas sida måste vara att frågor om att regeringen ska pröva tillåtligheten väcks redan i första instans. Det finns i ärenden av det aktuella slaget intresseavvägningar som kan motivera en prövning av regeringen, och dessa intresseavvägningar bör som regel vara kända när en ansökan ligger hos en mark- och miljödomstol. Utskottet vill i detta sammanhang därför framhålla principen om domstolarnas självständighet enligt 11 kap. 3 § regeringsformen, och mot bakgrund av denna princip bör regeringen iaktta försiktighet i fråga om att ta över tillåtlighetsprövningen i ett sent skede. Ju högre instans målet behandlas i desto större försiktighet måste iakttas. Vidare har i granskningen framkommit att klimat- och miljöministern uttalat sig om behovet av nya investeringar i fossila bränslen samtidigt som regeringen har berett frågan om tillåtlighetsprövningen. Även om statsrådets uttalanden syftade till att ge uttryck för partipolitiska åsikter gjordes de på konkret fråga om tillåtlighetsprövningen. Utskottet framhåller att sådana uttalanden under en pågående prövning av regeringen kan ge upphov till tvivel om att prövningen är saklig och opartisk, och utskottet understryker att objektivitetsprincipen i regeringsformen gäller när regeringen prövar förvaltningsärenden. Utskottet tar även upp de kontakter som förekom mellan det aktuella bolaget och Regeringskansliet innan bolaget återkallade sin ansökan. Det har inte framkommit att en återkallelse av ansökan har diskuterats i dessa kontakter, men formen och innehållet i kontakterna medför att utskottet finner skäl att ifrågasätta lämpligheten i att kommunicera med enskilda på det sätt som skett. Utskottet understryker vikten av en omdömesgill kommunikation i alla sammanhang.

Utskottet har också granskat *hanteringen av uppgifter om Iraks försvarsminister*. Av en rapport från den svenska ambassaden i Irak som den 8 oktober 2019 översändes till Utrikesdepartementet, Försvarsdepartementet och Statsrådsberedningen framgick att försvarsministern var svensk medborgare och att det samma dag hade ägt rum ett möte mellan honom och Sveriges ambassadör. Vid mötet, som ägde rum på den irakiske försvarsministerns initiativ, tog han bl.a. upp anklagelser mot honom som cirkulerade i sociala medier i Sverige. Den 10 oktober 2019 beslutade regeringen proposition 2019/20:28 Fortsatt svenskt deltagande i den militära utbildningsinsatsen i Irak. Innehållet i ambassadrporten bedömdes inte vara av sådan

karaktär att det fanns skäl att informera utrikesministern eller försvarsministern, vilka fick information i samband med mediernas rapportering i slutet av november 2019. Mot bakgrund av att Sverige hade militär personal i Irak och att frågan om att förlänga mandatet för den svenska insatsen vid den aktuella tidpunkten låg på regeringens bord, ställer utskottet sig frågande till den bedömningen. Utskottet framhåller att regeringen och ansvariga statsråd har ett övergripande ansvar för att säkerställa att myndigheter informerar regeringen om den aktuella situationen inom respektive ansvarsområde och att informationshanteringen inom respektive departement leder till att ansvarigt statsråd får relevant och behövlig information. Utskottet uppmärksammar även bestämmelsen i 10 kap. 13 § regeringsformen, enligt vilken utrikesministern ska hållas underrättad när en fråga som är av betydelse för förhållandet till en annan stat eller till en mellanfolklig organisation uppkommer hos en statlig myndighet. I granskningsärendet har framkommit uppgifter som det rimligen funnits skäl att underrätta utrikesministern om, bl.a. att en förundersökning inletts mot den irakiske försvarsministern för brott mot mänskligheten, men någon underrättelse enligt 10 kap. 13 § regeringsformen har inte skett.

En annan granskning gäller *hanteringen av information om en officer*, som av Kustbevakningen bedömts vara olämplig ur säkerhetssynpunkt. Personen, som tidigare varit anställd vid Försvarsmakten, hade inte varit sanningsenlig gällande vissa meriter. Kustbevakningen meddelade Justitiedepartementet sin bedömning och att Försvarsmakten var informerad. Mot bakgrund av bedömningen att personen i fråga var olämplig ur säkerhetssynpunkt, samt att det saknades en heltäckande bild i ärendet, hade det enligt utskottet varit en naturlig åtgärd att frågan följdes upp i kontakterna mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten. Om så skett kan i efterhand konstateras att uppgiften om personens tidigare uppdrag vid bl.a. Natos militära högkvarter hade kommit Regeringskansliet till del betydligt tidigare än vad som nu blev fallet, i samband med medierapporteringen. Det är enligt utskottet rimligt att såväl försvarsministern som utrikesministern snarast möjligt får kännedom om uppgifter av detta slag.

Vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen

I granskningen *Lotteriinspektionens tillsyn av Casino Cosmopol* noterar utskottet bl.a. att Regeringskansliet i mars 2018 fick information från Lotteriinspektionen om att myndigheten identifierat brister i Casino Cosmopols spelansvararbete. Av propositionen En omreglerad spelmarknad (prop. 2017/18:220), som beslutades av regeringen i april samma år, framgår det emellertid inte att några sådana brister hade identifierats. Utskottet konstaterar att regeringen har ett ansvar för att beredningen av regeringsbeslut resulterar i ett fullgott beslutsunderlag.

Utskottet har även granskat *regeringens styrning av Arbetsförmedlingen efter riksdagens budgetbeslut för 2019*. Enligt utskottet måste beaktas att

regeringen efter valet 2018 fungerade som en övergångsregering, vilket påverkade förutsättningarna för att styra myndigheten under december 2018 och delar av januari 2019. Utskottet har tidigare framhållit att en övergångsregerings beslut om regleringsbrev endast bör innehålla sådant som är en direkt följd av riksdagens budgetbeslut och inte uppgifter som bedöms vara politiskt kontroversiella eller som har en tydlig partipolitisk inriktning. Även om innehållet i Arbetsförmedlingens regleringsbrev för budgetåret 2019 inledningsvis alltså borde begränsas är frågan i granskningen om det i övrigt fattades några beslut eller om det förekom någon dialog mellan Arbetsmarknadsdepartementet och Arbetsförmedlingen med anledning av den minskning av myndighetens förvaltningsanslag som hade beslutats av riksdagen. Granskningen visar att Arbetsförmedlingen i ett tidigt skede informerade Arbetsmarknadsdepartementet om att anslagsminskningen skulle få konsekvenser för myndighetens organisation och verksamhet. Personal behövde sägas upp och lokala kontor läggas ned. Dessa frågor togs upp mellan Arbetsmarknadsdepartementet och Arbetsförmedlingen under perioden december 2018–mars 2019. Dåvarande arbetsmarknadsministern uttryckte förståelse för behovet av att varsla och säga upp personal och hon var inte heller emot att kontor lades ned, men det rådde olika meningar kring processen om vilka kontor som skulle stängas. Utskottet anför att regeringen från slutet av januari 2019 och framåt i princip var oförhindrad att fatta de regeringsbeslut den ansåg nödvändiga i förhållande till myndigheten, om dialogen med den visade sig otillräcklig. Det kan enligt utskottet diskuteras om regeringen fattade de beslut som hade behövts under våren 2019 sett till den situation som kom att uppstå. Från senvåren 2019 vidtog regeringen flera åtgärder kopplade till reformeringen av Arbetsförmedlingen och vad som framkommit i den delen av granskningen ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

Granskningen *Brottsförebyggande rådets rapporter* ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning

Utskottet har granskat *finansmarknads- och bostadsministrarnas agerande i fråga om amerikanska sanktioner mot en svensk bank*. Utskottet anför att det är svårt att avgöra om statsrådets uttalanden om amerikanska sanktioner varit korrekta eftersom han inte närmare preciserat vad som legat till grund för uttalandena. Något som motsäger uppgifterna i hans uttalande har dock inte framkommit i granskningen. Vidare konstateras i granskningen att statsrådets uttalande skedde samtidigt som Finansinspektionen utredde om det fanns brister i bankens arbete för att motverka penningtvätt. Frågan är om uttalandet griper in i den process som var aktuell hos Finansinspektionen. Som framgått av granskningen finns ett internationellt samarbete mellan nationella myndigheter inom penningtvättsområdet. Ett uttalande som tar sikte på utfallet av amerikanska myndigheters tillsyn mot en svensk bank kan indirekt komma att röra frågor som är av betydelse för den svenska tillsynsmyndighetens

prövning, vilket skulle riskera att komma i konflikt med bestämmelsen om myndigheternas självständighet i 12 kap. 2 § regeringsformen. Samtidigt fanns ett intresse av att statsrådet med ansvar för finansmarknadsfrågor skulle uttala sig. Utskottet vill dock understryka vikten av att statsråd i uttalanden av det aktuella slaget tar i beaktande att det samtidigt pågår en nationell tillsyn som inte är helt väsensskild från den som bedrivs av den utländska myndigheten. Det finns därför skäl till viss återhållsamhet även när det gäller uttalanden som tar sikte på den utländska myndigheten. I granskningen tas även upp den dialog som statsrådet sagt sig ha med svenska myndigheter. Någon dialog mellan statsrådet och svenska myndigheter som riskerat att komma i konflikt med myndigheternas självständighet synes det inte ha varit fråga om, enligt utskottet.

Vidare har utskottet granskat *inrikesministerns uttalanden om MSB:s helikopterupphandling*. MSB hade förmedlat en felaktig uppgift om antalet upphandlade helikoptrar. Uppgiften korrigerades senare av MSB. Eftersom inrikesministern förmedlat den felaktiga uppgiften vidare hade även han på lämpligt sätt kunnat låta korrigera den, vilket inte gjorts.

I granskningen *Statsministerns uttalanden om konstitutionsutskottets ställningstagande* konstaterar utskottet att statsministern vid en pressträff valde att lyfta fram vissa delar av utskottets ställningstagande. Vid utfrågningen med statsministern underströk han att det är utskottets ställningstagande som gäller.

Utskottet har även granskat bl.a. inrikesministerns *uttalande om antalet poliser*. Av granskningen framgår att nettoökningen med hänsyn till Polismyndighetens personalomsättning var klart mindre än uppgiften i ett av uttalandena, varför det får sägas vara missvisande att, som gjordes, hänvisa till att polisen stärkts med många fler poliser.

En annan granskning avser *statsministerns uttalande om EU-stöd till Turkiet*. Av granskningen framgår att inga pengar har gått till den turkiska statsbudgeten men i vissa fall har turkiska departement eller myndigheter fått ersättning för sina utgifter baserat på verifierade kostnader som de haft för att utföra de projekt som beslutats. Statsministerns uttalande kan till sin ordalydelse inte anses vara en fullt ut rättvisande beskrivning. Det gjordes dock i en debattsituation och kan förstås som en beskrivning av det faktum att varken den turkiska regeringen eller turkiska myndigheter kan bestämma vilka projekt som ska tilldelas medel eller hur medlen ska användas.

När det gäller granskningen av *statsråds uttalanden om export av krigsmateriel* konstaterar utskottet att delar av utrikesministerns uttalande var felaktiga. Det är enligt utskottet en självklar utgångspunkt att statsråds uttalanden ska vara korrekta.

Även *justitie- och migrationsministerns uttalande om beviljade uppehållstillstånd på grund av anknytning* har granskats. Uttalandet avsåg hur antalet ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning hade påverkats av lagändringar om familjeåterförening. Av utredningen framgår att den statistik som statsrådet redovisade i sitt uttalande inte, mer än i möjligen begränsad

utsträckning, gav underlag för några slutsatser om den aktuella lagändringens effekter. Justitie- och migrationsministern ansvarar för sina uttalanden och därmed även för att de uppgifter som han lämnar är korrekta.

Energi- och digitaliseringsministerns uttalanden om rostskador på Ringhals har också granskats. De fotografier som funnits med i statsrådets Twittermeddelanden visade enligt granskningen skador som redan hade reparerats, även om vissa grundare skador alltså kvarstod. Statsrådets Twittermeddelanden gav en bild som inte var korrekt, enligt utskottet.

I granskningen av *inrikesministerns uttalanden om ett inkommet förslag till åtgärder mot gängbrottsligheten* konstaterar utskottet att inrikesministern uttalat att ett riksdagsparti kommit till blocköverskridande samtal om åtgärder mot gängbrottslighet utan ett enda brottsförebyggande åtgärdsförslag, men av en handling som inkommit till Regeringskansliet framgår det att riksdagspartiet hade fört fram ett antal sådana förslag. Uttalandet var alltså inte korrekt och har inte heller korrigerats.

Granskningarna av *dåvarande socialförsäkringsministerns agerande med anledning av Försäkringskassans utlämnande av handling, statsministerns uttalande om arbetskraftsinvandringen* och *statsministerns uttalande om migrationspolitiken* ger inte anledning till några uttalanden av utskottet.

Innehållsförteckning

Utskottets anmälan.....	14
1 Administrativt inriktad granskning	15
1.1 Regeringens sammansättning och regeringsarbetets organisation	15
Ärendet.....	15
Regeringens sammansättning.....	15
Regeringsarbetets organisation	15
Utskottets ställningstagande.....	18
1.2 Regeringsprotokollen	19
Ärendet.....	19
Utredning i ärendet	19
Utskottets ställningstagande.....	23
1.3 Vissa förvaltningsärenden	23
Ärendet.....	23
Utredning i ärendet	24
Utskottets ställningstagande.....	26
1.4 Utnämningmakten.....	26
Ärendet.....	26
Utredning i ärendet	27
Utskottets ställningstagande.....	52
2 Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen	55
2.1 Förankring av Sveriges position när det gäller EU:s upphovsrättsdirektiv	55
Ärendet.....	55
Utredning i ärendet	56
Utskottets ställningstagande.....	74
2.2 Samråd inför rådets beslut om EU:s årsbudget.....	75
Ärendet.....	75
Utredning i ärendet	76
Utskottets ställningstagande.....	91
2.3 Regeringens hantering av riksdagens budgetbeslut	92
Ärendet.....	92
Utredning i ärendet	93
Utskottets ställningstagande.....	110
2.4 Regeringens återrapportering av Klimatklivet	111
Ärendet.....	111
Utredning i ärendet	111
Utskottets ställningstagande.....	117
2.5 Tillkännagivande om Migrationsverkets direktåtkomst till vissa uppgifter	117
Ärendet.....	117
Utredning i ärendet	118
Utskottets ställningstagande.....	123
2.6 Svar på skriftliga frågor om utredning av medicinska åldersbedömningar	123
Ärendet.....	123
Utredning i ärendet	124
Utskottets ställningstagande.....	126
3 Handläggning av vissa regeringsärenden m.m.....	127

3.1 Intressekonflikter i utredningen Biojet för flyget	127
Ärendet.....	127
Utredning i ärendet	127
Utskottets ställningstagande.....	135
3.2 Säkerhetsklassad anställning inom Kriminalvården	136
Ärendet.....	136
Utredning i ärendet	136
Utskottets ställningstagande.....	143
3.3 Ansökan om bearbetningskoncession för Kallak.....	143
Ärendet.....	143
Utredning i ärendet	144
Utskottets ställningstagande.....	152
3.4 Tillståndsärende om utbyggnad av raffinaderi i Lysekil	153
Ärendet.....	153
Utredning i ärendet	154
Utskottets ställningstagande.....	174
3.5 Hantering av uppgifter om Iraks försvarsminister	176
Ärendet.....	176
Utredning i ärendet	177
Utskottets ställningstagande.....	190
3.6 Hantering av information om en officer	191
Ärendet.....	191
Utredning i ärendet	192
Utskottets ställningstagande.....	206
4 Vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen	208
4.1 Lotteriinspektionens tillsyn av Casino Cosmopol	208
Ärendet.....	208
Utredning i ärendet	208
Utskottets ställningstagande.....	221
4.2 Styrning av Arbetsförmedlingen efter riksdagens budgetbeslut för 2019	222
Ärendet.....	222
Utredning i ärendet	223
Utskottets ställningstagande.....	250
4.3 Brottsförebyggande rådets rapporter	252
Ärendet.....	252
Utredning i ärendet	252
Utskottets ställningstagande.....	257
5 Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning.....	259
5.1 Dåvarande socialförsäkringsministerns agerande med anledning av Försäkringskassans utlämnande av handling	259
Ärendet.....	259
Utredning i ärendet	259
Utskottets ställningstagande.....	267
5.2 Finansmarknads- och bostadsministerns agerande i fråga om amerikanska sanktioner mot en bank.....	267
Ärendet.....	267
Utredning i ärendet	268
Utskottets ställningstagande.....	274
5.3 Inrikesministerns uttalanden om MSB:s helikopterupphandling	275
Ärendet.....	275

Utredning i ärendet	276
Utskottets ställningstagande.....	279
5.4 Statsministerns uttalanden om konstitutionsutskottets ställningstagande	279
Ärendet.....	279
Utredning i ärendet	279
Utskottets ställningstagande.....	285
5.5 Statsråds uttalanden om antalet poliser.....	286
Ärendet.....	286
Utredning i ärendet	286
Utskottets ställningstagande.....	291
5.6 Statsministerns uttalande om EU-stöd till Turkiet.....	291
Ärendet.....	291
Utredning i ärendet	292
Utskottets ställningstagande.....	298
5.7 Statsministerns uttalanden om arbetskraftsinvandringen.....	299
Ärendet.....	299
Utredning i ärendet	299
Utskottets ställningstagande.....	303
5.8 Statsråds uttalanden om export av krigsmateriel	304
Ärendet.....	304
Utredning i ärendet	305
Utskottets ställningstagande.....	308
5.9 Justitie- och migrationsministerns uttalande om beviljade uppehållstillstånd på grund av anknytning	308
Ärendet.....	308
Utredning i ärendet	309
Utskottets ställningstagande.....	312
5.10 Energi- och digitaliseringsministerns uttalanden om rostskador på Ringhals.....	312
Ärendet.....	312
Utredning i ärendet	313
Utskottets ställningstagande.....	315
5.11 Inrikesministerns uttalanden om ett inkommet förslag till åtgärder mot gängbrottsligheten	316
Ärendet.....	316
Utredning i ärendet	316
Utskottets ställningstagande.....	318
5.12 Statsministerns uttalande om migrationspolitiken	319
Ärendet.....	319
Utredning i ärendet	319
Utskottets ställningstagande.....	322
Sakregister 2000/01–2019/20	323

Tabeller

Tabell 1.1 Tjänstgörande i Regeringskansliet 1990–2020.....	16
Tabell 1.2 Tjänstgörande per departement 2010–2020.....	17
Tabell 1.3 Politiskt tillsatta tjänstemän i Regeringskansliet 2000– 2020	18

Tabell 1.4.1 Antalet utnämnda myndighetschefer i Sverige fr.o.m. januari 2001 t.o.m. september 2020 och andelen med politisk bakgrund	42
Tabell 1.4.2 Typ av politisk bakgrund bland utnämnda myndighetschefer i Sverige januari 2001–september 2020	43
Tabell 1.4.3 Partipolitisk bakgrund bland utnämnda myndighetschefer januari 2001–september 2020	44
Tabell 1.4.4 Kön och utnämnda myndighetschefer januari 2001–september 2020	45
Tabell 1.4.5 Kön och utnämnda myndighetschefer exklusive rektorer per regering januari 2001–september 2020	46
Tabell 1.4.6 Kön och utnämnda myndighetschefer per departement januari 2001–september 2020	46
Tabell 1.4.7 Kön och utnämnda myndighetschefer per departement och regering januari 2001–september 2020	47
Tabell 1.4.8 Öppna rekryteringsförfaranden för utsedda myndighetschefer per departement oktober 2007–september 2020	48
Tabell 1.4.9 Antalet utnämnda chefer vid utlandsmyndigheterna januari 2003–september 2020 samt andelen med politisk bakgrund	51
Tabell 1.4.10 Kön och utnämnda chefer vid utlandsmyndigheterna januari 2003–september 2020	52

Utskottets anmälan

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

Stockholm den 26 november 2020

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 Modig (C), Mia Sydow Mölleby (V), Ida Drougge (M), Fredrik Lindahl (SD), Tuve Skånberg (KD), Daniel Andersson (S), Tina Acketoft (L), Camilla Hansén (MP), Erik Ottoson (M), Per Söderlund (SD) och Patrik Björck (S).

1 Administrativt inriktad granskning

1.1 Regeringens sammansättning och regeringsarbetets organisation

Ärendet

Som ett led i den granskning som konstitutionsutskottet enligt 13 kap. 1 § regeringsformen har till uppgift att genomföra följer utskottet regeringens sammansättning och utvecklingen av Regeringskansliets organisation.

Vad gäller regeringens sammansättning redovisas uppgifter om statsrådsförordnanden och förordnanden enligt 7 kap. 5 § regeringsformen för perioden fr.o.m. den 1 oktober 2019 t.o.m. utgången av september 2020. Vidare uppmärksammas dokumentation av statsråds åtagande om att medverka i konstitutionsutskottets granskning även efter det att statsrådsuppdraget har upphört. Vad gäller regeringsarbetets organisation redovisas statistiska uppgifter om antalet tjänstgörande i Regeringskansliet i september 2020. Utvecklingen över tid redovisas också. Underlag för granskningen finns i *bilaga A1.1.1*.

Regeringens sammansättning

Regeringen består enligt 6 kap. 1 § regeringsformen av statsministern och övriga statsråd. Statsministern utser de övriga statsråden och bland dem, enligt 7 kap. 1 §, chefer för departementen. Enligt 7 kap. 5 § kan statsministern också förordna att ett ärende eller en grupp ärenden som hör till ett visst departement ska föredras av ett annat statsråd än departementschefen.

Under den aktuella perioden utsågs ett statsråd. Den 1 oktober 2019 förordnade statsministern Lena Micko att vara statsråd. Samma dag entledigades Annika Strandhäll, vilket framgår av *bilaga A1.1.1*.

Statsminister Stefan Löfven har fattat ett antal beslut om förordnanden enligt 7 kap. 5 § regeringsformen. Förordnandena återfinns i *bilaga A1.1.1*. Bilagan innehåller även det nya statsrådets åtagande att medverka i konstitutionsutskottets granskning.

Regeringsarbetets organisation

Antalet tjänstgörande

I september 2020 fanns det totalt 4 658 tjänstgörande i Regeringskansliet. Siffran inkluderar alla kommittéanställda och anställda vid utlandsmyndigheterna. Om dessa undantas uppgick antalet till 3 779. Av tabell 1.1 framgår även antalet tjänstgörande i Regeringskansliet över tid.

Tabell 1.1 Tjänstgörande i Regeringskansliet 1990–2020

År	Exklusive kommittéanställda och anställda vid utlandsmyndigheterna		
	Totalt	Inkl. UD	Exkl. UD
1990	–	–	1 786
1991	–	–	1 803
1992	–	–	1 720
1993	–	–	1 849
1994	–	–	1 846
1995	–	–	i.u.
1996	–	–	2 157
1997	–	–	2 233
1998	–	–	i.u.
1999	–	–	2 307
2000	–	–	2 435
2001	–	–	2 550
2002	–	–	2 558
2003	–	3 550	2 659
2004	4 621	3 642	2 734
2005	4 598	3 615	2 766
2006	4 567	3 608	2 829
2007	4 571	3 590	2 842
2008	4 796	3 854	3 109
2009	4 885	4 068	3 322
2010	4 486	3 723	2 995
2011	4 325	3 594	2 846
2012	4 522	3 704	2 951
2013	4 577	3 722	2 989
2014	4 682	3 747	2 999
2015	4 537	3 685	2 975
2016	4 642	3 777	3 046
2017	4 826	3 838	3 073
2018	4 733	3 818	3 021
2019	4 576	3 710	2 933
2020	4 658	3 779	2 988

Källa: Statsrådsberedningens promemoria av den 8 oktober 2020 (se bilaga A1.1.1), bet. 2019/20:KU10 s. 16.

Kommentar: Tabellen visar antalet tjänstgörande i Regeringskansliet i september månad. En sammanställning över antalet tjänstgörande före 1990 finns i bet. 2003/04:KU10 s. 15.

Som framgår av tabellen ökade i huvudsak antalet tjänstgörande fram till 2009, då antalet tjänstgörande uppgick till 4 885. Därefter har antalet varit lägre. Detsamma gäller även när kommittéanställda och anställda vid utlandsmyndigheterna exkluderas. Mellan september 2019 och september 2020 ökade det totala antalet tjänstgörande med 82. Om kommittéanställda och anställda vid utlandsmyndigheterna exkluderas var ökningen något lägre (69).

Av tabell 1.2 nedan framgår antalet tjänstgörande per departement samt inom Statsrådsberedningen och förvaltningsavdelningen exklusive kommittéanställda och anställda vid utlandsmyndigheterna. Uppgifterna avser september månad respektive år.

Tabell 1.2 Tjänstgörande per departement 2010–2020

Dep.	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 19–20	
SB	163	188	198	180	180	173	183	186	183	196	207	11
Ju	323	318	336	341	328	340	379	381	373	367	369	2
UD	728	748	753	733	748	710	731	765	797	777	791	14
Fö	164	150	148	161	163	135	132	133	134	116	121	5
S	212	257	264	257	270	219	229	224	218	190	187	-3
Fi	429	380	432	439	455	445	465	465	467	491	436	-55
U	176	184	177	187	197	187	196	199	185	170	173	3
Ku	83	79	78	86	85	105	116	115	111	92	92	0
L ¹	149	141	151	151	141	-	-	-	-	-	-	-
M ²	164	151	152	153	152	196	182	184	178	164	160	-4
N ³	292	274	293	291	286	448	446	468	437	272	274	2
IJ ⁴	107	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
I ⁵	-	-	-	-	-	-	-	-	-	162	165	3
A	89	123	141	145	145	113	123	131	126	161	164	3
FA	644	601	581	598	597	614	595	587	609	552	640	88
Totalt	3 723	3 594	3 704	3 722	3 747	3 685	3 777	3 838	3 818	3 710	3 779	69

Källa: Statsrådsberedningens promemoria av den 8 oktober 2020 (se bilaga A1.1.1), bet. 2019/20:KU10 s. 17.

Kommentar: Tabellen visar antalet tjänstgörande i Regeringskansliet exklusive kommittéanställda och anställda vid utlandsmyndigheterna i september månad uppdelat per departement. Uppgifter om antalet tjänstgörande per departement före 2007 finns i bet. 2013/14:KU10 s. 12, uppgifter om 2008 finns i bet. 2017/18:KU10 s. 13 och uppgifter om 2009 finns i bet. 2019/20:KU10 s. 17.

¹ Jordbruksdepartementet bytte den 1 januari 2011 namn till Landsbygdsdepartementet. Vid årsskiftet 2014/15 blev det en del av Näringsdepartementet.

² Miljödepartementet hette mellan den 1 januari 2015 och 1 april 2019 Miljö- och energidepartementet.

³ Landsbygdsdepartementet blev den 1 januari 2015 en del av Näringsdepartementet.

⁴ Integrations- och jämställdhetsdepartementet avvecklades vid årsskiftet 2010/11. Departementets frågor flyttades då till andra departement.

⁵ Infrastrukturdepartementet bildades den 1 april 2019.

Under det senaste året har ökningen av antalet tjänstgörande varit störst vid förvaltningsavdelningen, därefter vid Utrikesdepartementet och Statsrådsberedningen. Den största minskningen har varit vid Finansdepartementet.

Politiskt tillsatta tjänstemän

Med politiskt tillsatta tjänstemän avses

- politiskt sakkunniga i Regeringskansliet med funktion som planeringschef, stabschef, presschef, pressekreterare, politiskt sakkunnig, inklusive politiskt sakkunnig assistent (vilka omfattas av Avtal om anställningsvillkor för politiskt sakkunniga) samt politiskt timanställd brevskrivare eller talskrivare i Regeringskansliet

- statssekreterare som omfattas av Avtal om regeringsbeslut om avlöningsförmåner m.m. för vissa högre anställningar m.fl. Även kabinettssekreteraren räknas till denna grupp.

Därtill kommer statsministern och statsråden. Dessa är inte tjänstemän i traditionell mening och ingår därför inte i definitionen politiskt tillsatta tjänstemän.

I september 2020 uppgick antalet politiskt tillsatta tjänstemän till 179 (tabell 1.3). Av dessa var 37 statssekreterare.

Tabell 1.3 Politiskt tillsatta tjänstemän i Regeringskansliet 2000–2020

År	Politiskt tillsatta tjänstemän	Varav statssekreterare	Statsråd inkl. statsministern
2000	136	24	17
2001	146	25	20
2002	145	25	20
2003	172	27	22
2004	167	27	23
2005	181	30	22
2006	190	28	22
2007	161	33	22
2008	173	34	22
2009	177	34	22
2010	176	34	21
2011	174	35	24
2012	168	35	24
2013	172	35	24
2014	172	34	24
2015	161	33	24
2016	172	34	24
2017	178	37	24
2018	182	33	23
2019	170	34	23
2020	179	37	23

Källa: Statsrådsberedningens promemoria av den 8 oktober 2020 (se bilaga A1.1.1), bet. 2019/20:KU10 s. 18.

Kommentar: Tabellen visar antalet politiskt tillsatta tjänstemän och statsråd i september månad. Timanställda politiskt sakkunniga ingår inte i tabellen. Motsvarande uppgifter för tiden före 2000 finns i bet. 2001/02:KU10 s. 9.

Av tabellen framgår utvecklingen av antalet politiskt tillsatta tjänstemän sedan 2000. Mellan 2019 och 2020 ökade antalet med nio personer.

Utskottets ställningstagande

Granskningen ger inte anledning till någon kommentar av utskottet.

1.2 Regeringsprotokollen

Ärendet

I granskningen har en översiktlig genomgång gjorts av regeringens huvudprotokoll för perioden januari–december 2019. En översiktlig genomgång har även gjorts av Finansdepartementets underprotokoll (serie A) respektive Infrastrukturdepartementets underprotokoll (serie A och serie B) för perioden januari–december 2019 respektive april–december 2019.¹ Vidare har dessa underprotokoll jämförts med relevanta delar av huvudprotokollens ärendeförteckningar för samma period. Till grund för granskningen har legat dels aktuella protokoll, dels promemorior som upprättats inom nämnda departement, *bilaga A1.2.1*.

Vidare redovisas statistik över antalet avgjorda regeringsärenden. Statistiken är grundad på en sammanställning från Statsrådsberedningen av antalet regeringsärenden som avgjordes vid regeringssammanträden under 2019, *bilaga A1.2.2*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning m.m.

Regeringsprotokollen

I 7 kap. 6 § regeringsformen föreskrivs att vid regeringssammanträden ska protokoll föras. Skiljaktiga meningar ska antecknas i protokollet.

Författningar, förslag till riksdagen och andra beslut som ska expedieras ska för att bli gällande skrivas under av statsministern eller ett annat statsråd på regeringens vägnar (7 kap. 7 § regeringsformen). Regeringen kan dock genom förordning föreskriva att en tjänsteman i särskilda fall ska få skriva under beslut som ska expedieras.

Närmare bestämmelser om protokollföringen vid regeringssammanträden finns i förordningen (2007:725) om beslut och protokoll hos regeringen. Enligt 10 § ska protokollet vid ett regeringssammanträde bestå av ett huvudprotokoll och ett underprotokoll för varje departement. Underprotokollet för varje departement ska delas in i två serier, serie A och serie B. De delar av underprotokollet som innehåller uppgifter för vilka sekretess kan gälla bildar serie B. Övriga delar bildar serie A.

Av 11 § samma förordning följer att huvudprotokollet från ett regeringssammanträde ska innehålla uppgifter om vilka statsråd som är närvarande, vem som är ordförande och vem som är protokollförare. Huvudprotokollet ska även innehålla en förteckning över de ärenden som handläggs vid sammanträdet och för varje ärende en uppgift om vilket statsråd som är föredragande.

¹ Infrastrukturdepartementet är sedan den 1 april 2019 ett departement i Regeringskansliet.

Underprotokollen ska för varje ärende återge det beslut som har expedierats eller som finns i ett koncept (12 § förordningen om beslut och protokoll hos regeringen). Skiljaktiga meningar ska också antecknas i underprotokollen.

Statsrådsberedningen har tagit fram promemorian Gula boken – Beslut och protokoll hos regeringen (SB PM 2012:2). Promemorian behandlar bl.a. utformningen av regeringens beslut samt arbetet med ärendeförteckningar och protokoll vid regeringssammanträden.

Regeringens beslut i de ärenden som ett departement har haft uppe till behandling vid ett regeringssammanträde tas in i departementets underprotokoll (Gula boken s. 42). Ärendeförteckningarna tas däremot inte in där, utan de ska finnas som bilagor till huvudprotokollet. Av Gula boken framgår att när det gäller förvaltningsärenden bör ärendemeningen i ärendeförteckningen formuleras så att den inte föregriper regeringens beslut (s. 39).

Själva underprotokollet består av en huvudtext med bilagor (Gula boken s. 42). Huvudtexten innehåller oftast bara uppgiften att regeringen ”fattar de beslut som framgår av bilagda handlingar”, medan bilagorna kan vara omfattande och avse en rad olika beslut.

Utfärdande av författningar

Enligt 8 kap. 19 § regeringsformen ska en beslutad lag utfärdas av regeringen så snart som möjligt. Av samma paragraf följer också att lagar ska kungöras så snart som möjligt. Det senare gäller också förordningar, om inte annat anges i lag.

Med utfärdande av en lag avses det regeringsbeslut genom vilket författningen får sin slutliga utformning. Begreppet kungörande avser den dag då författningen publiceras. Sedan den 1 april 2018 kungörs lagar och förordningar elektroniskt genom att de publiceras på Svensk författningssamlings (SFS) webbplats (se bl.a. Statsrådsberedningens promemoria Elektroniskt kungörande av författningar [SB PM 2018:1] s. 4). Tidigare publicerades lagar och förordningar i den tryckta versionen av Svensk författningssamling.

Statsrådsberedningen har tagit fram promemorian Gröna boken – Riktlinjer för författningsskrivning (Ds 2014:1). Enligt Gröna boken bör det datum då en författning ska träda i kraft normalt sättas så att författningen kan komma ut från trycket i SFS minst fyra veckor före ikraftträdandet (s. 101). En författning bör endast i speciella undantagsfall komma ut från trycket senare än två veckor före ikraftträdandet. Efter den 1 april 2018 får tidsangivelserna i stället anses avse tiden mellan publiceringen på webbplatsen och ikraftträdandet (bet. 2019/20:KU10 s. 21).

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har vid ett flertal tillfällen granskat författningsutgivningen, ofta inom ramen för granskningen av regeringsprotokollen. I dessa ärenden har utskottet understrukt vikten av att författningar kungörs i god tid

före ikraftträdandet och att regeringen – i den mån den råder över beslutsprocessen – vidtar nödvändiga planeringsåtgärder för att leva upp till detta (se bl.a. bet. 2012/13:KU10 s. 12 f.). Enligt utskottet bör tiden mellan kungörelse och ikraftträdande vara minst fyra veckor och endast i speciella undantagsfall mindre än två veckor. Dessutom är det självklart ett minimikrav att författningar inte kungörs efter ikraftträdandet (se bl.a. bet. 2012/13:KU10 s. 12 f., bet. 2014/15:KU10 s. 14 f., bet. 2015/16:KU10 s. 12 f., bet. 2016/17:KU10 s. 12 f., bet. 2017/18:KU10 s. 15 f., bet. 2018/19:KU10 s. 13 f. och bet. 2019/20:KU10 s. 20 f.).

Utskottet har också framhållit att redan fyra veckor är snävt tilltaget med hänsyn till behovet av tid för att enskilda och myndigheter ska ges möjlighet att inrätta sig efter de kommande förändringarna (bet. 2012/13:KU10 s. 57). Särskilt viktigt är detta enligt utskottet när det gäller bestämmelser som innebär pålagor för enskilda (se bl.a. bet. 2016/17:KU10 s. 18).

Vid en granskning av regeringsprotokollen hösten 2016 framhöll utskottet när det gällde förvaltningsärenden att formuleringen av ärendemeningen i ärendeförteckningen inte borde föregripa regeringens beslut (bet. 2016/17:KU10 s. 12 f.).

Iakttagelser vid den nu aktuella granskningen

Vid granskningen av regeringsprotokollen har kansliet gjort vissa iakttagelser när det gäller författningar som har publicerats kort tid före ikraftträdandet.

Författningar utfärdade på Finansdepartementets område

Under 2019 kungjordes 294 författningar på Finansdepartementets område. Av dessa kungjordes 104 författningar mindre än fyra veckor före ikraftträdandet (lagarna SFS 2019:128–129, SFS 2019:131, SFS 2019:252, SFS 2019:277–279, SFS 2019:281, SFS 2019:284, SFS 2019:287, SFS 2019:289–291, SFS 2019:373, SFS 2019:375, SFS 2019:407, SFS 2019:412, SFS 2019:422, SFS 2019:436, SFS 2019:447, SFS 2019:450–455, SFS 2019:459–460, SFS 2019:601, SFS 2019:608, SFS 2019:742, SFS 2019:747–749, SFS 2019:751–752, SFS 2019:754, SFS 2019:757, SFS 2019:760, SFS 2019:762, SFS 2019:764, SFS 2019:766–769, SFS 2019:771–773, SFS 2019:783–787, SFS 2019:1148, SFS 2019:1197, SFS 2019:1199, SFS 2019:1201, SFS 2019:1219, SFS 2019:1226, SFS 2019:1233, SFS 2019:1241–1242, SFS 2019:1244, SFS 2019:1248 och SFS 2019:1250–1255 samt förordningarna SFS 2019:10, SFS 2019:13, SFS 2019:58, SFS 2019:62, SFS 2019:106, SFS 2019:133, SFS 2019:150, SFS 2019:221, SFS 2019:292–294, SFS 2019:335, SFS 2019:368, SFS 2019:391–392, SFS 2019:408, SFS 2019:413, SFS 2019:427, SFS 2019:456–457, SFS 2019:466, SFS 2019:468, SFS 2019:602, SFS 2019:809–810, SFS 2019:814–816, SFS 2019:818–820, SFS 2019:1229, SFS 2019:1236 och SFS 2019:1245). Av dessa kungjordes 14 författningar mindre än två veckor före ikraftträdandet (lagarna SFS 2019:128–129, SFS 2019:131, SFS 2019:277–279, SFS 2019:281 och SFS

2019:1148 samt förordningarna SFS 2019:13, SFS 2019:133, SFS 2019:150, SFS 2019:368, SFS 2019:466 och SFS 2019:468).

Författningar utfärdade på Infrastrukturdepartementets område

Under 2019 kungjordes 104 författningar på Infrastrukturdepartementets område. Av dessa kungjordes 43 författningar mindre än fyra veckor före ikraftträdandet (lagarna SFS 2019:349, SFS 2019:352–353, SFS 2019:369–371, SFS 2019:374, SFS 2019:376–379, SFS 2019:381 och SFS 2019:1206 samt förordningarna SFS 2019:382–388, SFS 2019:390, SFS 2019:393, SFS 2019:395–397, SFS 2019:400–402, SFS 2019:405, SFS 2019:538, SFS 2019:656, SFS 2019:666–667, SFS 2019:1227, SFS 2019:1230, SFS 2019:1246–1247, SFS 2019:1285, SFS 2019:1293 och SFS 2019:1303–1306). Åtta av dessa kungjordes mindre än två veckor innan författningarna skulle träda i kraft (förordningarna SFS 2019:538, SFS 2019:666, SFS 2019:1230, SFS 2019:1285, SFS 2019:1293 och SFS 2019:1304–1306). En av dessa författningar kungjordes en dag innan den skulle träda i kraft (förordningen SFS 2019:1230).

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt kommentarer på utskottets iakttagelser om författningar som kungjorts mindre än fyra respektive mindre än två veckor innan författningen skulle träda i kraft.

Utskottet fick den 20 oktober 2020 två promemorior som upprättats inom Finansdepartementet och Infrastrukturdepartementet (bilaga A1.2.1).

Det finns i svarspromemoriorna en närmare redogörelse för hanteringen av var och en av de aktuella författningarna. Både Finansdepartementet och Infrastrukturdepartementet framhåller att tiden mellan kungörandet och ikraftträdandet bedömdes vara acceptabel i samtliga fall. Bedömningen anges i huvudsak vara gjord mot bakgrund av att de författningar som avser lagar utfärdades kort tid efter riksdagens beslut, och att de förordningar som på ett eller annat sätt hängde ihop med dessa lagar beslutades och kungjordes i anslutning till riksdagens beslut. I övrigt anförs bl.a. att när det gällde vissa förordningar som på olika sätt rörde en myndighets verksamhet och organisation hade departementet en kontinuerlig dialog med myndigheten under beredningen av ärendet. Därutöver framhålls att vissa författningar behövde anpassas till olika EU-rättsakter och att tidsfristen i dessa ärenden ofta var snäv.

När det gäller vissa författningar på Finansdepartementets område hänvisas till budgetprocessen i riksdagen hösten 2018. Därutöver framhålls för några av författningarna att de inte innebar pålagor för enskilda.

Antalet avgjorda regeringsärenden

I promemorian från Statsrådsberedningen redovisas att det under 2019 avgjordes totalt 4 633 regeringsärenden vid regeringssammanträden

(bilaga A1.2.2). Den största ärendegruppen var anställningsärenden, följt av regleringsbrev samt anslags- och bidragsärenden. Jämfört med 2018 minskade antalet regeringsärenden med 629 stycken. Den ärendegrupp som minskade mest i antal var författningar (-567) och den ärendegrupp som ökade mest i antal var anställningsärenden (+137).

Utskottets ställningstagande

Som utskottet vid ett flertal tillfällen tidigare framhållit bör tiden mellan det att en författning kungörs och att den träder i kraft vara minst fyra veckor, och endast i speciella undantagsfall mindre än två veckor. Den aktuella granskningen visar att 104 respektive 43 författningar från Finansdepartementet respektive Infrastrukturdepartementet kungjordes mindre än fyra veckor före ikraftträdandet samt att 14 respektive 8 av dessa kungjordes mindre än två veckor före ikraftträdandet. Som skäl för den korta tiden mellan kungörande och ikraftträdande hänvisas i Regeringskansliets svar till utskottet i flera fall till tidpunkten för riksdagens beslut om det aktuella lagförslaget, som vid några tillfällen hänger samman med budgetprocessen i riksdagen hösten 2018.

Perioden mellan kungörande och ikraftträdande hänger delvis samman med tidpunkten för riksdagens beslut. Utskottet utgår från att regeringen – i den mån den råder över beslutsprocessen – vidtar nödvändiga planeringsåtgärder för att hålla tiden mellan kungörande och ikraftträdande inom de nämnda tidsramarna.

Genomgången av regeringsprotokollen ger i övrigt inte anledning till något uttalande av utskottet.

1.3 Vissa förvaltningsärenden

Ärendet

Som ett led i konstitutionsutskottets granskning går utskottet varje år igenom någon eller några grupper av förvaltningsärenden. Årets genomgång omfattar ett antal förvaltningsärenden där beslut fattats av regeringen under 2019 och som har handlagts inom Infrastrukturdepartementet.¹

Det är fråga om totalt elva förvaltningsärenden. Knappt hälften av ärendena har beslutats av en länsstyrelse som första instans. Dessa ärenden gäller fråga om föreskrifter om fartbegränsning, förbud mot ankring eller begränsning i rätten att utnyttja vattenområde för bl.a. vattenskidåkning i visst sjöterritorium. Drygt hälften av ärendena har beslutats av Transportstyrelsen som första instans. Dessa ärenden gäller fråga om undantag från kravet att använda skyddshjälm vid färd med snöskoter och moped, om undantag från

¹ Infrastrukturdepartementet är sedan den 1 april 2019 ett departement i Regeringskansliet. En del av de genomgångna ärendena hörde inledningsvis till Näringsdepartementets ansvarsområde.

bestämmelser om stannande och parkering av fordon för visst ändamål och om undantag från vissa krav för sjöfolk.

Till grund för granskningen har legat dels aktuella ärenden, dels en promemoria som upprättats inom Infrastrukturdepartementet, *bilaga A1.3.1*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning m.m.

I förvaltningslagen (2017:900) finns regler om hur förvaltningsmyndigheter ska handlägga sina ärenden. Regeringen är inte en förvaltningsmyndighet i förvaltningslagens mening. Trots detta har det ansetts viktigt att regeringen i förvaltningsärenden följer de principer som förvaltningslagen ger uttryck för (se bl.a. promemorian Gula boken – Beslut och protokoll hos regeringen [SB PM 2012:2] s. 47). Sådana principer är de om legalitet, objektivitet och proportionalitet. Andra viktiga principer är kommunikationsprincipen och offentlighetsprincipen.

Enligt 5 § förvaltningslagen får en myndighet endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. Av bestämmelsen följer vidare att en myndighet i sin verksamhet ska vara saklig och opartisk och att den får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.

Förvaltningslagen innehåller också vissa allmänna krav på handläggningen av ärenden.

Enligt 9 § förvaltningslagen ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Handläggningen ska som huvudregel vara skriftlig. Om handläggningen av ett ärende försenas ska myndigheten under vissa förhållanden vidta åtgärder (11 § förvaltningslagen).

Den som är part i ett ärende har enligt 10 § förvaltningslagen rätt att ta del av allt material som har tillförts ärendet. Rätten att ta del av uppgifter gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

En myndighet ska enligt 23 § förvaltningslagen se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som ärendets beskaffenhet kräver. Innan en myndighet fattar ett beslut i ett ärende ska den, om det inte är uppenbart obehövt, underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet (25 § förvaltningslagen). Myndigheten får dock under vissa förutsättningar som har angetts i förvaltningslagen avstå från sådan kommunikation.

Av 27 § förvaltningslagen följer vidare att en myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling snarast ska dokumentera dem, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Att allmänna handlingar ska registreras följer av 5 kap. offentlighets- och sekretesslagen.

Frågan om snabb handläggning ägnades särskild uppmärksamhet i förarbetena till 1986 års förvaltningslag. Konstitutionsutskottet uttalade då att detta är en central fråga för enskilda människor men även för myndigheterna (bet. 1985/86:KU21 s. 9 f.). Om behandlingen i många ärenden drar ut på tiden skapas lätt stora ärendebalanser. Myndigheterna får då ägna en hel del tid åt att besvara förfrågningar om de ärenden som väntar på avgörande. Inte sällan uppkommer dubbelarbete genom att ärendena måste läsas in av olika handläggare. Det är dock den enskilde som blir hårdast drabbad av att ärendehandläggningen drar ut på tiden. Att under lång tid behöva gå och vänta på ett myndighetsbeslut som kanske gäller frågor som har avgörande betydelse för en persons ekonomiska eller personliga förhållanden kan förorsaka otrygghet, personligt lidande och kanske också ekonomiska förluster. Det gäller här inte bara en ren servicefråga utan handlar enligt utskottet i hög grad också om den enskilda människans rättssäkerhet.

Tidigare granskning

Utöver det nämnda uttalandet i samband med antagandet av 1986 års förvaltningslag har utskottet vid ett flertal tidigare tillfällen i sin granskning av förvaltningsärenden uttalat att det är otillfredsställande med långa handläggningstider (se bl.a. bet. 2012/13:KU10 s. 17 f., bet. 2013/14:KU10 s. 26 f., bet. 2014/15:KU10 s. 20 f., bet. 2016/17:KU10 s. 23 f., bet. 2017/18:KU10 s. 18 f. och bet. 2018/19:KU10 s. 17 f.).

Iakttagelser vid den nu aktuella granskningen

I granskningen har elva förvaltningsärenden gått igenom. Ärendena rör överklaganden av länsstyrelsens beslut respektive Transportstyrelsens beslut. Granskningen av ärendena har avsett handläggningstiden och andra förvaltningsrättsliga aspekter av handläggningen.

Genomgången av akterna i de elva ärendena visar att kommunikationsåtgärder har vidtagits i samtliga ärenden och att utredningsåtgärder vidtagits i ett av ärendena.

Det framgår vidare av genomgången att den totala handläggningstiden inte i något av ärendena översteg ett år. Den totala handläggningstiden varierade mellan tre och tolv månader. I fem av ärendena förflöt det flera månader mellan avslutad skriftväxling i ärendet och regeringens beslut. Denna tid var fem, fem, sex, nio respektive tio månader (dnr I2019/00484/TM, dnr I2019/00662/TM, dnr I2019/00511/TM, dnr I2019/00646/TM och dnr I2019/00624/TM). Två av dessa ärenden gällde föreskrifter om fartbegränsning och begränsning i rätten att utnyttja vattenområde för vattenskidåkning i sjöterritorium. Övriga ärenden gällde undantag från kravet att använda skyddshjälm vid färd med moped och undantag från vissa krav för sjöfolk. I samtliga ärenden avlog regeringen överklagandet.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt svar på ett antal frågor. Som svar överlämnades den 15 oktober 2020 en promemoria upprättad inom Infrastrukturdepartementet (bilaga A1.3.1).

I svarspromemorian framhålls att beredningen av ett ärende även inrymmer handläggningmoment som inte resulterar i in- eller utgående skrivelser och att också dessa moment är av betydelse för handläggningstidens längd. Som exempel på sådana handläggningmoment nämns inläsning, rättsutredning, diskussioner med kollegor, överväganden och gemensam beredning. När det gäller nu aktuella ärenden behövde vidare resurser prioriteras och i vissa fall läggas på andra arbetsuppgifter. I ett av ärendena (dnr I2019/00662/TM) gjordes även ett byte av handläggare mellan avslutad skriftväxling och regeringsbeslut, med förnyad inläsning som följd.

Utskottets ställningstagande

Varje år uppmärksammar konstitutionsutskottet i sin granskning någon eller några grupper av förvaltningsärenden. Årets granskning har omfattat elva ärenden som rör överklaganden av beslut som meddelats av länsstyrelsen respektive Transportstyrelsen.

Utskottet konstaterar att kommunikationsåtgärder vidtogs i samtliga ärenden och att den totala handläggningstiden inte i något av ärendena översteg ett år. Däremot förflöt det i fem av ärendena flera månader mellan avslutad skriftväxling i ärendet och regeringens beslut, i något fall nästan uppemot ett år. I denna del vill utskottet rent allmänt understryka vikten av att handläggningen av ärenden inte fördröjs i onödan. Som framhålls i svarspromemorian från Regeringskansliet ingår i beredningen av förvaltningsärenden även handläggningmoment som inte resulterar i in- eller utgående skrivelser, och även dessa moment är i varierande grad av betydelse för handläggningstidernas längd. Samtidigt måste det beaktas att förvaltningslagens bestämmelser ställer krav på att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Om behandlingen av ärenden drar ut på tiden skapas lätt stora ärendebalanser som medför merarbete, t.ex. genom att ärendena måste läsas in av olika handläggare. Det är dock den enskilde som blir hårdast drabbad av att ärendehandläggningen drar ut på tiden. När det gäller överklagandeärenden är det dessutom viktigt att hålla handläggningstiderna så korta som möjligt eftersom ärendena många gånger redan pågått under en lång tid.

1.4 Utnämningmakten

Ärendet

Regeringsformen föreskriver att ”vid beslut om statliga anställningar ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet”

(12 kap. 5 §). Huruvida regeringen lever upp till denna bestämmelse i sitt utövande av utnämningmakten har vid flera tillfällen granskats i utskottet. Sedan 2003 granskar utskottet återkommande regeringens utövande av utnämningmakten inom ramen för den allmänna höstgranskningen. Dessa granskningar, som tidigare endast avsåg utnämningar av myndighetschefer för statliga myndigheter i Sverige, kompletterades fr.o.m. våren 2006 med granskningar av regeringens utnämningar av ambassadörer och andra chefer vid utlandsmyndigheterna (bet. 2005/06:KU20). Från och med hösten 2009 har utskottet också granskat öppna rekryteringsförfaranden vid tjänstetillsättningar av chefer vid myndigheter (bet. 2009/10:KU10 s. 117 f.). Frågor om förflyttning av myndighetschefer har behandlats inom ramen för utnämningmakten sedan hösten 2013 (bet. 2013/14:KU10 s. 108 f.).

Senast utskottet granskade regeringens utövande av utnämningmakten var hösten 2017. Utskottet granskade då politisk bakgrund och kön när det gäller regeringens utnämningar av chefer för statliga myndigheter i Sverige samt ambassadörer och andra chefer vid utlandsmyndigheterna under perioden oktober 2015–september 2017 (bet. 2017/18:KU10 s. 105 f.). Utskottet granskade även de åtgärder som regeringen vidtagit för att öka öppenheten vid tjänstetillsättningar av chefer vid myndigheter i Sverige samt frågor om förflyttning av myndighetschefer.

Utskottet fortsätter i detta ärende sin granskning av regeringens utövande av utnämningmakten. Tidigare insamlat material kompletteras med uppgifter om utnämningar under perioden oktober 2017–september 2020. Både chefer för myndigheter i Sverige och chefer vid utlandsmyndigheterna ingår i granskningen.

Till grund för granskningen ligger promemorior som har upprättats inom Finansdepartementet och Utrikesdepartementet, *bilaga A1.4.1*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Regeringsformen

Arbetstagare vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen anställs av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer, enligt 12 kap. 5 § första stycket regeringsformen (RF). Av 12 kap. 5 § andra stycket RF framgår att det vid beslut om statliga anställningar vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen ska fästas avseende endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Enligt förarbetena (prop. 1973:90 s. 405 f.) är bestämmelsen ett uttryck för principen att statliga tjänster ska tillsättas på objektiva grunder utan att ta hänsyn till ovidkommande omständigheter. Med ”förtjänst” avses närmast den vana som förvärvats genom föregående tjänstgöring. Med skicklighet brukar förstås lämpligheten för befattningen, som visar sig genom teoretisk och praktisk utbildning samt den dittillsvarande verksamhetens art. Bestämmelsen är utformad så att även

andra sakliga grunder än förtjänst och skicklighet kan få vägas in i bedömningen, och i propositionen nämndes i det sammanhanget arbetsmarknadspolitiska och lokaliseringpolitiska hänsyn. Vid behandlingen av förslaget till en ny regeringsform kommenterade konstitutionsutskottet bestämmelsens formulering. Utskottet förutsatte att arbetsmarknadspolitiska och lokaliseringpolitiska hänsyn skulle komma att utnyttjas på ett sådant sätt att inga faror för den enskildes rättssäkerhet kom att uppstå (bet. KU 1973:26 s. 72).

Lagen om offentlig anställning

Närmare bestämmelser om tillsättning av statliga tjänster finns i lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA). Enligt 4 § ska skickligheten sättas främst om det inte finns särskilda skäl för något annat. I förarbetena (prop. 1993/94:65 s. 44) påpekades att förtjänst och skicklighet i regeringsformen nämns endast som exempel och att även andra sakliga grunder kan vägas in vid bedömningen.

De arbetsrättsliga förutsättningarna för avsked respektive förflyttning av myndighetschefer finns i 32 § respektive 33 § andra stycket LOA. Av 34 § LOA följer att Statens ansvarsnämnd beslutar om avskedande när det gäller myndighetschefer.

Det s.k. förflyttningsinstrumentet som stadgas i 33 § LOA infördes efter förslag i den s.k. verksledningspropositionen (prop. 1986/87:99 s. 67 f. och 120). I propositionen nämns t.ex. situationen att regeringen finner det önskvärt att bryta ett i och för sig väl fungerade chefskap för att kunna genomföra en omstrukturering som berör flera myndigheter och myndighetschefer, alltså fall där en förflyttning krävs av organisatoriska skäl. Ett annat exempel är att en chef visar sig mindre lämplig för sin uppgift och att regeringen av den anledningen vill förflytta henne eller honom till en annan tjänst. Vidare anges i propositionen att det givetvis kan uppkomma även andra fall där det finns fullgoda skäl att förflytta en myndighetschef. Det avgörande har ansetts vara vad som bedöms vara nödvändigt med hänsyn till myndighetens bästa. Förflyttning innebär således både en form av tvångsentledigande och en tillsättning av en ny anställning. I propositionen framhölls att ett beslut om förflyttning, liksom varje annan förvaltningsåtgärd, måste grundas på objektivt godtagbara skäl (s. 69 f.) Detta följer av regeringsformens bestämmelser i 1 kap 9 § om likabehandling, saklighet och opartiskhet.

Rekrytering av rektorer till universitet och högskolor

Vid universitet och högskolor (nedan kallade lärosäten) anställs rektorer efter förslag från styrelsen, se 2 kap. 8 § högskoleförordningen (1993:100) och 2 kap. 1 § förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet. Regeringen har som praxis att följa styrelsernas förslag. I dessa fall sker således inget särskilt rekryteringsförfarande inom Regeringskansliet, och rekryteringsprocessen hanteras därmed i allt väsentligt lokalt. Innan en kandidat föreslås för regeringen har flera instanser på lärosätet fått möjlighet

att lämna synpunkter i ärendet. Intresseannonsering bör enligt regeringen ingå i den rekryteringsprocess som föregår universitets- och högskolestyrelsernas förslag till regeringen.

Rekrytering av chefer till myndigheter i Sverige

Regeringens förfarande vid rekrytering av myndighetschefer framgår av en skrivelse om regeringens utnämningsspolitik (skr. 2009/10:43) som överlämnades till riksdagen hösten 2009. I en skrivelse från våren 2014 om regeringens förvaltningspolitik redovisar regeringen vissa bedömningar i fråga om utnämningsspolitiken (skr. 2013/14:155). Skrivelserna redovisas nedan.

Äldre chefspolicyer och rekryteringsförfaranden har beskrivits i konstitutionsutskottets tidigare granskningsbetänkanden (se bl.a. bet. 2011/12:KU10 s. 82 f.). Hösten 2011 redovisades till utskottet (se bet. 2011/12:KU10 s. 89 f.) att regeringens chefspolicy från 2005 respektive utrikesförvaltningens chefspolicy hade ersatts av regeringens chefspolicy för myndighetschefer från 2011 respektive riktlinjer för chefsrollen och chefsuppdrag i utrikesförvaltningen från 2011. Regeringen angav att regeringens chefspolicy för myndighetschefer från 2011 bygger på det som regeringen redovisade i skrivelse 2009/10:43 och att några ytterligare moment i rekryteringsprocessen inte hade tillkommit. Enligt regeringen är chefskriterierna i princip oförändrade jämfört med den tidigare chefspolicyen.

Skrivelse om utnämningsspolitiken

I oktober 2009 överlämnade regeringen en skrivelse (skr. 2009/10:43) till riksdagen om utnämningsspolitiken i vilken regeringen redovisade hur utnämningsspolitiken har utvecklats för chefer för myndigheter som lyder omedelbart under regeringen med utgångspunkt i riksdagens s.k. verksledningsbeslut 1987.

I skrivelsen noterades att regeringens utnämningssmakt omfattar totalt sett ett stort antal befattningshavare. Skrivelsen behandlar dock enbart personer som anställs och får lön av regeringen. Det finns ytterligare arbetstagare i staten som anställs genom regeringsbeslut, men för vilka anställningsmyndigheten är arbetsgivare och exempelvis bestämmer lön och andra anställningsvillkor. Exempel på sådana befattningar är anställningar som ordinarie domare respektive som chefstjänsteman i Regeringskansliet.¹

I skrivelsen redovisades bl.a. de ändringar i anställningsprocessen som hade genomförts av regeringen. Regeringen bedömde att varje rekrytering av en statlig myndighetschef även fortsättningsvis borde göras med utgångspunkt i en kravprofil. Kravprofilen borde innehålla såväl specifika krav utifrån verksamhetens behov som generella krav, t.ex. dokumenterat god ledarskapsförmåga och god kommunikativ förmåga. Av skrivelsen framgick att kravprofilen skulle läggas i akten först efter en avslutad rekryteringsprocess.

¹ Enligt 11 kap. 6 § RF utnämns ordinarie domare av regeringen. Arbetstagare vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen anställs av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer, enligt 12 kap. 5 § RF.

Att kravprofilen skulle göras offentlig först i samband med att regeringen fattade sitt anställningsbeslut berodde enligt regeringen på att det var olämpligt att i förväg ge kandidater exakt kännedom om vilka krav på och önskemål om erfarenheter regeringen hade för den nya myndighetschefen. Det fanns enligt regeringen en uppenbar risk för att personer skulle kunna anpassa sina svar i en intervju efter de formuleringar som fanns i kravprofilen, något som skulle kunna leda till sämre kvalitet i chefsrekryteringen.

När det gäller rekryteringsprocessen bedömde regeringen att varje rekrytering av en statlig myndighetschef även fortsättningsvis borde genomföras under ledning av det departement till vars verksamhetsområde myndigheten hör. I fråga om intresseannonsering framgick det av skrivelsen att regeringens målsättning, att intresseannonsering skulle vara huvudregel, borde ligga fast. Vissa befattningar som myndighetschef borde enligt regeringen dock inte heller framöver bli föremål för annonsering. Regeringen anförde att det inte är möjligt att på förhand ange samtliga situationer då annonsering inte är lämplig. I skrivelsen redovisades dels ett antal principiella bedömningar, dels ett antal tjänster med speciella omständigheter. Sammanfattningsvis anförde regeringen att den som en generell utgångspunkt hade för avsikt att avstå från att använda annonsering som rekryteringsverktyg i fråga om befattningar som landshövding, ordförande för Regeringsrätten (nuvarande Högsta förvaltningsdomstolen), Högsta domstolen, Arbetsdomstolen, Marknadsdomstolen respektive Patentbesvärslagen, justiekansler, riksåklagare, säkerhetspolischef och överbefälhavare. Regeringen underströk att denna hållning inte skulle innebära det gjordes avkall på kravet på kvalitet i de rekryteringsprocesser som genomförs i dessa ärenden och att väl genomarbetade kravprofiler skulle vara utgångspunkten även för sådana rekryteringar.

I fråga om externt rekryteringsstöd bedömde regeringen att det skulle kunna behöva komplettera beredningsorganisationen i Regeringskansliet vid vissa tillfällen i syfte att ytterligare öka kvaliteten i den statliga chefsrekryteringsprocessen. I skrivelsen angavs att i takt med att alltmer omfattande och komplicerade uppgifter läggs på myndigheterna finns det anledning att förfina det sätt på vilket regeringen arbetar för att hitta de bäst lämpade myndighetscheferna. Mot denna bakgrund kunde det finnas goda skäl för regeringen att konsultera ett externt rekryteringsstöd. Stödet kunde bestå av ett fullt ansvar eller delansvar för själva rekryteringsprocessen, ett uppdrag att utifrån kravprofilen genomföra en hel sökprocess (s.k. search) eller ett uppdrag att bistå med en andra bedömning (s.k. second opinion). I skrivelsen angavs dels att syftet med att anlita ett externt rekryteringsstöd var att ytterligare kunna fördjupa och förfina beslutsunderlaget inför en kommande chefsrekrytering, dels att det är regeringen som ansvarar för och beslutar om vem som anställs som myndighetschef. Därtill bedömde regeringen att det inte fanns något självändamål i att utnyttja ett externt rekryteringsstöd och att kostnaden för detta skulle kunna uppgå till avsevärda belopp, varför nyttan av ett externt stöd alltid måste ställas mot behovet i det enskilda fallet.

Vid riksdagsbehandlingen av skrivelsen ställde sig konstitutionsutskottet bakom regeringens överväganden och åtgärder som redovisas ovan. Riksdagen lade skrivelsen till handlingarna (bet. 2009/10:KU13, rskr. 2009/10:150).

Informationsmaterial från Socialdepartementet

I maj 2011 utgav Socialdepartementets enhet för statlig arbetsgivarpolitik ett informationsmaterial med en presentation av huvuddragen i regeringens chefpolicy för myndigheterna. Av materialet framgår att regeringens utnämningsspolitik ska präglas av förutsägbarhet, öppenhet och spårbarhet och att varje rekrytering av en statlig myndighetschef ska göras med utgångspunkt i ovannämnda moment, dvs. kravprofiler, intresseannonsering som huvudregel vid rekryteringar samt externt rekryteringsstöd vid vissa tillfällen.

Skrivelse om regeringens förvaltningspolitik

I skrivelse 2013/14:155 Regeringens förvaltningspolitik, som överlämnades till riksdagen i mars 2014, finns ett avsnitt om regeringens utnämningsspolitik (avsnitt 8 s. 50 f.). Riksdagen lade skrivelsen till handlingarna (bet. 2013/14:FiU37, rskr. 2013/14:300). Inga motioner väcktes med anledning av skrivelsen, och i finansutskottets betänkande gjordes inga särskilda uttalanden om utnämningsspolitiken.

Regeringen konstaterade i skrivelsen att under mandatperioden 2010–2014 konsoliderades de tidigare beslutade reformerna och därför ansågs inte nya ställningstaganden om fortsatt reformering vara nödvändiga. Däremot hade en förändrad ordning införts för rekrytering av chefer och domare till de fem domstolar där regeringen ansvarade för tillsättningen och lönesättningen. Dessa utnämningar föregicks därmed av ett förslag från Domarnämnden.

Det fanns enligt skrivelsen totalt 20 olika titlar för myndighetscheferna. Av dessa var 102 generaldirektörer, 31 rektorer, 21 landshövdingar och 10 överintendenter medan 21 hade andra titlar såsom ordförande, direktör eller kanslichef och 13 hade en unik titel, såsom rikspolischef. Titeln kunde medföra materiella skillnader i anställningsvillkoren, bl.a. i fråga om reglerna för avgångsförmåner.

I skrivelsen redovisades översiktligt resultaten av regeringens utövande av utnämningssmakten sedan 2006. I det följande återges skrivelsen i berörda delar.

Erfarenheter av annonsering

Före regeringsskiftet 2006 förekom endast undantagsvis att regeringen annonserade efter myndighetschefer. I och med regeringens beslut att göra annonsering till huvudregel anställdes 163 myndighetschefer efter en föregående annonsering fram till årsskiftet 2013/14. Under samma period anställdes totalt 229 ordinarie chefer. Andelen utannonserade chefsbefattningar uppgick således till ca 71 procent. Det bör då noteras att annonsering började användas först i slutet av 2007. Andelen annonsering för tiden därefter uppgick till ca 90 procent.

Regeringens ambition var att andelen utannonserade befattningar skulle vara mycket hög. Även med denna ambition kunde det dock inte uteslutas att det i enskilda rekryteringar kunde finnas starka verksamhetsskäl för att välja en annan ordning. Det kunde också finnas omständigheter som gjorde det nödvändigt att rekrytera en myndighetschef på ett annat sätt än genom en föregående annonsering. Under 2013 rekryterades t.ex. 1 av totalt 19 rekryterade chefer utan annonsering. Skälet i det fallet var att två myndigheter, Statens folkhälsoinstitut respektive Smittskyddsinstitutet, avvecklades och slogs ihop till en ny myndighet. En av de två befintliga cheferna erbjöds då anställning som chef för den nya myndigheten. På samma sätt var det 2012 då tre myndigheter – Högskoleverket, Internationella programkontoret på utbildningsområdet samt Verket för högskoleservice – avvecklades och två nya myndigheter bildades – Universitetskanslersämbetet och Universitets- och högskolerådet. Två av de tre befintliga cheferna erbjöds då chefskap för de nya myndigheterna. Det fanns sammanfattningsvis gott stöd för bedömningen att annonsering som huvudregel fungerade och tillämpades.

En följd av att rekryteringsprocessen hade reformerats var att chefer från andra delar av arbetsmarknaden än den statliga sektorn i betydligt högre grad än tidigare hade kommit i fråga för anställning som myndighetschef. Att exakt kunna mäta graden av den vitalisering som detta innebar för statsförvaltningen i stort var svårt. Ett sådant flöde låg dock helt i linje med den statliga arbetsgivarpolitiken i stort som byggde på att flödet mellan de olika sektorerna på arbetsmarknaden skulle underlättas eftersom det ansågs bidra till en ökad aktivitet och effektivitet i den totala ekonomin.

En annan synbar effekt var att fler kvinnor anställdes som myndighetschefer. I september 2013 var 46,5 procent av myndighetscheferna kvinnor. Motsvarande siffra för åren 2006 och 2007 var 33 procent.

Allmänhetens förtroende för staten och statsförvaltningen bygger bl.a. på att utnämningsspolitiken utövas omsorgsfullt. Med den ordning som numera gäller kunde enligt skrivelsen alla som var intresserade anmäla sitt intresse för en befattning som myndighetschef. De kunde sedan själva jämföra sina meriter med den som slutligen fick anställningen, vilket torde bidra till ökad respekt för rekryteringsprocessen.

Externt rekryteringsstöd

Det är inte ovanligt att den som slutligen utses till ny myndighetschef hade lämnat in sin intresseanmälan i tiden efter det datum som angetts i annonsen. Skälet till det kan vara att vederbörande söks på annat sätt, t.ex. genom ett externt rekryteringsföretag. I fråga om externt rekryteringsstöd redovisade regeringen i skrivelsen Utnämningsspolitiken (skr. 2009/10:43 s. 24) att med syftet att ytterligare öka kvaliteten i den statliga chefsrekryteringsprocessen kunde ett externt rekryteringsstöd vid vissa tillfällen behöva komplettera beredningsorganisationen i Regeringskansliet. Vidare framgick att det inte fanns något självändamål i att utnyttja ett externt rekryteringsstöd. Kostnaden för det kunde uppgå till avsevärda belopp, och därför måste nyttan av ett

externt stöd alltid ställas mot behovet i det enskilda fallet. Det kunde dock konstateras att användandet av externt stöd var omfattande. Det hade snarare blivit huvudregel än en möjlighet. Inriktningen på det fortsatta arbetet var enligt skrivelsen att minska den totala mängden avrop av konsultstöd när myndighetschefer rekryteras.

Budgetpropositionen för 2017

I budgetpropositionen för 2017 (prop. 2016/17:1 utg.omr. 2 avsnitt 5.3.2.) angavs att rekryteringsarbetet formmässigt hade bedrivits likartat sedan 2007 då annonsering infördes som huvudregel vid rekrytering av myndighetschefer. Vidare angavs att rekryteringen av myndighetschefer regelmässigt inleddes med att en kravprofil upprättades, kravprofilen bilades ärendets akt så snart regeringen hade fattat beslut i anställningsärendet. Därefter publicerades annonsen, som utgick från kravprofilen, på regeringens webbplats samt i de kanaler som ansågs relevanta för befattningen i fråga. Normalt hanterade det för myndigheten ansvariga departementet granskningen och urvalet av kandidater som hade anmält sitt intresse. Under 2016 inrättades en för Regeringskansliet gemensam stödfunktion för detta arbete i Förvaltningsavdelningen för att åstadkomma en högre grad av samordning i regeringens arbete med att rekrytera myndighetschefer. Funktionen biträde det departement som ansvarade för en viss rekrytering med chefsförsörjningskompetens. Den politiska ledningen för det departement eller den del av ett departement som ansvarade för myndigheten i fråga hade dock även fortsättningsvis ansvaret för att leda och genomföra rekryteringen.

Vidare konstaterade regeringen att det från 2007 hade rekryterats omkring 300 myndighetschefer, och av dessa hade ca 50 (17 procent) lämnat sitt uppdrag i förtid, förflyttats eller inte erbjudits fortsatt anställning efter den första perioden om sex år. Även om jämförelser med motsvarande utfall för tidigare år var svåra att göra föreföll detta resultat oroväckande högt, enligt regeringen. En anledning till denna utveckling kunde enligt regeringen vara att betydligt fler än tidigare, under den senaste tioårsperioden, hade erbjudits anställning som myndighetschefer utan att dessförinnan ha varit verksamma i statsförvaltningen. Det föreföll också som att den nya rekryteringspolitiken hade fått konsekvensen att experter i högre grad än tidigare hade kommit att rekryteras till uppdrag som myndighetschef med följderna att färre generalister kommit i fråga för sådana befattningar.

Befintliga myndighetschefer hade enligt regeringen över tid ansetts vara lämpliga att utgöra en god källa för regeringens chefsförsörjning. Detta hade exempelvis återspeglats i att väl fungerande chefer erbjudits chefsuppdrag för större myndigheter. Om trenden med att allt fler chefer slutar sitt första chefsuppdrag i staten skulle förstärkas skulle konsekvensen bli att färre befintliga chefer kunde komma ifråga för ett nytt chefsuppdrag, vilket sammantaget skulle innebära en påtaglig risk för suboptimering av regeringens chefsförsörjningspolitik. Det var därför enligt regeringen av högsta vikt att

förvaltningspolitiska värden tydligt genomsyrade rekryteringsprocessen i samband med anställning av nya myndighetschefer.

Omförordnanden och förflyttningar av myndighetschefer

ESO-rapport

I en rapport från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) publicerad i februari 2003 granskades utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer (Ds 2003:7). En av aspekterna som lyftes fram i rapporten var uppföljningsfasen som gällde hur väl generaldirektörerna lyckats med sina uppdrag inför eventuella nya utnämningar eller omförordnanden. I rapporten (s. 14 f.) konstaterades vissa brister i uppföljningen. Drygt hälften av de tillfrågade statsråden kunde minnas att en tillsättning av en generaldirektör hade blivit en besvikelse. Bland dessa hade hälften blivit besviken en gång och resten mer än en gång. Missnöje med generaldirektörer uttrycktes ofta i fråga om bristande ledarskap, t.ex. oförmåga att driva igenom vissa förändringar, personalpolitiska problem och samarbetsproblem. I vissa fall ledde missnöjet till "avsked", omplacering eller att personen inte omförordnades. I många fall ledde det inte till något annat än samtal och ibland inte ens till det. Samtidigt uttrycktes missnöje med de belönings- och sanktionssystem som fanns att tillgå. För att en generaldirektör skulle få lämna sin tjänst krävdes ganska mycket. Ord som t.ex. "brottslighet", "uppenbar oförmåga", "affärer" och "grovt misslyckande" användes av de tillfrågade statsråden.

Översyn av anställningsvillkoren för myndighetschefer

I september 2010 tillkallade regeringen en särskild utredare för att se över anställningsvillkoren för chefer som leder myndigheter som lyder omedelbart under regeringen. Utredningen om översyn av anställningsvillkoren för myndighetschefer fick i uppdrag att bl.a. undersöka i vilken utsträckning regeringens ambition om att anställningsvillkoren skulle vara öppna, tydliga och ändamålsenliga hade uppfyllts (Fi 2010:07, SOU 2011:81).

Utredningen noterade att det var relativt ovanligt att myndighetschefer förflyttades och att regeringen i första hand försökte få till stånd en frivillig lösning för det fall en förflyttningssituation uppstod. Vanligen rörde det sig enligt utredningen om ett par förflyttningar per år (s. 98). Detta antal kunde enligt utredningen sättas i relation till att det var 30 respektive 31 personer som anställdes som myndighetschefer 2009 respektive 2010.

Ett beslut om förflyttning fick inte verkställas förrän beslutet hade prövats slutligt eller rätten till talan hade förlorats (36 § andra stycket LOA). Regleringen innebar att en myndighetschef som hade förflyttats mot sin vilja kunde få beslutet prövat, i sista hand av Arbetsdomstolen. Utredaren föreslog att möjligheten att arbetsrättsligt tvista om ett beslut om förflyttning skulle avskaffas. Regeringen redovisade i skrivelse 2013/14:155 att flera remissinstanser hade avstyrkt förslaget bl.a. med hänvisning till rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6.1 i Europarådets konvention om de mänskliga

rättigheterna och de grundläggande friheterna. Mot bakgrund av remissinstansernas synpunkter gjorde regeringen i skrivelse 2013/14:155 bedömningen att det inte borde göras någon ändring av LOA i den delen.

Rekrytering av chefer till utlandsmyndigheter

I en svarspromemoria hösten 2011 från Utrikesdepartementet till utskottet (bet. 2011/12:KU10 s. 89 f.) redogjordes för utrikesförvaltningens riktlinjer vid rekrytering av chefer vid utlandsmyndigheter. Enligt dessa var chefskriterierna i princip oförändrade jämfört med vad som har gällt tidigare. För att en tjänsteman skulle bli chef krävdes att hon eller han hade genomgått UD:s ledarskapsprogram för potentiella ledare eller på annat sätt hade haft möjlighet att reflektera över innebörden av chefs- och ledarskap. Rekryteringen till en chefsbefattning i utrikesförvaltningen byggde på den kompetensprofil som upprättades för den aktuella befattningen. Där framgick vilka krav och förväntningar som ställdes på den blivande chefen sett i ljuset av den inriktning som utlandsmyndigheten i fråga hade och kunde förväntas ha under de närmaste åren. Befattningarna utlystes inom Regeringskansliet, vilket givetvis inte hindrade att även andra intresserade hade möjlighet att söka dem. En särskild beredningsgrupp under ledning av expeditionschefen gick igenom alla ansökningar. De sökandes kvalifikationer vägdes mot chefskriterierna och kompetensprofilen för den eller de befattningar som de hade sökt. När så var möjligt upprättas ett förslag med tre namn, varav minst en man och en kvinna. Som en följd av departementets åtgärdsplan för jämställdhet för att öka andelen kvinnor på chefsbefattningar ägnades kvinnliga sökande särskild uppmärksamhet. Beredningsgruppen överlämnade resultatet av sitt arbete till departementsledningen. Något externt rekryteringsstöd användes inte vid rekryteringarna. Rekryteringarna gjordes vanligtvis bland utrikesförvaltningens personal med diplomatisk bakgrund, och intervjuer förekom inte som ett regelbundet inslag vid rekryteringarna. Avslutningsvis framhölls det i UD:s svarspromemoria att något ytterligare moment i rekryteringsprocessen inte hade tillkommit sedan regeringens skrivelse om utnämningsspolitiken.

Hösten 2013 framgick av en promemoria från Utrikesdepartementet att UD:s riktlinjer för chefer i utrikesförvaltningen hade uppdaterats i syfte att stärka återkopplingen till cheferna om hur UD:s chefspolicy skulle genomföras. Till svarspromemorian bifogades såväl riktlinjerna (daterade 2013-04-11, bet. 2013/14:KU10 s. 329 f.) som den nya gemensamma policyn för chefsförsörjningen i Regeringskansliet (Chef i RK, bet. 2013/14:KU10 s. 336 f.). Av riktlinjerna framgick inga nya moment i rekryteringen av myndighetschefer utan endast information om bl.a. verksamhetsdialogen och återkoppling på chefs- och ledarskap under tiden som chef. Vid rekrytering till chefsuppdrag ställdes krav på dokumenterad chefs- eller ledarskaps erfarenhet.

I en svarspromemoria från Utrikesdepartementet till konstitutionsutskottet hösten 2017 anfördes att riktlinjerna för chefsroller och chefsuppdrag i

utrikesförvaltningen var oförändrade i fråga om rekryteringsprocesser och att inga ytterligare moment hade tillkommit (bet. 2017/18:KU10 s. 648). I riktlinjerna, som reviderades i oktober 2016 i ett annat hänseende, beskrevs chefskapet i utrikesförvaltningen som bestående av fyra centrala roller: ledare, arbetsgivare, företrädare och sakkunnig. I riktlinjerna utvecklades närmare kriterierna för dessa roller. De kriterier för gott chefskap som angavs för respektive roll användes också som urvalsinstrument vid chefsutnämningar (s. 654).

Tidigare granskning

Politisk bakgrund

Konstitutionsutskottet har under senare år återkommande granskat regeringens utnämningssmakt (se bet. 2003/04:KU10 s. 58 f., bet. 2005/06:KU10 s. 49 f., bet. 2007/08:KU10 s. 55 f., bet. 2009/10:KU10 s. 117 f., bet. 2011/12:KU10 s. 81 f., bet. 2013/14:KU10 s. 108 f., bet. 2015/16:KU10 s. 107 f. och bet. 2017/18:KU10 s. 105 f.).

Utskottet konstaterade vid sin granskning hösten 2007 att bilden var ungefär densamma som vid tidigare granskningar, dvs. att andelen utnämnda myndighetschefer som har en politisk bakgrund hade legat på omkring 20–30 procent per år sedan 2001, och den klart dominerande bakgrunden bland dessa var statssekreterare. Utskottet noterade att andelen med politisk bakgrund oftast var lägre när det gällde dem som hade utnämnts till chefer vid utlandsmyndigheterna och att de som hade politisk bakgrund i regel hade varit kabinetts- eller statssekreterare. Dessutom hade de inte sällan sedan tidigare en annan, fast tjänst i Utrikesdepartementet (bet. 2007/08:KU10 s. 66). Sammantaget gav det som framkom i denna del av granskningen inte anledning till någon invändning från utskottets sida. Dessutom framhöll utskottet sin tidigare uppfattning om politisk bakgrund i samband med tjänstetillsättning, dvs. att förekomsten av politisk erfarenhet kunde utgöra en saklig grund att fästa avseende vid, och att den då fick värderas tillsammans med andra erfarenheter. Vad som i sådana fall var relevant var inte inom vilket politiskt parti den person som utnämndes hade sin bakgrund utan det faktum att han eller hon hade haft vissa uppgifter i en politisk och offentlig miljö och hade utfört dessa på ett sådant sätt att det var meriterande för den tjänst som skulle tillsättas. Utskottet framhöll även i granskningarna hösten 2009, 2011, 2013, och 2015 ovanstående uppfattning om politisk bakgrund i samband med tjänstetillsättning.

Vid sin senaste granskning hösten 2017 (bet. 2017/18:KU10 s. 105 f.) konstaterade utskottet att andelen utnämnda myndighetschefer med en politisk bakgrund hade varierat över tiden, men att andelen hade legat mer eller mindre konstant sedan regeringsskiftet 2006. För perioden från 2001 fram till regeringsskiftet 2006 hade 27 procent av de utnämnda myndighetscheferna en politisk bakgrund. Andelen därefter fram till nästa regeringsskifte 2014 var 17 procent. Från hösten 2014 till hösten 2017 hade andelen utnämnda

myndighetschefer med en politisk bakgrund varit 16 procent. Bland dem som hade utnämnts till chef vid utlandsmyndigheterna har andelen med en politisk bakgrund tidigare varit något lägre. Från 2003 fram till regeringsskiftet 2006 var andelen 6 procent. Från 2006 och fram till nästa regeringsskifte 2014 var andelen med politisk bakgrund 10 procent. Från hösten 2014 till hösten 2017 hade andelen sedan fortsatt att ligga på 10 procent. Vidare framhöll utskottet sin tidigare uppfattning i fråga om politisk bakgrund i samband med tjänstetillsättning. Den omständigheten att en person hade en politisk bakgrund skulle inte vara diskvalificerande vid tillsättningen så länge endast sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet beaktades vid tillsättningen. Politisk erfarenhet kunde vara en saklig grund att fästa avseende vid, och den fick då värderas tillsammans med andra erfarenheter. Vad som i sådana fall var relevant var inte vilket politiskt parti den person som utnämndes hade bakgrund inom, utan det faktum att han eller hon hade haft vissa uppgifter i en politisk och offentlig miljö och utfört dessa på ett sådant sätt att det var meriterande för den tjänst som skulle tillsättas.

Kön

I de ovannämnda granskningarna från höstarna 2003, 2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015 och 2017 uppmärksammade utskottet även fördelningen mellan kvinnor och män bland utnämnda myndighetschefer i Sverige. I granskningen hösten 2005 kunde utskottet konstatera att utvecklingen hade gått i riktning mot en större andel kvinnor (bet. 2005/06:KU10 s. 58). Uppdelat på departement var bilden alltså jämt att andelen kvinnor respektive män bland de utnämnda myndighetscheferna i vissa fall skilde sig kraftigt åt. Vid myndigheter under flera departement fanns en klart större andel män bland dem som hade utnämnts, medan det vid några departement fanns en klart större andel kvinnor. Granskningen gav i denna del inte anledning till något uttalande från konstitutionell synpunkt. Vad gällde utlandsmyndigheterna var andelen kvinnliga chefer vid dessa fortfarande lägre än andelen manliga chefer, men andelen kvinnliga chefer hade ökat successivt. Utskottet såg det som positivt att denna utveckling skulle fortsätta (bet. 2005/06:KU10 s. 17). Utskottet har i efterföljande granskningar upprepat att de sett positivt på utvecklingen mot en jämnare könsfördelning när det gäller utnämningar av myndighetschefer och chefer vid utlandsmyndigheterna.

Hösten 2017 noterade utskottet (bet. 2017/18:KU10 s. 105 f.) att när det gällde kön hade andelen kvinnor bland dem som utsågs till myndighetschefer i Sverige ökat tydligt. Sedan regeringsskiftet 2006 var denna andel strax under 50 procent, i stället för som tidigare omkring eller strax under 40 procent. Sedan regeringsskiftet 2014 och fram till hösten 2017 hade andelen kvinnor sjunkit något till 44 procent. Det kunde dock konstateras att denna minskning förklarades helt av utnämningarna av rektorer, vilka bereds av universiteten. Bland dem som hade utnämnts till chefer vid utlandsmyndigheterna hade andelen kvinnor ökat under samma period. För perioden 2001 till 2006, samt perioden 2006 till 2014, var andelen kvinnor som utnämndes under 40 procent.

Sedan regeringsskiftet 2014 och fram till hösten 2017 hade andelen kvinnor legat på 49 procent.

Öppna rekryteringsförfaranden

Sedan hösten 2009 (bet. 2009/10KU10 s. 117 f.) granskar utskottet de åtgärder som regeringen har vidtagit för att öka öppenheten vid tjänstetillsättningar av chefer vid myndigheter i Sverige.

Även om erfarenheten av öppna rekryteringsförfaranden vid den första granskningen hösten 2009 var begränsad konstaterade utskottet att personer som hade lämnat in intresseanmälningar hade ingått i slutskedet i 40 av de 50 öppna rekryteringsförfaranden som hade genomförts sedan oktober 2007. Till utskottets ställningstagande lämnades en reservation (S, MP). I reservationen konstaterades bl.a. att endast 50 av de 116 utnämningar som då hade genomförts av regeringen hade varit öppna rekryteringar där man hade tillämpat ett förfarande som inneburit att regeringen annonserat efter intresseanmälningar samt att av dessa 50 hade i endast 33 fall någon av de personer som lämnat in intresseanmälningar fått tjänsten.

Hösten 2017 konstaterade utskottet (bet. 2017/18:KU10 s. 105 f.) att andelen öppna rekryteringar för den krets där regeringen avsåg att tillämpa öppna rekryteringsförfaranden fortfarande var hög (86 procent för oktober 2007–september 2017). Över tid kunde det konstateras att andelen öppna rekryteringar hade ökat från ca 70 procent under perioden 2007–2009 till över 90 procent från 2011 och framåt. Andelen utnämnda myndighetschefer som hade lämnat in intresseanmälningar före ansökningstidens utgång när öppna rekryteringsförfaranden hade tillämpats var totalt 67 procent under hela perioden (oktober 2007 t.o.m. september 2017). Över tid kunde det konstateras en ökning från 66 procent under perioden 2007–2009 till 86 procent från 2015 samtidigt som variationen mellan olika år hade varit stor. Andra kandidater än den som fick anställningen hade kallats till anställningsintervju i 93 procent av fallen under perioden oktober 2007 t.o.m. september 2017. Under hela perioden hade andelen utnämningar där andra kandidater än den som fick anställningen hade kallats till anställningsintervju legat på en hög nivå. Externt rekryteringsstöd hade använts i 79 procent av utnämningarna under perioden oktober 2007 t.o.m. september 2017, i de fall då öppen rekrytering tillämpades. Efter en nedgång under perioden 2013–2015 hade andelen under den senaste perioden återigen ökat till omkring 80 procent. Av svarspromemorian från Finansdepartementet framgick att det i stort sett i samtliga fall hade handlat om externt rekryteringsstöd i form av en s.k. second opinion.

Vidare såg utskottet positivt på införandet av öppna rekryteringsförfaranden och ville framhålla att det hade inneburit viktiga förändringar; exempelvis kunde fler och andra kandidater än vid ett mer slutet förfarande aktualiseras. Utskottet hade i tidigare granskningar noterat att effekterna av dessa förändringar inte var analyserade på djupet och anfört att de skulle välkomna om regeringen vid ett lämpligt tillfälle genomförde en noggrann uppföljning och utvärdering av de nya rekryteringsförfarandena och hur de

stärker kvaliteten i den statliga chefsrekryteringsprocessen. I svar på frågor från utskottet hänvisade Regeringskansliet i denna del till den uppföljning som redovisades i budgetpropositionen för 2017 (se ovan). Vidare anfördes att ett gemensamt kansli för rekrytering av myndighetschefer m.fl. hade inrättats inom Regeringskansliet. Denna funktion höll på att upprättas vid utskottets granskning hösten 2015. Medarbetare vid funktionen biträdde departementen med chefsförsörjningskompetens och erfarenhet av chefsrekrytering på högnivå. Avsikten var att kansliet skulle leda till professionalisering av utnämningsarbetet, överblick över chefsförsörjningsarbetet och större enhetlighet i stödet till den politiska ledningen.

Omförordnanden och förflyttningar av myndighetschefer

Hösten 2013 konstaterade utskottet (bet. 2013/14:KU10 s. 108 f.) att det inte förekom någon regelmässig utvärdering eller uppföljning av orsakerna till att myndighetschefer förflyttas. Även om det inom Regeringskansliet fanns en viss samlad kunskap om tidigare förflyttningsbeslut bedömde utskottet att det fanns ett utrymme för förbättringar i denna del. Att systematiskt följa upp, utvärdera och dokumentera erfarenheter av förflyttningsbeslut torde enligt utskottet vara till gagn för den statliga chefsrekryteringsprocessen.

Utskottet anförde återigen hösten 2015 (bet. 2015/16:KU10 s. 107 f.) att det torde vara till gagn för den statliga chefsrekryteringsprocessen att systematiskt följa upp, utvärdera och dokumentera beslut om att förflytta myndighetschefer. Av Regeringskansliets svar framgick att någon regelmässig utvärdering eller uppföljning av förflyttningsbeslut inte hade genomförts sedan utskottets förra granskning. Utskottet förutsatte att en regelmässig form av utvärdering eller uppföljning av förflyttningsbeslut skulle komma att göras.

Hösten 2017 konstaterade utskottet (bet. 2017/18:KU10 s. 105 f.) att det av Regeringskansliets svar i den granskning som då gjordes framgick att någon regelmässig utvärdering eller uppföljning av förflyttningsbeslut inte hade genomförts sedan utskottets förra granskning utöver vad som framgick av budgetpropositionen för 2017 och det svar som hade lämnats i svars-promemorian från Finansdepartementet. Regeringskansliet hänvisade i stället till att när en myndighetschef lämnade en pågående anställning i förtid föregicks detta alltid av en ingående dialog mellan chefen och det departement som var ansvarigt för myndigheten. Varje enskilt ärende byggde dock på sina egna förutsättningar och därför var det svårt att dra några generella slutsatser av ett analysmaterial som byggde på de i genomsnitt tre förflyttningar per år som regeringen hade beslutat om de senaste fem åren. Vidare anfördes att den enhet som ansvarade för statlig arbetsgivarpolitik i Regeringskansliet alltid deltog i beredningen av beslut av det aktuella slaget. Vid den enheten fanns en samlad kunskap om tidigare förflyttningsbeslut.

Under våren 2019 granskade utskottet förflyttningen av den dåvarande generaldirektören för Försäkringskassan (bet. 2018/19:KU20 s. 59 f.). Utskottet framhöll bl.a. i sitt ställningstagande vikten av att förflyttningar bereds på ett omsorgsfullt sätt.

Genomgång av utnämningar över tid

Svarspromemorior från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse till Regeringskansliet begärt förteckningar över samtliga myndighetschefer vid myndigheter i Sverige respektive chefer vid utlandsmyndigheterna som utsågs av regeringen under perioden oktober 2017–september 2020. Förteckningarna skulle inkludera information om myndighetschefernas politiska bakgrund samt om tidigare befattningar som chef vid en myndighet i Sverige eller som chef vid en utlandsmyndighet. Vidare begärdes information om vilka utnämningar som föregicks av ett förfarande där regeringen annonserade för att få in intresseanmälningar, där den som fick tjänsten ingick i den grupp sökande som hade lämnat in en intresseanmälan (inklusive noteringar om huruvida anmälan lämnades in efter ansökningstidens utgång), där någon eller några av de sökande som hade lämnat in en intresseanmälan ingick i slutskedet av rekryteringsprocessen och om externt rekryteringsstöd hade använts. Vidare begärde utskottet en förteckning över samtliga chefer för myndigheter i Sverige som regeringen avskedade eller förflyttade under perioden. Dessutom bad utskottet om svar på ytterligare frågor, bl.a. om de ovan återgivna delarna från regeringens chefspolicy för myndighetschefer från 2011 och riktlinjerna för chefsrollen och chefsuppdrag i utrikesförvaltningen från 2011 och 2013 samt ”Chef i RK” fortfarande gäller samt om ytterligare moment i rekryteringsprocessen hade tillkommit sedan regeringens skrivelse om utnämningsspolitiken, och i så fall vilka. Utskottet frågade även om det sedan hösten 2017 hade skett någon uppföljning eller utvärdering när det gäller regeringens utnämningssmakt i fråga om dels rekryteringsprocessen, dels förflyttningar av myndighetschefer.

Som svar på skrivelsen överlämnades den 8 oktober 2020 två promemorior som upprättats inom Finansdepartementet respektive Utrikesdepartementet (bilaga A1.4.1). I svarspromemorian från Finansdepartementet anges att chefspolicyn från 2011, samt ”Chef i RK”, gäller och tillämpas alltjämt. Inga ytterligare moment har tillkommit. Vidare anges att förutsättningarna för ett sammanhållet, enhetligt och proaktivt arbetssätt har förbättrats inom Regeringskansliet genom inrättandet av Kansliet för ledningsförsörjning till myndigheter. När det gäller frågan om det har gjorts någon uppföljning och utvärdering av rekryteringsprocessen eller förflyttningar av myndighetschefer anges att någon sådan uppföljning eller utvärdering inte har gjorts sedan hösten 2017. Däremot har det genomförts en intern uppföljning i Regeringskansliet av det stöd som tillhandahålls av Kansliet för ledningsförsörjning.

I svarspromemorian från Utrikesdepartementet anförs att riktlinjerna för chefsroller och chefsuppdrag i allt väsentligt är oförändrade sedan föregående redovisning för utskottet 2017. I riktlinjerna beskrivs chefskapet i utrikesförvaltningen som bestående av fyra centrala roller: ledare, arbetsgivare, företrädare och sakkunnig. Vidare anförs att det har tillkommit en bilaga till riktlinjerna för chefsroller och chefsuppdrag i utrikesförvaltningen som rör

gruppchefsrollen. Slutligen anføres att inga ytterligare moment i rekryteringsprocessen har tillkommit sedan regeringens skrivelse om utnämningsspolitiken.

När det gäller frågor om myndighetschefer som regeringen har avskedat eller förflyttat anges i svarspromemorian från Finansdepartementet att de arbetsrättsliga bestämmelserna om avsked av myndighetschefer finns i 32 § lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA). Av 34 § LOA följer att Statens ansvarsnämnd beslutar om avskedande när det gäller myndighetschefer. Under den nu aktuella perioden har regeringen inte initierat något ärende om att avskeda en myndighetschef. Enligt 33 § andra stycket LOA kan en person som är 75anställd som myndighetschef förflyttas dels av organisatoriska skäl, dels för myndighetens bästa. Regeringen och en myndighetschef kan även komma överens om att vederbörande ska få en anställning i Regeringskansliet. I svarspromemorian från Finansdepartementet anføres att anledningen till att en myndighetschef förflyttas vanligtvis inte anges i regeringens beslut. I promemorian lämnas också en förteckning över de åtta myndighetschefer som, oavsett skäl, under perioden oktober 2017–september 2020, lämnade en chefsanställning i förtid för att i stället vara anställd som generaldirektör eller motsvarande med placering i Regeringskansliet. Av förteckningen framgår att det i två fall rörde sig om myndigheter under Finansdepartementet, i två fall om myndigheter under Socialdepartementet, och i ett fall vardera om myndigheter under Arbetsmarknadsdepartementet, Infrastrukturdepartementet, Kulturdepartementet och Näringsdepartementet.

I det följande redovisas statistiska uppgifter om politisk bakgrund, kön och öppna rekryteringsförfaranden som bygger på de nyligen överlämnade promemoriorna och på promemorior som har lämnats över i tidigare granskningar.

Chefer vid myndigheter i Sverige

Politisk bakgrund

Sedan utskottets granskning hösten 2017, dvs. under perioden oktober 2017–september 2020, har regeringen fattat 98 beslut om utnämning av en myndighetschef i Sverige. Av de 98 myndighetschefer som utnämndes under den aktuella granskningsperioden har 20 politisk bakgrund som statsråd, riksdagsledamot, statssekreterare, politisk sakkunnig, kommunstyrelsens ordförande, borgarråd eller regionråd. Totalt under denna granskningsperiod utgör de som har politisk bakgrund således 20 procent av de utnämnda myndighetscheferna, vilket kan jämföras med 20 procent under tidigare granskningsperioder (januari 2001–september 2020), se tabell 1.4.1 nedan.

Tabell 1.4.1 Antalet utnämnda myndighetschefer i Sverige fr.o.m. januari 2001 t.o.m. september 2020 och andelen med politisk bakgrund

År/regering	Antal	Varav med politisk bakgrund (%)
2001	26	7 (27)
2002	35	9 (26)
2003	35	8 (23)
2004	38	16 (42)
2005	30	7 (23)
2006	19	3 (16)
2007	31	6 (19)
2008	61	9 (15)
2009	32	5 (16)
2010	31	1 (3)
2011	32	7 (22)
2012	30	9 (30)
2013	26	1 (4)
2014	25	7 (28)
2015	29	8 (28)
2016	32	2 (6)
2017	46	7 (15)
2018	37	8 (22)
2019	27	6 (22)
2020	22	4 (18)
Regeringen Persson 2001–2006	182	49 (27)
Regeringen Reinfeldt 2006–2014	265	45 (17)
Regeringen Löfven I & II 2014–2020	197	36 (18)
Totalt	644	130 (20)

I tabell 1.4.1 redovisas att 182 utnämningar skedde under regeringen Persson 2001–2006. Av dem som utnämndes hade 49 stycken (27 procent) en politisk bakgrund. Under regeringen Reinfeldt 2006–2014 gjordes 265 utnämningar, varav 45 stycken (17 procent) avsåg personer med politisk bakgrund. Under regeringen Löfven 2014–2020 har 197 myndighetschefer utnämnts. Av dem hade 36 stycken (18 procent) en politisk bakgrund.

Den klart vanligaste politiska bakgrunden är statssekreterare. Som framgår av tabell 1.4.2 har nära hälften av de utnämnda myndighetscheferna med en politisk bakgrund tidigare erfarenhet som just statssekreterare. Den näst vanligaste bakgrunden är riksdagsledamot.

Tabell 1.4.2 Typ av politisk bakgrund bland utnämnda myndighetschefer i Sverige januari 2001–september 2020

Typ av politisk bakgrund	Hela	Regeringen	Regeringen	Regeringen
	perioden (2001–2020)	Persson (2001–2006)	Reinfeldt (2006–2014)	Löfven I & II (2014–2020)
Statssekreterare	64	23	24	17
Riksdagsledamot	33	13	15	5
Kommunalförvaltningsråd e.d.	19	6	6	7
Statsråd	11	4	2	5
Annan	8	3	3	2
Totalt	130	49	45	36

Kommentar: I kategorin "Kommunalförvaltningsråd e.d." ingår landstingsråd, regionråd, oppositionsråd och finansborgarråd. I kategorin "Annan" ingår kanslichef, förbundsordförande och politiskt sakkunnig. Om en person har flera typer av politisk bakgrund anges i tabellen den bakgrund som innehades närmast före utnämningen

Flera av dem som bedöms ha en politisk bakgrund har inte rekryterats direkt från sitt politiska uppdrag, utan tiden då detta innehades har ibland legat flera år tillbaka i tiden. Därefter kan personen i fråga t.ex. ha varit chef för en annan myndighet än den som han eller hon har utnämnts till chef över under den period som ingår i granskningen. Begränsas granskningen till dem som enbart kommer direkt från ett politiskt uppdrag minskar antalet utnämnda myndighetschefer med politisk bakgrund från 130 till 62. Av dessa har 21 en bakgrund som riksdagsledamot, 23 som statssekreterare, 8 som kommunalförvaltningsråd e.d., och 8 som statsråd medan 2 har annan bakgrund.

Gruppen myndighetschefer består av flera olika slags befattningar, t.ex. rektor, direktör, riksantikvarie, riksarkivarie, kanslichef och överintendent. Landshövdingens ämbetet har som framgått ovan framhållits som speciellt och ansetts kräva egenskaper som inte alltid har sammanfallit med de krav som i övrigt ställs på myndighetschefer. God kännedom om och insikter i det politiska besluttssystemet kan vara ett sådant krav. Av de förteckningar som utskottet har mottagit framgår att 67 av de utnämningar som beslutades under perioden januari 2001–september 2020 gällde landshövdingar. Av dessa har flertalet, 48 stycken eller 72 procent, en politisk bakgrund. Under regeringen Persson 2001–2006 hade 14 av 16 (87,6 procent) utsedda landshövdingar en politisk bakgrund. Under regeringen Reinfeldt hade 17 av 25 (68 procent) en politisk bakgrund och under regeringen Löfven har 17 av 26 (65 procent) utnämnda landshövdingar haft en politisk bakgrund.

Den största chefsgruppen i förteckningarna är generaldirektörer. Från och med januari 2001 har regeringen utnämnt totalt 327 generaldirektörer (inklusive generaltulldirektörer). Av dessa har 67 någon politisk bakgrund. Andelen utnämnda generaldirektörer med politisk bakgrund är således 21 procent under hela granskningsperioden, dvs. januari 2001–september 2020. Under regeringen Persson 2001–2006 hade 28 av 90 (31 procent) utsedda generaldirektörer en politisk bakgrund. Under regeringen Reinfeldt hade 23 av de 143 (17 procent) generaldirektörer som utnämndes en politisk bakgrund.

Under regeringen Löfven har 14 av de 94 (15 procent) generaldirektörer som har utnämnts en politisk bakgrund.

Den partipolitiska tillhörigheten bland de myndighetschefer som utnämndes under perioden januari 2001–september 2020, och som enligt de kriterier som här har satts upp kan sägas ha en politisk bakgrund, framgår av tabell 1.4.3. I drygt hälften av fallen är bakgrunden socialdemokratisk (71 av 130) och i lite drygt en femtedel av fallen moderat (28). Den politiska bakgrunden för övriga är centerpartistisk (10), liberal (8), miljöpartistisk (6), kristdemokratisk (3) och vänsterpartistisk (4).

Tabell 1.4.3 Partipolitisk bakgrund bland utnämnda myndighetschefer januari 2001–september 2020

Parti	Regeringen Persson 2001–2006		Regeringen Reinfeldt 2006–2014		Regeringen Löfven I & II 2014–2020		Hela perioden 2001–2020	
	Antal	Exkl. statssekr.	Antal	Exkl. statssekr.	Antal	Exkl. statssekr.	Antal	Exkl. statssekr.
S	29	8	24	8	18	8	71	24
M	9	8	11	8	8	4	28	20
L	4	3	2	2	2	2	8	7
C	3	3	5	1	2	1	10	5
MP	3	3	0	0	3	1	6	4
KD	0	0	2	1	1	1	3	2
V	1	1	1	1	2	2	4	4
Totalt	49	26	45	21	36	19	130	66

Bland dem som har en bakgrund inom Socialdemokraterna visar sig flertalet ha varit statssekreterare; av de 71 som har utnämnts har 47 den bakgrunden. När det gäller typ av chefsbefattning som utnämningen avsett har 18 av dem som har en bakgrund inom Socialdemokraterna utnämnts till landshövding medan 45 av dem har utnämnts till generaldirektör (eller rikspolischef). Av dem som har en bakgrund inom Moderaterna har 12 utnämnts till landshövding, 15 till generaldirektör (eller riksgäldsdirektör) och 1 till rektor. Av dem som har en bakgrund inom Centerpartiet har 4 utnämnts till landshövding, 5 till generaldirektör (eller tulldirektör) och 1 till kanslichef. Av dem som har en bakgrund inom Liberalerna har 5 utnämnts till landshövding och 3 till generaldirektör (eller ombudsman). Av dem som har en bakgrund inom Miljöpartiet har 3 utnämnts till landshövding och 3 till generaldirektör. Av dem som har en bakgrund inom Kristdemokraterna har 2 utnämnts till landshövding och 1 till generaldirektör. De 4 som har en bakgrund inom Vänsterpartiet har utnämnts till landshövding.

Kön

Vad gäller könsfördelning var 45 procent av de myndighetschefer som utnämndes under perioden januari 2001–september 2020 kvinnor och 55 procent män, se tabell 1.4.4 nedan.

Tabell 1.4.4 Kön och utnämnda myndighetschefer januari 2001–september 2020

År/regering	Antal kvinnor (%)	Antal män (%)
2001	9 (35)	17 (65)
2002	16 (46)	19 (54)
2003	12 (34)	23 (66)
2004	15 (39)	23 (61)
2005	12 (40)	18 (60)
2006	6 (32)	13 (68)
2007	12 (39)	19 (61)
2008	31 (51)	30 (49)
2009	15 (47)	17 (53)
2010	16 (52)	15 (48)
2011	12 (38)	20 (62)
2012	16 (53)	14 (47)
2013	12 (46)	14 (54)
2014	12 (48)	13 (52)
2015	17 (59)	12 (41)
2016	14 (44)	18 (56)
2017	21 (46)	25 (54)
2018	19 (51)	18 (49)
2019	18 (67)	9 (33)
2020	6 (27)	16 (73)
Perioden 2001–2007	82 (38)	132 (62)
Perioden 2008–2020	209 (49)	221 (51)
Regeringen Persson 2001–2006	70 (38)	112 (62)
Regeringen Reinfeldt 2006–2014	125 (47)	140 (53)
Regeringen Löfven I & II 2014–2020	96 (49)	101 (51)
Totalt	291 (45)	353 (55)

Av tabellen framgår att sedan 2008 ligger, med vissa undantag, andelen utnämnda kvinnor omkring eller strax under 50 procent och under perioden 2001–2007 omkring eller strax under 40 procent (se bet. 2007/08:KU10 s. 63). Andelen kvinnor har således ökat över tid.

En i sammanhanget särskild grupp är universitets- och högskolerektorer. Som nämndes ovan sköts rekryteringen av dessa inte inom Regeringskansliet utan inom universitetet och högskolorna själva. Regeringen beslutar om anställning av en rektor efter att ha fått ett förslag av universitetets eller högskolans styrelse. Styrelsen ska i sitt arbete så långt möjligt ta fram såväl kvinnliga som manliga kandidater (2 kap. 8 § högskoleförordningen och 2 kap. 9 § förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet).

Under perioden januari 2001–september 2020 har regeringen utnämnt totalt 98 rektorer. Av dessa var 39, eller 40 procent, kvinnor och 59, eller 60 procent, män. Under granskningsperioden (oktober 2017–september 2020) utnämndes totalt 8 rektorer. Av dessa var 3 kvinnor och 5 män.

I tabell 1.4.5 redovisas könsfördelningen bland utnämnda myndighetschefer om man utesluter rektorer för vilka regeringen alltså inte själv har hand om rekryteringsprocessen.

Tabell 1.4.5 Kön och utnämnda myndighetschefer exklusive rektorer per regering januari 2001–september 2020

Regering	Antal kvinnor (%)	Antal män (%)
Regeringen Persson 2001–2006	55 (38)	90 (62)
Regeringen Reinfeldt 2006–2014	109 (47)	122 (53)
Regeringen Löfven I & II 2014–2020	93 (49)	96 (51)
Totalt	257 (45)	308 (55)

Av tabell 1.4.5 framgår att exklusive rektorer utgör andelen utnämnda kvinnor 45 procent och andelen utnämnda män 55 procent under perioden januari 2001–september 2020.

I tabell 1.4.6 redovisas utnämnda myndighetschefer per departement.

Tabell 1.4.6 Kön och utnämnda myndighetschefer per departement januari 2001–september 2020

Departement	Antal kvinnor (%)	Antal män (%)
Statsrådsberedningen (SB)	2 (67)	1 (33)
Justitiedepartementet (Ju)	21 (38)	34 (62)
Utrikesdepartementet (UD)	15 (48)	16 (52)
Försvarsdepartementet (Fö)	12 (39)	19 (61)
Socialdepartementet (S)	36 (59)	25 (41)
Finansdepartementet (Fi)	51 (45)	63 (55)
Utbildningsdepartementet (U)*	59 (39)	92 (61)
Landsbyggsdepartementet (Jo/L)*	4 (31)	9 (69)
Miljödepartementet (M)*	11 (48)	12 (52)
Näringsdepartementet (N)*	32 (44)	40 (56)
Integrations- och jämställdhetsdepartementet (I)*	2 (67)	1 (33)
Kulturdepartementet (Ku)*	35 (54)	30 (46)
Arbetsmarknadsdepartementet (A)*	10 (53)	9 (47)
Infrastrukturdepartementet (I)*	1 (33)	2 (67)
Totalt	291 (45)	353 (55)

* Den 1 januari 2005 bildades Utbildnings- och kulturdepartementet genom en sammanslagning av Utbildningsdepartementet och Kulturdepartementet. I tabellen redovisas uppgifter som rör Utbildnings- och kulturdepartementet under Utbildningsdepartementet (U). Under regeringarna Reinfeldt och Löfven finns åter Kulturdepartementet.

Den 1 januari 2011 bytte Jordbruksdepartementet namn till Landsbyggsdepartementet. Integrations- och jämställdhetsdepartementet (som inrättades den 1 januari 2007) avvecklades och dess ärenden fördes över till Justitie-, Utbildnings- och Arbetsmarknadsdepartementen.

Den 1 januari 2015 blev Landsbyggsdepartementet en del av Näringsdepartementet och

Miljödepartementet bytte namn till Miljö- och energidepartementet.

Arbetsmarknadsdepartementets frågor låg fram till den 1 januari 2007 under Näringsdepartementet.

Infrastrukturdepartementet bildades den 1 april 2019. Miljö- och energidepartementet bytte då också namn till Miljödepartementet.

Av tabellen framgår att vid flertalet departement har under perioden januari 2001–september 2020 antalet utnämnda kvinnor varit lägre än antalet män. När det gäller myndigheter under Justitiedepartementet och det tidigare

Jordbruksdepartementet/Landsbygdsdepartementet är andelen utnämnda kvinnor under 40 procent. Det gäller nu även myndigheter under Utbildningsdepartementet, Försvarsdepartementet och Infrastrukturdepartementet. I fråga om Infrastrukturdepartementet är dock det totala antalet utnämningar lågt. När det gäller myndigheter under Socialdepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet och Kulturdepartementet har kvinnor varit i majoritet bland de utnämnda myndighetscheferna. Detta gäller även vid det tidigare Integrations- och jämställdhetsdepartementet och Statsrådsberedningen, men i dessa fall är det totala antalet utnämningar lågt.

I tabell 1.4.7 redovisas samma uppgifter fördelade på regeringarna Persson, Reinfeldt och Löfven.

Tabell 1.4.7 Kön och utnämnda myndighetschefer per departement och regering januari 2001–september 2020

Dep.	Regeringen Persson 2001–2006		Regeringen Reinfeldt 2006–2014		Regeringen Löfven I & II 2014–2020	
	Antal kvinnor	Antal män	Antal kvinnor	Antal män	Antal kvinnor	Antal män
SB	0	0	1	0	1	1
Ju	4	10	10	14	7	10
UD	5	7	6	6	4	3
Fö	5	7	5	7	2	5
S	5	4	18	16	13	5
Fi	12	21	16	19	23	23
U*	20	37	24	29	15	26
Jo/L*	3	6	1	3	–	–
M*	3	3	6	5	2	4
N*	4	16	15	16	13	8
IJ*	–	–	2	1	–	–
Ku*	9	1	15	20	11	9
A*	–	–	6	4	4	5
I*	–	–	–	–	1	2
Totalt	70	112	125	140	96	101

* Se kommentaren till tabell 1.4.6 om departementsindelningen. Ett tankstreck (–) innebär att departementet inte fanns under huvuddelen av perioden.

En förändring över tid som framgår är att könsfördelningen av nyutnämnda chefer för myndigheter under Utbildningsdepartementet återigen rör sig emot en minskad andel utnämnda kvinnor. När det gäller Justitiedepartementet och Försvarsdepartementet, vilka tillsammans med Utbildningsdepartementet har den största skillnaden mellan kvinnor och män över hela perioden (se tabell 1.4.6), är det fortsatt fler män än kvinnor som utnämns till myndighetschefer.

Öppna rekryteringsförfaranden

Av Finansdepartementets svarspromemoria (bilaga A1.4.1) framgår vid vilka rekryteringar av myndighetschefer regeringen har använt sig av ett rekryteringsförfarande som har inneburit ett öppet ansökningsförfarande med

annonsering av den tilltänkta befattningen. I förekommande fall framgår huruvida den utnämnda personen lämnade en intresseanmälan, om fler än den som utnämndes kallades till intervju i slutskedet av rekryteringsprocessen och om externt rekryteringsstöd användes. Uppgifterna i promemorian har lagts till uppgifterna från tidigare granskningar (se tabell 8.8 bet. 2017/18:KU10 s. 128) och sammanfattas i tabell 1.4.8

Tabell 1.4.8 Öppna rekryteringsförfaranden för utsedda myndighetschefer per departement oktober 2007–september 2020

Departement	Antal öppna rekryteringar	Varav den som fått tjänsten även anmälde intresse**	Varav intresserade kandidater ingick i slutskedet**	Varav externt konsultstöd användes
SB	3	2	3	1
Ju	27	19	27	17
UD	16	12	16	14
Fö	8	6	7	6
S	40	28	39	32
Fi	33	24	31	26
U*	28	21	28	20
Jo/L*	4	2	4	4
M*	14	10	13	13
N*	43	27	36	33
IJ*	2	2	2	0
Ku*	42	30	42	37
A*	15	12	13	14
I*	3	3	3	2
Period: okt. 2007–sept. 2009	50	33	40	40
Period: okt. 2009–sept. 2011	37	27	36	32
Period: okt. 2011–sept. 2013	35	16	34	32
Period: okt. 2013–sept. 2015	40	23	38	23
Period: okt. 2015–sept. 2017	44	38	44	35
Period: okt. 2017–sept. 2020	72	61	72	57
Regeringen Reinfeldt	144	90	131	118
Regeringen Löfven I & II	134	108	133	101
Totalt	278	198	264	219

* Se kommentaren till tabell 1.4.6 om departementsindelningen.

I denna tabell har utnämningar av rektorer undantagits liksom utnämningar till befattningar där regeringen har haft för avsikt att avstå från att använda annonsering, t.ex. i fråga om landshövdingar och överbefälhavare.

** Med "den som fått tjänsten även anmälde intresse" avses de kandidater som lämnade in intresseanmälan före ansökningstidens utgång. Med "intresserade kandidater som ingick i slutskedet" avses att andra kandidater än den som fick anställningen kallades till anställningsintervju e.d.

Regeringen beslutade under perioden oktober 2007–september 2020 om 311 utnämningar av myndighetschefer.¹ Av tabell 1.4.8 framgår att vid 278 av dessa 311 fall (89 procent) tillämpades öppen rekrytering. Över tid kan det konstateras att andelen öppna rekryteringar har ökat från ca 70 procent under perioden 2007–2009 till över 90 procent från 2011 och framåt. Under perioden oktober 2017–september 2020 tillämpades i alla av dessa fall öppen rekrytering.

En av frågorna i granskningen är i vilken utsträckning utnämnda myndighetschefer hade lämnat in intresseanmälningar senast den sista ansökningsdagen. Under perioden oktober 2007–september 2020 skedde det i 198 av de 278 (71 procent) fall då öppen rekrytering tillämpades. Över tid kan det konstateras en ökning från 66 procent under perioden 2007–2009 till över 80 procent från 2015 och framåt samtidigt som variationen mellan olika år varit stor. Under perioden oktober 2017–september 2020 är siffran 85 procent.

En ytterligare fråga är i vilken utsträckning andra kandidater än den som fick anställningen kallades till anställningsintervju. Under perioden oktober 2007–september 2020 skedde det i 264 av de 278 (95 procent) fall då öppen rekrytering tillämpades. Från och med perioden 2009–2011 kallades andra kandidater till intervju i över 95 procent av fallen. Sammantaget kan det konstateras att andra kandidater än den som fick anställningen i så gott som samtliga fall under de senare granskningsperioderna kallades till anställningsintervju.

Slutligen redovisas i vilken utsträckning externt rekryteringsstöd har använts i rekryteringsprocesserna. Under perioden oktober 2007–september 2020 skedde det i 219 av de 278 (79 procent) fall då öppen rekrytering tillämpades. Efter en nedgång under perioden 2013–2015 har andelen under den senaste perioden återigen ökat till omkring eller över 80 procent. Under perioden oktober 2017–september 2020 var siffran 79 procent. Det externa rekryteringsstödet har under senare år uteslutande varit i form av s.k. second opinion.

Av tabell 1.4.8 framgår sammantaget vissa skillnader i hur de öppna rekryteringsförfarandena har utfallit vid de olika departementen. Det kan konstateras att Näringsdepartementet uppvisar lägst andel utnämnda myndighetschefer (63 procent) som hade lämnat in intresseanmälningar senast den sista ansökningsdagen under hela perioden. Under perioden oktober 2017–september 2020 var andelen som hade lämnat in intresseanmälningar lägst vid Arbetsmarknadsdepartementet (vid 3 av 5 rekryteringar).

¹ Av regeringens skrivelse om utnämningsspolitiken (skr. 2009/10:43) framgår att regeringens målsättning i fråga om intresseannonsering, dvs. att annonsering ska vara huvudregel, bör ligga fast. Vidare anges i skrivelsen att regeringen generellt har för avsikt att avstå från att använda annonsering som rekryteringsverktyg till befattningar som landshövding, ordförande för Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsdomstolen), Högsta domstolen, Arbetsdomstolen, Marknadsdomstolen respektive Patentbesvärsträtten, justitiekansler, riksåklagare, säkerhetspolischef och överbefälhavare. Rektorsrekryteringar inleds normalt med en intresseannonsering i lärosätets regi, och regeringen utser rektorer på förslag av lärosätets styrelse. De ovannämnda befattningarna och rektorer ingår inte i de 308 fallen, inte heller utnämningen den 30 januari 2020 av Försvarsunderrättelsesdomstolens ordförande, där rekryteringsprocessen genomfördes av Domarnämnden.

Externt rekryteringsstöd användes i minst omfattning sett över hela perioden av Justitiedepartementet, Utbildningsdepartementet och Näringsdepartementet. Även Statsrådsberedningen och Försvarsdepartement har låga siffror, men det kan samtidigt konstateras att det för dem rör sig om ett fåtal utnämningar. Externt rekryteringsstöd användes i hög grad under hela perioden av framförallt: Utrikesdepartementet, Miljödepartementet, Kulturdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet. Under perioden oktober 2017–september 2020 hade Justitiedepartementet lägst andel utnämningar som använde sig av externt rekryteringsstöd (vid 5 av 10 rekryteringar).

Chefer vid utlandsmyndigheter

Politisk bakgrund

Enligt den förteckning från Utrikesdepartementet som lämnades till utskottet över utnämnda chefer vid utlandsmyndigheterna under perioden oktober 2017–september 2020 har 10 av 96 politisk bakgrund (10 procent). I tabell 1.4.9 nedan redovisas samtliga utnämnda chefer vid utlandsmyndigheterna den 1 januari 2003–30 september 2020. Av totalt 521 utnämnda ambassadörer m.fl. hade 50 politisk bakgrund (10 procent).

Av tabellen framgår att under regeringen Persson var andelen med politisk bakgrund 6 procent, medan den var 10 procent under regeringen Reinfeldt och 11 procent under regeringen Löfven.

Av de 7 med politisk bakgrund som utnämndes av regeringen Persson från 2003 fram till regeringsskiftet 2006 hade 5 socialdemokratisk bakgrund, varav 3 i form av statsråd och 2 i form av statssekreterare eller biträdande statssekreterare. Dessutom hade 1 av de utnämnda en bakgrund som riksdagsledamot för Vänsterpartiet och andre vice talman och 1 som riksdagsledamot för Centerpartiet och förste vice partiordförande i samma parti.

Av de 22 personer med en politisk bakgrund som utnämndes av regeringen Reinfeldt hade samtliga utom 7 en bakgrund som kabinetssekreterare, statssekreterare eller biträdande statssekreterare. De 7 övriga hade i 4 fall en bakgrund som politiskt sakkunniga och i de övriga fallen som statsråd, vice talman respektive riksdagsledamot. Drygt en tredjedel av dem (9) hade socialdemokratisk bakgrund, lite mindre än en tredjedel (7) hade moderat bakgrund, 3 hade liberal bakgrund, 2 hade centerpartistisk bakgrund och 1 hade vänsterpartistisk bakgrund.

Av de 21 personer med politisk bakgrund som har utnämnts av regeringen Löfven har 9 socialdemokratisk bakgrund (som talman, partiordförande, statsråd, statssekreterare samt politiskt sakkunnig), 7 liberal bakgrund (som partiordförande, statsråd, statssekreterare respektive politiskt sakkunnig), 4 moderat bakgrund (som statssekreterare, planeringschef vid UD respektive övriga politiska uppdrag) och 1 centerpartistisk bakgrund (politiskt sakkunnig).

Tabell 1.4.9 Antalet utnämnda chefer vid utlandsmyndigheterna januari 2003–september 2020 samt andelen med politisk bakgrund

År/regering	Antal utnämnda	Varav med politisk bakgrund (%)
2003	35	3 (9)
2004	21	0 (0)
2005	38	2 (5)
2006	24	2 (8)
2007	25	6 (24)
2008	36	2 (6)
2009	8	3 (38)
2010	40	2 (5)
2011	29	3 (10)
2012	21	1 (5)
2013	28	5 (19)
2014	27	4 (15)
2015	27	5 (19)
2016	42	3 (7)
2017	27	4 (15)
2018	23	1 (4)
2019	39	3 (8)
2020	32	5 (16)
Regeringen Persson 2003–2006	115	7 (6)
Regeringen Reinfeldt 2006–2014	216	22 (10)
Regeringen Löfven I & II 2014–2020	190	21 (11)
Totalt	521	50 (10)

Kön

Andelen kvinnor bland de chefer vid utlandsmyndigheterna som har utnämnts under perioden oktober 2017–september 2020 är 49 procent. Av tabell 1.4.10 framgår att andelen kvinnor över hela perioden, dvs. oktober 2003–september 2020, var 41 procent. Under regeringen Persson och regeringen Reinfeldt var andelen 33 respektive 37 procent. Under regeringen Löfven är motsvarande andel 49 procent fram t.o.m. september 2020. Det kan konstateras att en större andel kvinnor har utnämnts till chefer vid utlandsmyndigheterna under de senare åren.

Tabell 1.4.10 Kön och utnämnda chefer vid utlandsmyndigheterna januari 2003–september 2020

År/regering	Antal kvinnor (%)	Antal män (%)
2003	12 (34)	23 (66)
2004	6 (29)	15 (71)
2005	13 (34)	25 (66)
2006	8 (33)	16 (67)
2007	10 (40)	15 (60)
2008	9 (25)	27 (75)
2009	5 (63)	3 (37)
2010	17 (43)	23 (57)
2011	11 (38)	18 (62)
2012	8 (38)	13 (62)
2013	10 (36)	18 (64)
2014	10 (37)	17 (63)
2015	13 (48)	14 (52)
2016	23 (55)	19 (45)
2017	11 (41)	16 (59)
2018	12 (52)	11 (48)
2019	17 (44)	22 (56)
2020	17 (53)	15 (47)
Regeringen Persson 2003–2006	38 (33)	77 (67)
Regeringen Reinfeldt 2006–2014	80 (37)	136 (63)
Regeringen Löfven I & II 2014–2020	94 (49)	96 (51)
Totalt	212 (41)	309 (59)

Öppna rekryteringsförfaranden

Som framgått ovan skiljer sig rekryteringsförfarandet vid utnämning av chefer vid utlandsmyndigheter jämfört med vid utnämning av myndighetschefer i Sverige. Externt rekryteringsstöd används inte och tjänsterna utlyses internt inom Regeringskansliet.

Av Utrikesdepartementets svarspromemoria (bilaga A1.4.1) framgår att samtliga 96 utnämningar till chef för utlandsmyndigheter förutom en utlystes internt inom Regeringskansliet under perioden oktober 2017–september 2020. Vid 26 (27 procent) av dessa fick en person som inte hade lämnat in en intresseanmälan tjänsten. Sedan 2007 har denna andel varierat mellan 20 procent 2011–2013 och 37 procent 2009–2011 (se vidare bet. 2013/14:KU10 s. 133, bet. 2015/16:KU10 s. 134 och bet. 2017/18:KU10 s. 132).

Utskottets ställningstagande

Utskottet har fortsatt sin regelbundet återkommande granskning av utnämningmakten. Granskningen är som tidigare inriktad på politisk bakgrund respektive kön vid de utnämningar som regeringen har beslutat. Sedan hösten 2009 har utskottet också uppmärksammat de s.k. öppna

rekryteringsförfarandena, inklusive användningen av externt rekryteringsstöd. Den grundläggande frågan i granskningen är om regeringen lever upp till regeringsformens bestämmelse om att avseende endast får fästas vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet.

Utskottet kan inledningsvis konstatera att andelen utnämnda myndighetschefer med en politisk bakgrund har varierat över tid, men att andelen har legat mer eller mindre konstant sedan regeringsskiftet 2006. För perioden 2001 fram till regeringsskiftet 2006 hade drygt en fjärdedel av de utnämnda myndighetscheferna en politisk bakgrund. Under regeringen Reinfeldt 2006–2014 och regeringarna Löfven 2014–2020 har andelen legat något under 20 procent.

Bland dem som har utnämnts till chef vid utlandsmyndigheterna har andelen med en politisk bakgrund tidigare varit något lägre. Från 2003 fram till regeringsskiftet 2006 var andelen 6 procent. Under de regeringar som därefter följt har andelen legat runt 10 procent.

Utskottet vill framhålla sin tidigare uppfattning om politisk bakgrund i samband med tjänstetillsättning. Den omständigheten att en person har en politisk bakgrund ska inte vara diskvalificerande vid tillsättningen så länge endast sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet beaktas vid tillsättningen. Politisk erfarenhet kan vara en saklig grund att fästa avseende vid, och den får då värderas tillsammans med andra erfarenheter. Vad som i sådana fall är relevant är inte vilket politiskt parti den person som utnämns har bakgrund inom, utan det faktum att han eller hon har haft vissa uppgifter i en politisk och offentlig miljö och utfört dessa på ett sådant sätt att det är meriterande för den tjänst som ska tillsättas.

När det gäller kön noterar utskottet att andelen kvinnor bland dem som utses till myndighetschefer i Sverige har ökat tydligt. Sedan regeringsskiftet 2006 är denna andel strax under 50 procent, i stället för som tidigare omkring eller strax under 40 procent.

Bland dem som har utnämnts till chefer vid utlandsmyndigheterna har andelen kvinnor ökat under den senaste perioden. För perioden 2001 till 2006, samt perioden 2006 till 2014, var andelen kvinnor som utnämndes under 40 procent. Under perioden 2014–2020 låg andelen kvinnor på 49 procent. Det kan konstateras att andelen kvinnor som har utnämnts till chefer vid utlandsmyndigheterna har ökat under de senaste åren så att män och kvinnor nu utses i lika stor omfattning.

När det gäller s.k. öppna rekryteringsförfaranden konstaterar utskottet att andelen öppna rekryteringar inom den krets där regeringen avser att tillämpa öppna rekryteringsförfaranden fortfarande är hög – 89 procent för perioden 2007–2020. Över tid har andelen ökat från ca 70 procent under perioden 2007–2009 till över 90 procent från 2011 och framåt, och under de senaste åren har öppen rekrytering tillämpats i samtliga fall. Andelen utnämnda myndighetschefer som lämnade in intresseanmälningar före ansökningstidens utgång när öppna rekryteringsförfaranden tillämpades var totalt 71 procent under hela perioden 2007–2020. Över tid har denna andel ökat och den ligger nu på över 80 procent. Vidare kan konstateras att i nästan samtliga fall (95 procent) har

även andra kandidater än den som blev utnämnd kallats till intervju. Användningen av externt rekryteringsstöd har varierat något över tid. Efter en nedgång 2013–2015 har andelen ökat, och under senare år har den återigen varit omkring 80 procent. Det externa rekryteringsstödet har under senare år uteslutande varit i form av s.k. second opinion.

Utskottet vill framhålla att det ser positivt på den utveckling som skett i fråga om andelen kvinnor bland de utnämnda myndighetscheferna, som numera är ungefär lika stor som andelen män. Den genomgång som har gjorts ger härutöver inte anledning till något uttalande av utskottet.

2 Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen

2.1 Förankring av Sveriges position när det gäller EU:s upphovsrättsdirektiv

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1753-2018/19), *bilaga A2.1.1*, begärs att utskottet granskar om statsrådet Morgan Johansson har agerat i strid med gällande regler om samråd med och information till utskotten och EU-nämnden.

I anmälan anförs att kommissionen i september 2016 presenterade ett förslag till direktiv om upphovsrätt på den digitala inre marknaden, det s.k. upphovsrättsdirektivet. Direktivet har mött mycket kritik. Anmälaren framhåller att det framförallt är artikel 11 om s.k. länkskatt och artikel 13 om s.k. uppladdningsfilter som har ifrågasatts.

Anmälaren anför vidare att den svenska positionen avseende förslaget var föremål för överläggning i näringsutskottet den 11 maj 2017, och att information lämnades till utskottet den 24 november 2016, den 26 januari 2017, den 14 december 2017 och den 15 februari 2018. Enligt anmälaren informerades också EU-nämnden om förslaget den 25 november 2016.

Anmälaren anför vidare att rådet nådde en överenskommelse i Coreper i slutet av maj 2018, och att överenskommelsen inte föregicks av någon förankring i EU-nämnden eller det ansvariga utskottet. Direktivet hade då förhandlats under 1,5 år i en rådsarbetsgrupp, och regeringen hade under den tiden vid ett tillfälle förankrat den svenska positionen i riksdagen. Den positionen förankrades i näringsutskottet den 11 maj 2017. Enligt anmälaren inleddes förhandlingarna mellan rådet och Europaparlamentet under hösten 2018, och de avslutades i februari 2019. Sverige röstade för slutresultatet av dessa förhandlingar. Därmed var direktivet färdigförhandlat och klart.

I en fråga av sådan stor och viktig betydelse för svenska företag, upphovsmän och medborgare är det, anser anmälaren, anmärkningsvärt att det ansvariga statsrådet inte ser sitt ansvar av väl förankrade förhandlingspositioner under förhandlingens gång, inte minst i slutskedet av förhandlingarna. Mot bakgrund av uppgifter om att regeringen under gång ändrat sin uppfattning om skrivningarna i de två omtalade artiklarna 11 och 13, ter det sig enligt anmälaren än mer anmärkningsvärt att regeringen agerat utan att ens informera det ansvariga utskottet eller EU-nämnden om sina olika omsvängningar i sakfrågan. Anmälarens bedömning är att den position som regeringen förankrade den 11 maj 2017 i näringsutskottet inte rymmer den position som regeringen slutgiltigt ställde sig bakom. Detta kan förklara varför

riksdagens ledamöter inte såg det påkallat att kräva in det ansvariga statsrådet för överläggning.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Justitiedepartementet, *bilaga A2.1.2–4*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Regeringens informations- och samrådsskyldighet

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

Överläggningar i utskotten

Regeringen ska enligt 7 kap. 12 § RO överlägga med utskotten i de frågor om arbetet i Europeiska unionen som utskotten bestämmer.

Bestämmelsen om regeringens överläggningar med utskotten om EU-frågor infördes enligt Riksdagsstyrelsens förslag som utarbetats av 2002 års riksdagskommitté (framst. 2005/06:RS3 s. 47 f., bet. 2005/06:KU21, bet. 2006/07:KU3, rskr. 2006/07:2526).

Enligt förarbetena till bestämmelsen syftar överläggningarna 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. I förarbetena framhålls vidare att EU:s beslutsprocess utgör ramen för samrådet mellan regering och riksdag. Eftersom diskussioner förs på lägre nivåer innan frågorna kommer upp på själva rådsrådet ansågs det att riksdagen också måste bevaka skedena före rådsmötena. Detta bör ske i utskotten, t.ex. genom överläggningar med företrädare för regeringen. Det ansågs också naturligt att frågor som visserligen kommer upp på rådsmötena men som inte är avsedda att tas till beslut behandlas i kontakterna mellan utskott och regering och inte i EU-nämnden. Vidare framhölls följande (framst. 2005/06:RS3 s. 49):

Överläggningarna behöver tidsmässigt inte ske just inför rådsmötena. Den vanliga synpunkten att det är viktigt att riksdagen och utskotten kommer in tidigt i EU-processen talar snarare för att utskotten bör överlägga med regeringen *innan* frågorna kommer upp på ministerrådets dagordning. Redan när frågorna behandlas i rådets arbetsgrupper och i Coreper bör utskotten således ha överlagt med regeringen. Det är avgörande att utskotten identifierar viktiga frågor i ett tidigt skede av processen.

Enligt förarbetena bör det formella samrådet om regeringens position inför beslut i rådet och givandet av det slutliga förhandlingsmandatet även i

fortsättningen ske i EU-nämnden. Frågorna inför samrådet i EU-nämnden bör vara förankrade i utskotten. Samrådet kan därmed fokusera på eventuella förhandlingsstrategiska överväganden medan sakaspekterna har behandlats i utskotten.

I författningskommentaren framfördes vidare att termen överlägga för utskotten anger en annan uppgift än EU-nämndens samråd. Som ett skäl till att det bör vara utskottens ansvar att bestämma vilka frågor som överläggningarna med regeringen ska gälla angavs att utskotten bättre än regeringen kan bedöma till vilket utskott en fråga hör. Kommentaren klargör också att uttrycket ”frågor rörande arbetet i Europeiska unionen” syftar till att inte begränsa hanteringen till rådet och att markera att utskotten inte bör utgå från rådsarbetet (och t.ex. dagordningarna för rådets möten). Därmed kan regeringens kontakter med kommissionen vid sidan av rådsarbetet och arbetet i rådets olika förberedande organ inbegripas (framst. 2005/06:RS3 s. 165 f.).

Konstitutionsutskottet, som delade uppfattningen att ytterligare åtgärder måste vidtas för att stärka utskottens roll i riksdagens arbete med EU-frågor, fann förslaget vara väl avvägt i de delar som avsåg behandlingen av EU-frågor i utskotten (bet. 2005/06:KU21 s. 30).

Även den parlamentariska EU-kommittén, som 2016 fick 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. Centralt i dessa avseenden var enligt kommittén att via regeringen försöka påverka kommissionen i dess beredning av nya initiativ. Om svenska intressen tillmötesgås redan vid utformandet av de förslag som sedan utgör grunden för rådsförhandlingarna torde mycket enligt kommittén vara vunnet. Kontakter behöver dock tas även därefter för att fastställa svenska hållningar inför och under förhandlingarna om förslagen i rådet, genom överläggningar inför förhandlingarna i rådets förberedande organ och samråd inför rådsmöten (2017/18:URF1 s. 130).

EU-kommittén framhöll vidare att den svenska inriktning som riksdagen och regeringen diskuterar med varandra i ett tidigt skede kan behöva vara preliminär och allmänt hållen för att sedan utvecklas och preciseras allteftersom arbetet fortskrider. EU-kommittén förutsatte att ett utskotts begäran om överläggning tillmötesgås skyndsamt och att regeringen förser utskotten med det underlag som behövs för att göra en överläggning meningsfull (2017/18:URF1 s. 130). EU-kommittén framhöll vidare att det alltid kommer att behöva finnas utrymme för riksdagens partier att ompröva tidigare ställningstaganden, men det torde ligga i allas intresse att detta görs på ett sätt som ger regeringen en rimlig möjlighet att något förutse skiftningar i åsiktsförhållandena så att regeringen kan beakta dessa i det svenska arbetet inom EU. På motsvarande sätt kommer det alltid att behöva finnas ett utrymme för regeringen att anpassa de svenska ståndpunkterna och hur de läggs fram (2017/18:URF1 s. 131).

EU-kommittén betonade utskottens ansvar att följa arbetet i EU och att begära information och överläggning med regeringen. Samtidigt ansåg kommittén att regeringen bör känna ett stort ansvar för att skapa förutsättningar för att riksdagen involveras i EU-arbetet i ett tidigt stadium genom information och överläggningar. Regeringen har ett avsevärt informationsövertag i förhållande till riksdagen när det gäller det löpande EU-arbetet och särskilt i EU-beslutsprocessens tidiga skeden. Enligt 10 kap. 10 § regeringsformen ska regeringen fortlöpande informera riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i EU. Närmare bestämmelser om denna informationsskyldighet meddelas i riksdagsordningen (2017/18:URF1 s. 134).

Kommittén påminde om och underströk konstitutionsutskottets uttalande om att det är en förutsättning för att utskotten ska kunna begära överläggning med regeringen att regeringen noga beaktar behovet av att uppmärksamma utskotten på situationer när det kan finnas behov av att förankra ett politiskt viktigt nytt ställningstagande i riksdagen. Enligt kommittén måste detta förstås som ett krav på regeringen att uppmärksamma utskotten på de behov som regeringen ser för utskotten att begära överläggning. Regeringen måste också vara beredd att överlägga med utskotten när utskotten så bestämmer. Även om kommittén betonar beslutsprocessens tidiga skeden förklarar detta inte kravet på regeringen att även uppmärksamma utskotten på överläggningsbehov i senare skeden av beslutsprocessen, t.ex. om nya ställningstaganden till följd av utvecklingen i rådsförhandlingarna eller i trepartsförhandlingar mellan rådet, Europaparlamentet och kommissionen inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Det måste enligt kommittén anses ligga i regeringens eget intresse att alltid uppmärksamma utskotten på behov av överläggningar i så god tid att det fortfarande finns utrymme för regeringen att agera så att ståndpunkter baserade på de ställningstaganden som görs av utskotten kan få genomslag i rådsförhandlingarna (2017/18:URF1 s. 135).

Samråd med EU-nämnden

Regeringen ska vidare enligt 7 kap. 14 § RO 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.

Regeringen samråder med EU-nämnden för att få stöd för den ståndpunkt som ska föras fram i rådet. Innan detta samråd äger rum bör, som nämnts, frågorna vara förankrade i det berörda utskottet (framst. 2005/06:RS3 s. 49). Det mandat regeringen får av EU-nämnden är inte formellt bindande. Konstitutionsutskottet har emellertid uttalat att innebörden av regeringens informations- och samrådsskyldighet med riksdagen i EU-frågor är att riksdagen härigenom får ett reellt inflytande när det gäller de svenska ståndpunkterna vid beslut i rådet. Man bör nämligen enligt utskottet kunna utgå från att regeringen inte kommer att företräda en ståndpunkt som står i strid med vad EU-nämnden har gett uttryck för i samrådet. Det som sagts har betydelse för det politiska ansvarstagandet, anför utskottet. Om riksdagen

redan från början skulle binda regeringen med fastställda förhandlingsdirektiv, skulle regeringens politiska ansvar för agerandet i EU-förhandlingarna uttunnas avsevärt. Det är regeringen som företräder Sverige vid ministerrådets möten. Det är därigenom regeringen som har det politiska ansvaret för förhandlingarna. Att EU-nämnden har medverkat vid upplägget av förhandlingarna påverkar därmed enligt utskottet inte riksdagens möjligheter att med stöd av sin kontrollmakt granska regeringens agerande (bet. 1994/95:KU22 s. 15). Utskottet har också uttalat att det ytterst är regeringens uppgift att under parlamentariskt ansvar inför riksdagen ta ställning till om de meningsyttringar som kommer till uttryck vid samråd med utskotten och EU-nämnden speglar rådande åsiktsförhållanden i riksdagen (bet. 2005/06:KU21 s. 31 f.). Någon formell skyldighet för regeringen att på eget initiativ överlägga eller samråda med riksdagen innan kommissionen har lämnat ett aviserat lagstiftningsförslag finns inte.

Coreper- och rådsdagordningar

Enligt artikel 240 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) ska Coreper¹ ansvara för att förbereda rådets arbete och för att utföra de uppdrag som rådet ger den.

Enligt rådets arbetsordning (2009/937/EU) ska alla punkter på dagordningen för ett rådsammanträde först behandlas av Coreper, om inte Coreper beslutar något annat. Coreper ska sträva efter att på sin nivå nå enighet om en lösning som ska föreläggas rådet för antagande. Coreper ska också se till att handlingarna i ett ärende presenteras för rådet i lämplig form och ska vid behov lägga fram riktlinjer, alternativ eller förslag till lösningar. I brådskande fall kan rådet enhälligt besluta om att behandla en fråga utan denna föregående behandling (artikel 19.2).

Coreperdagordningen innehåller två delar, I och II. Del I innehåller ärenden där den nödvändiga sakk Diskussionen har avslutats redan på arbetsgruppsnivå. Dessa kan godkännas av Coreper utan diskussion, såvida ingen medlemsstat motsätter sig detta. Dessa ärenden benämns I-punkter. Del II innehåller ärenden som kräver sakbehandling av Coreper. Dessa benämns II-punkter (Regeringskansliets cirkulär 4 Riktlinjer för handläggning av I-punkter och A-punkter i Regeringskansliet [2015-01-02]).²

Av rådets arbetsordning framgår att rådsdagordningen på motsvarande sätt är indelad i två delar, A-punkter och B-punkter (artikel 3.6). B-punkter kräver mer eller mindre omfattande överläggningar i rådet. A-punkterna däremot fattar rådet beslut om utan överläggning. Kriteriet för en A-punkt är med andra ord att man har konstaterat att ett tillräckligt antal medlemsstater står bakom beslutet och att inget ytterligare behöver sägas i frågan. Förhandlingarna har

¹ Coreper är den franska förkortningen för Comité des représentants permanents (de ständiga representanternas kommitté).

² Riktlinjerna har reviderats. De reviderade riktlinjerna, Regeringskansliets EU-cirkulär 4 Riktlinjer för handläggning av I-punkter och A-punkter i Regeringskansliet (2019-12-10), trädde i kraft den 1 januari 2020.

således avslutats och en överenskommelse nåtts i rådets förberedande organ, dvs. arbetsgrupper och Coreper.

Det aktuella ärendet

Kommissionens förslag

Den 14 september 2016 lade kommissionen fram ett förslag till direktiv om upphovsrätt på den digitala inre marknaden (COM(2016) 593). Förslaget ingick i det som kommit att kallas det ”andra paketet” i kommissionens översyn av upphovsrätten, inom ramen för strategin för en inre digital marknad i Europa.

Syftet med förslaget var att skapa rättslig förutsebarhet vid digital och gränsöverskridande användning av verk och andra alster samt att förbättra tillgången till sådant innehåll. För att uppnå detta föreslogs ytterligare harmonisering av undantag från och inskränkningar i upphovsrätten och åtgärder för att underlätta licensiering av innehåll. Förslaget innehöll också åtgärder för att åstadkomma en välfungerande marknad för upphovsrätt. Dessa åtgärder tog sikte på upphovsmäns och andra rättighetshavares möjligheter att få del av de värden som användningen av deras verk och prestationer genererar.

För att åstadkomma en välfungerande marknad för upphovsrätt föreslogs bl.a. en ny rättighet för tidningsutgivare, som ger dem ensamrätt till digital användning av deras presspublikationer under 20 år (artikel 11). Förslaget innebar också att leverantörerna ska informera rättighetshavarna om de åtgärder som vidtas och rapportera om identifiering och användning av deras verk i lämplig omfattning (artikel 13).

Rådet antog förslaget till direktiv den 15 april 2019. Sverige röstade emot förslaget.

Uppgifter i en artikel

Enligt en artikel på nyhetsajten Europaportalen den 28 februari 2019 med rubriken Erlandsson: Regeringen borde ha överlagt med EU-nämnden höll regeringen inte något samråd med EU-nämnden i frågan på över två år, trots att förslaget till EU:s nya upphovsrättsdirektiv blev mycket ifrågasatt och ändrades flera gånger. Regeringen lämnade bara aktuell information till nämnden en gång under våren 2018, uppgav Europaportalen.

Justitieminister Morgan Johansson lät sin pressekreterare hälsa följande i ett mejl till Europaportalen:

Eftersom frågan ännu inte kommit upp som beslutspunkt vid ett formellt rådsmöte har inte heller något samråd med EU-nämnden ägt rum. Någon begäran om överläggning i EU-nämnden i utskottets ställe har inte heller begärts.¹

¹ Fram t.o.m. med den 31 december 2018 fanns en möjlighet för EU-nämnden att begära överläggning med regeringen i ett utskotts ställe, under viss begränsad tid, t.ex. under kammarens sommaruppehåll. EU-nämnden har dock aldrig använt sig av denna möjlighet.

I artikeln uppgavs det vidare att när rådet senare under våren skulle ta upp ärendet för beslut hade EU-nämnden små möjligheter att påverka det. Eskil Erlandsson, dåvarande vice ordförande i nämnden, sade till Europaportalen:

Det är ett väldigt sent skede att samråda i. Det borde ha skett tidigare. Jag är inte säker på att regeringen gjort något formellt fel, men det är ju en så omdiskuterad fråga.

Enligt Eskil Erlandsson borde regeringen ha överlagt med både näringsutskottet och EU-nämnden.

Information till och överläggning med näringsutskottet

Regeringen lämnade information till näringsutskottet vid följande tillfällen: den 24 november 2016, den 26 januari 2017, den 14 december 2017, den 15 februari 2018, den 24 maj 2018, den 18 oktober 2018, den 5 februari 2019 och den 14 mars 2019. Regeringen hade en överläggning med utskottet den 11 maj 2017.

Information till näringsutskottet den 24 november 2016

Vid sammanträdet den 24 november 2016 lämnade statssekreterare Oscar Stenström, Utrikesdepartementet, information till näringsutskottet inför konkurrenskraftsrådets möte den 28 november 2016 (näringsutskottets prot. 2016/17:11 § 3).

Underlaget inför informationen till utskottet bestod av den kommenterade dagordningen (2016-11-18) inför konkurrenskraftsrådets möte den 28 november 2016. Av denna framgick om förslaget till upphovsrättsdirektiv bl.a. följande:

Förslaget innehåller också åtgärder för att åstadkomma en välfungerande marknad för upphovsrätt. Dessa åtgärder tar sikte på upphovsmäns och andra rättighetshavares möjligheter att få del av de värden som användningen av deras verk och prestationer genererar. Det handlar i första hand dels om en ny typ av rättighet för tidningsutgivare som ger dem ensamrätt att under 20 år från publiceringen framställa exemplar av och tillgängliggöra sina nyhetspubliceringar på internet, dels om en skyldighet för vissa internetplattformar att tillsammans med rättighetshavarna vidta åtgärder för att förhindra att material olovligen görs tillgängligt på plattformarna och dels om ett krav på transparens i avtal mellan upphovsmän/artister och förvärvare av upphovsrätt och rätt för upphovsmän/artister att omförhandla oskäligen avtal. Förslaget har behandlats vid två tillfällen i rådsarbetsgruppen för immaterialrätt. Vid det ena tillfället presenterade kommissionen förslaget och vid det andra tillfället gick den bakomliggande konsekvensanalysen igenom.

Information till näringsutskottet den 26 januari 2017

Den 26 januari 2017 lämnade statssekreterare Catharina Espmark, Justitiedepartementet, information om direktivförslaget om upphovsrätt på den digitala inre marknaden (näringsutskottets prot. 2016/17:16 § 2).

Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2019 togs denna möjlighet bort (framst. 2017/18:RS8, bet. 2018/19:KU7, rskr. 2018/19:22–23).

Av en promemoria från Justitiedepartementet (2017-01-23) inför informationen till näringsutskottet framgick bl.a. följande:

Direktivet syftar också till att åstadkomma en välfungerande marknad för upphovsrätt genom åtgärder för att förbättra upphovsmäns och andra rättighetshavares möjligheter att få del av de värden som användningen av deras verk och prestationer genererar online. Här föreslås en *ny rättighet för tidningsutgivare* till deras presspublikationer på nätet. Det föreslås också en *ny skyldighet för onlinetjänster* som lagrar och ger tillgång till stora mängder material som laddas upp av deras användare att – i samarbete med rättighetshavarna – vidta åtgärder för att säkerställa att rättighetshavarna får betalt eller att material som laddats upp olovligen kan tas bort. Slutligen föreslås ett antal åtgärder för att *stärka upphovsmäns och utövande konstnärers position* i förhållande till de företag som förvärvat deras rättigheter. Bl.a. ska avtal kunna omförhandlas om den ursprungligen avtalade ersättning visar sig vara oproportionerligt låg och det ska finnas möjligheter till frivillig alternativ tvistlösning.

Överläggning med näringsutskottet den 11 maj 2017

Näringsutskottet överlade med statssekreterare Catharina Espmark, Justitiedepartementet, den 11 maj 2017 om direktivet om upphovsrätt på den digitala inre marknaden. Regeringens ståndpunkt framgick av en promemoria som hade upprättats vid Justitiedepartementet (2017-05-09):

På upphovsrättsområdet har Sverige länge förespråkats att punktinsatser ska göras på EU-nivå där verkligt behov har konstaterats, i stället för stora harmoniseringsinsatser eller grundläggande förändringar av regelverket. Sverige bör därför välkomna att kommissionen valt att lägga fram förslag i väl avgränsade frågor.

Det finns enligt regeringen anledning att se positivt på ambitionen att anpassa det upphovsrättsliga ramverket till den digitala miljön och förbättra villkoren för kulturskapare. Samtidigt bör vikten av att lagstiftningen är balanserad och tillvaratar både rättighetshavares och användares intressen, liksom andra allmänna och enskilda intressen betonas. Det är också viktigt att den kommande lagstiftningen inte försämrar möjligheterna att nationellt använda och utveckla avtalslicenslösningar.

När det gäller **inskränkningar** i upphovsrätten finns det ofta ett behov av att anpassa dessa till nationella förutsättningar, t.ex. i förhållande till de alternativa lösningar som kan finnas tillgängliga. Om det gränsöverskridande inslaget är begränsat, bör enligt regeringen tvingande inskränkningar utformas så att de ger medlemsstaterna största möjliga handlingsutrymme. På undervisningsområdet finns anledning att bevaka att de nuvarande avtalslicenserna kan användas, som möjliggör breda avtal om användning och ersättning till upphovsmännen. Den inskränkning som syftar till att möjliggöra text- och datautvinning bör enligt regeringen omfatta inte bara forskningsorganisationer utan även kulturarvsinstitutioner, där det bedrivs forskning under liknande förutsättningar. Regeringen anser vidare att det bör bevakas att befintliga inskränkningar i svensk rätt inte begränsas av förslaget.

När det gäller förslagen som syftar till att **underlätta licensiering** anser regeringen att Sverige bör verka för att det ska vara möjligt att använda den avtalslicensordning som finns i svensk rätt i dag för att möjliggöra kulturarvsinstitutionernas användning av verk i sina samlingar. Den är betydligt mindre komplicerad än det som kommissionen föreslår.

Regeringen anser att Sverige bör kunna acceptera förslaget om en förhandlingsordning för ingående av avtal om visst tillhandahållande av film och tv online, även om det inte har framkommit något särskilt behov av en sådan på den svenska marknaden.

När det gäller den del av direktivet som syftar till att åstadkomma **en välfungerande marknad för upphovsrätt** bedöms förslaget om en ny ensamrätt för tidningsutgivare för digital användning av deras presspublikationer riskera att ytterligare komplicera det upphovsrättsliga regelverket, utan att ge större intäkter till tidningsutgivarna. Förslaget synes även leda till att tidningsutgivarna ges ett starkare skydd än de enskilda upphovsmän vars verk ingår i publikationen och riskerar också att omöjliggöra viss länkning på internet som i dag är tillåten. Sverige bör därför verka för att den föreslagna ensamrätten för tidningsutgivare inte införs eller åtminstone blir så begränsad som möjligt.

Regeringen menar att Sverige bör stödja förslaget som ger medlemsstaterna en möjlighet, men inte en skyldighet, att föreskriva viss grund för kompensation till förlag.

När det gäller förslaget att vissa leverantörer av onlinetjänster tillsammans med rättighetshavarna ska vidta lämpliga åtgärder (t.ex. tekniska lösningar för att identifiera innehåll) för att säkerställa att upphovsmännen kan få betalt för användningen av innehållet eller förhindra att det finns där, så anser regeringen att ambitionen att säkerställa att också tjänsteleverantörerna tar ett ansvar för att identifiera det material som laddas upp är bra. Regeringen anser dock att ett antal frågor måste klargöras och bestämmelserna konkretiseras för att Sverige ska kunna ställa sig bakom detta.

Regeringen menar att Sverige bör ställa sig positivt till kravet på transparens i avtal mellan upphovsmän eller utövande konstnärer, å ena sidan, och användarna av deras verk och prestationer, å andra sidan. Sverige bör enligt regeringen även ställa sig positivt till möjligheten till omförhandling av avtal vid oproportionerligt låg ursprungersättning. Det bör dock enligt regeringen säkerställas att det ges utrymme för att beakta varje marknads särskilda förutsättningar. Då det i grunden är fråga om förhandlingar mellan näringsidkare finns inte någon anledning att staten ska ta på sig kostnaderna för eventuella tvister i vidare mån än som gäller då de förs vid domstol. Sverige bör därför i första hand motsätta sig den föreslagna bestämmelsen om alternativ tvistlösning och i andra hand verka för att bestämmelsen utformas på ett sådant sätt att medlemsstaterna kan uppfylla sina förpliktelser genom hänvisning till t.ex. sedvanligt skiljeförfarande.

Med tanke på den nationella lagstiftningsprocess som kommer att krävas för att implementera direktivet bör Sverige enligt regeringen verka för en betydligt längre genomförandeperiod än de föreslagna 12 månaderna.

Ordföranden konstaterade att det fanns stöd i utskottet för regeringens ståndpunkt i promemorian (näringsutskottets prot. 2016/17:30 § 2).

Information till näringsutskottet den 14 december 2017

Den 14 december 2017 lämnade statssekreterare Lars Westbratt, Justitiedepartementet, information om direktivet om upphovsrätt på den digitala inre marknaden (näringsutskottets prot. 2017/18:14 § 7).

Av en promemoria från Justitiedepartementet (2017-12-08) inför informationen till näringsutskottet framgick – utöver den ovan nämnda

informationen till utskottet den 26 januari – att förhandlingarna i rådet hade pågått sedan hösten 2016 och att det bedömdes fortsätta i vart fall en bit in på våren 2019.

Information till näringsutskottet den 15 februari 2018

Den 15 februari 2018 lämnade statssekreterare Lars Westbratt, Justitiedepartementet, information om direktivförslaget om upphovsrätt på den digitala inre marknaden (näringsutskottets prot. 2017/18:17 § 4).

Av en promemoria från Justitiedepartementet (2018-02-12) inför informationen till näringsutskottet framgick – utöver tidigare lämnad information till utskottet – följande:

När det gäller förslagen som tar sikte på tidningsutgivarnas rättigheter respektive onlinetjänsterna skyldigheter har alternativa förslag flutit in i förhandlingarna i rådet. I januari togs detta upp i Coreper, men förhandlingarna fortsätter alltså på teknisk nivå i rådsarbetsgruppen.

Information till näringsutskottet den 24 maj 2018

Den 24 maj 2018 lämnade statssekreterare Lars Westbratt, Justitiedepartementet, information inför konkurrenskraftsrådet den 28–29 maj (näringsutskottets prot. 2017/18:29 § 6).

Underlaget inför informationen till utskottet bestod av den kommenterade dagordningen (2018-05-15) inför konkurrenskraftsrådets möte den 28 maj 2018. Av denna framgick om förslaget till upphovsrättsdirektiv bl.a. följande:

Förslaget syftar också till att åstadkomma *en välfungerande marknad* för upphovsrätt genom åtgärder för att förbättra upphovsmäns och andra rättighetshavares möjligheter att få del av de värden som deras verk och prestationer genererar online. Här märks dels en ny rättighet för tidningsutgivare som ger dem ensamrätt att framställa exemplar av och tillgängliggöra sina publiceringar på internet, dels bestämmelser om ansvar för vissa internetplattformar som ger tillgång till stora mängder användaruppladdat och dels ett antal åtgärder för att stärka upphovsmäns och utövande konstnärers position i förhållande till de företag som förvärvar deras rättigheter. Efter initiativ från bl.a. Sverige har det i rådets version av direktivet också flutit in en artikel som syftar till att säkerställa att medlemsstaterna även fortsättningsvis kan behålla och utveckla s.k. *avtalslicenser* (en i första hand nordisk lösning för enkel rättighetsklarering). Förhandlingarna på teknisk nivå har nyligen avslutats och ordförandeskapet arbetar nu för att rådet så snart som möjligt ska nå en överenskommelse i Coreper.

Information till näringsutskottet den 18 oktober 2018

Den 18 oktober 2018 lämnade statssekreterare Lars Westbratt, Justitiedepartementet, information om kommissionens förslag till direktiv om upphovsrätt på den digitala inre marknaden (näringsutskottets prot. 2018/19:3 § 5).

I en promemoria från Justitiedepartementet (2018-10-11) lämnades i huvudsak samma information om förslaget som tidigare till näringsutskottet. När det gäller förhandlingsläget lämnades följande information:

Rådet kunde enas om ett förhandlingsmandat för att inleda trilogförhandlingar med Europaparlamentet den 25 maj 2018. Europaparlamentet röstade i sin tur igenom sitt förhandlingsmandat den 12 september 2018. Ett inledande trilogramöte mellan parterna har hittills genomförts.

Information till näringsutskottet den 5 februari 2019

Den 5 februari 2019 lämnade statssekreterare Catharina Espmark, Justitiedepartementet, information om kommissionens förslag till direktiv om upphovsrätt på den digitala inre marknaden (näringsutskottets prot. 2018/19:20 § 3).

I en promemoria från Justitiedepartementet (2019-01-21) lämnades i huvudsak samma information om förslaget som tidigare till näringsutskottet. När det gäller förhandlingsläget lämnades följande information:

Rådet kunde enas om ett förhandlingsmandat för att inleda trilogförhandlingar med Europaparlamentet den 25 maj 2018. Europaparlamentet röstade i sin tur igenom sitt förhandlingsmandat den 12 september 2018. Fem trilogramöten mellan parterna har hittills genomförts.

Information till näringsutskottet den 14 mars 2019

Den 14 mars 2019 lämnade statsrådet Morgan Johansson, Justitiedepartementet, information om förhandlingsarbetet avseende kommissionens förslag till direktiv om upphovsrätt på den digitala inre marknaden (näringsutskottets prot. 2018/19:26 § 6).

I en promemoria från Justitiedepartementet (2019-03-08) lämnades i huvudsak samma information om förslaget som tidigare till näringsutskottet. Utöver den tidigare informationen som hade lämnats tidigare om förhandlingsläget lämnades följande information:

Efter sex trilogramöten nådde parterna i februari 2019 en preliminär överenskommelse. Denna har godkänts av rådet vid Coreper den 20 februari 2019. Europaparlamentet planerar att rösta om överenskommelsen i plenum den 26 mars 2019.

EU-nämndens sammanträden

EU-nämndens sammanträde den 25 november 2016

Av EU-nämndens kallelse- och föredragningslista 2016/17:14 framgår att statssekreterare Oscar Stenström vid nämndens sammanträde den 25 november 2016 skulle lämna information och samråda inför konkurrens-kraftrådets möte den 28 november.

I den kommenterade dagordningen från Utrikesdepartementet angavs under punkten Övrigt, 8 e) Aktuella lagstiftningsförslag, att kommissionen förväntades lämna information om förslaget till direktiv om upphovsrätt på den digitala inre marknaden. Under informationspunkten i) angavs bl.a. följande om förslaget:

Förslaget innehåller också åtgärder för att åstadkomma en välfungerande marknad för upphovsrätt. Dessa åtgärder tar sikte på upphovsmäns och

andra rättighetshavares möjligheter att få del av de värden som användningen av deras verk och prestationer genererar. Det handlar i första hand dels om en ny typ av rättighet för tidningsutgivare som ger dem ensamrätt att under 20 år från publiceringen framställa exemplar av och tillgängliggöra sina nyhetspubliceringar på internet, dels om en skyldighet för vissa internetplattformar att tillsammans med rättighetshavarna vidta åtgärder för att förhindra att material olovligen görs tillgängligt på plattformarna och dels om ett krav på transparens i avtal mellan upphovsmän/artister och förvärvare av upphovsrätt och rätt för upphovsmän/artister att omförhandla oskäligen avtal. Förslaget har behandlats vid två tillfällen i rådsarbetsgruppen för immaterialrätt. Vid det ena tillfället presenterade kommissionen förslaget och vid det andra tillfället gick den bakomliggande konsekvensanalysen igenom.

Någon muntlig information utöver det skriftliga lämnades inte vid sammanträdet (se stenografiska uppteckningar 2016/17:14).

EU-nämndens sammanträde den 25 maj 2018

Av EU-nämndens kallelse och föredragningslista 2017/18:36 framgår att statsrådet Ann Linde vid nämndens sammanträde den 25 maj 2018 skulle lämna information och samråda inför konkurrenskraftsrådets möte den 28–29 maj.

Med kallelsen delades en kommenterad dagordning från Utrikesdepartementet inför rådets möte den 28 maj. Dagordningspunkten 6 Övriga frågor, a) Aktuella lagstiftningsförslag, ii) Upphovsrättspaketet (Första läsningen) uppgavs vara information från ordförandeskapet om direktivet om upphovsrätt på den digitala inre marknaden. I den kommenterade dagordningen angavs bl.a. följande om förslaget till upphovsrättsdirektiv:

Förslaget syftar också till att åstadkomma *en välfungerande marknad* för upphovsrätt genom åtgärder för att förbättra upphovsmäns och andra rättighetshavares möjligheter att få del av de värden som deras verk och prestationer genererar online. Här märks dels en ny rättighet för tidningsutgivare som ger dem ensamrätt att framställa exemplar av och tillgängliggöra sina publiceringar på internet, dels bestämmelser om ansvar för vissa internetplattformar som ger tillgång till stora mängder användaruppladdat och dels ett antal åtgärder för att stärka upphovsmäns och utövande konstnärers position i förhållande till de företag som förvärfvar deras rättigheter. Efter initiativ från bl.a. Sverige har det i rådets version av direktivet också flutit in en artikel som syftar till att säkerställa att medlemsstaterna även fortsättningsvis kan behålla och utveckla s.k. *avtalslicenser* (en i första hand nordisk lösning för enkel rättighetsklarering). Förhandlingarna på teknisk nivå har nyligen avslutats och ordförandeskapet arbetar nu för att rådet så snart som möjligt ska nå en överenskommelse i Coreper.

Enligt uppteckningarna från EU-nämndens möte (2017/18:36) besvarade statsrådet Ann Linde en fråga om var man låg i förhandlingarna om upphovsrättspaketet. Hon anförde bl.a. följande (anf. 76):

Fru ordförande! Under dagordningspunkten förväntas ordförandeskapet informera om förhandlingsläget i de två rättsakter som just nu förhandlas på upphovsrättsområdet inom ramen för den digitala inre marknadsstrategin.

[...]

Det mer omfattande direktivet om upphovsrätt på den digitala inre marknaden har nyligen lyfts upp från förhandlingar på teknisk nivå i rådsarbetsgruppen till Corepernivå. Ambitionen är att så snart som möjligt nå en överenskommelse så att trilogsamtal med parlamentet kan ta vid när parlamentet är redo.

Sverige har en framträdande roll i upphovsrättsförhandlingarna och arbetar konstruktivt för att få förhandlingarna på upphovsrättsområdet att gå i lås så snart som möjligt.

Sverige verkar för en balanserad lagstiftning på området. I den för Sverige prioriterade frågan om att kunna bevara och utveckla vårt nationella system med så kallade avtalslicenser har vi lyckats mycket bra, och vi har fått in tydliga regler om detta i direktivet.

Ordföranden tackade för statsrådets medverkan (anf. 77). Denna punkt på dagordningen var därmed avslutad.

EU-nämndens sammanträde den 12 april 2019

Av EU-nämndens reviderade kallelse- och föredragningslista 2018/19:27 framgår att justitie- och migrationsminister Morgan Johansson vid nämndens sammanträde den 12 april 2019 skulle lämna information och samråda om direktivet om upphovsrätt på den digitala marknaden inför rådets möte (jordbruk och fiskeri) den 15 april.

EU-nämndens sammanträde föregicks den 11 april 2019 av ett skriftligt samråd om troliga A-punkter vid det kommande rådsmötet, däribland i fråga om upphovsrättsdirektivet. Flera av nämndens ledamöter begärde muntligt samråd om direktivet med följderna att frågan ”lyftes” till sammanträdet påföljande dag.

Med kallelsen till sammanträdet delades en annotering som kortfattat beskrev ärendet och hur regeringen avsåg att ställa sig i rådet. Regeringen föreslog att Sverige skulle rösta ja till att rådet antog upphovsrättsdirektivet. Av annoteringen framgick vidare att Coreper enades om ett förhandlingsmandat den 25 maj 2018 och att trilogsamtal med Europaparlamentet inleddes. Vidare framhölls att parterna i februari 2019 kom fram till en preliminär överenskommelse och att parlamentet antog överenskommelsen den 26 mars 2019.

Som bakgrund angavs bl.a. följande:

Direktivet syftar även till att åstadkomma en välfungerande marknad för upphovsrätt genom att förbättra rättighetshavares möjligheter att få del av de värden som deras verk och prestationer genererar online. Här införs en ny rättighet för tidningsutgivare till deras presspublikationer på nätet. Det införs också nya regler för vissa vinstdrivande onlinetjänster som lagrar och ger tillgång till stora mängder användaruppladdat material. Syftet är att säkerställa att rättighetshavarna får betalt eller att olovligt material inte hamnar på tjänsterna. Det införs också ett antal åtgärder för att stärka enskilda upphovsmäns och artisters position i förhållande till de företag som förvärvar deras rättigheter. Efter initiativ från bl.a. Sverige har också införts en helt ny bestämmelse som säkerställer möjligheten att nationellt använda och utveckla s.k. avtalslicenser.

Av EU-nämndens uppteckningar (2018/19:27) från sammanträdet den 12 april 2019 framgår att justitie- och migrationsministern anförde följande (anf. 2):

Fru ordförande! Frågan gäller hur vi slutligen ska rösta när frågan ska behandlas i rådet. Regeringens förslag är att vi ska fullfölja vårt ja från när det röstades om frågan på Coreper för några veckor sedan.

— — —

Som sagt har detta nu förhandlats i över två år. Vi har informerat näringsutskottet vid nio tillfällen, och vi har haft en överläggning. Ingen har haft några grundläggande invändningar mot förslaget. Det är först på sistone som det har kommit upp frågor om hur direktivet ska tolkas och antas.

Nu har vi i realiteten en process som befinner sig i slutskedet. Europaparlamentet fattade ju beslutet förra veckan. Nu handlar det om att ta ställning till helheten, det vill säga om vi är för och antar hela direktivet eller om vi är emot det. Man kan inte bryta ut vissa delar som man kan vara kritisk mot, utan det handlar om att fatta beslut om helheten.

— — —

Vi har på senare tid kunnat se en mycket stark lobbyverksamhet mot direktivet för att helt enkelt fälla det. Det är då som de mer påhittade begreppen börjar dyka upp i debatten. Ett begrepp som ni säkert har stött på är det som kallas för länkskatt. Som man brukar säga kan en lögn färdas från Rom till Damaskus, medan sanningen fortfarande letar efter sina skor. Länkskatt är rakt upp och ned en lögn.

Vad är en skatt? Jo, det är en obligatorisk avgift som en stat kan ta ut från sina medborgare för att finansiera gemensamma ändamål.

Vad är det vi talar om som de kallar för länkskatt? Jo, om ett företag, exempelvis Google News, länkar till en tidnings artikel ska tidningsutgivaren ha möjlighet att säga: Vi vill faktiskt ha betalt för det. Vi vill ha del av de reklamintäkter som ni drar in med hjälp av er länkning på er sajt.

Ett exempel: Om Google News vill länka till DN ska DN ha möjlighet att säga: Ja, det får ni gärna göra, men vi vill i så fall ha betalt för det.

Är det här en skatt? Om man döper detta till en skatt har man ju tömt begreppet skatt på all innebörd. Det är inga stater som är inblandade i det här. Det är inte någon stat som får några pengar. Detta är en ersättning för det jobb som DN och andra företag har varit med och betalat för. Och det finns inget obligatorium. Det är inte så att någon tvingar Google News att länka till DN, men om de gör det får de också vara med och betala. Det är i grunden vad det handlar om. Och detta med länkningen gäller inte privatpersoner. De kan länka hur mycket de vill också i fortsättningen. Detta gäller bara de internetplattformar som bedriver verksamhet på det här sättet.

Ett annat begrepp som har dykt upp i debatten är internetfilter. Det står ingenting om filter i direktivet. Det som däremot finns i direktivet – här handlar det i första hand om Youtube – är en rättighet för till exempel en musiker att säga: Jag vill inte att min musik spelas på Youtube, och om ni ska spela den på Youtube vill jag ha ersättning för det. Det är vad som står i direktivet.

För att kunna upprätthålla ett sådant system måste det finnas någon form av igenkänningsteknik. När till exempel upphovsrättsskyddad musik laddas upp ska det gå en signal till Youtube så att de ska veta att det har laddats upp en låt som de inte har rätt till. I så fall ska de ha möjlighet att ta kontakt med den som har rättigheten och förhandla om en ersättning för detta. En del av grundpoängen med direktivet är att det är musikern,

tonsättaren, upphovsrättsinnehavaren som i det läget förfogar över rättigheten till det som han eller hon har skapat.

Ministern anförde vidare följande (anf. 16):

Jag har också varit utskottsordförande, så jag vet hur regelverket ser ut. Jag har inte varit statsråd under hela denna process, utan jag tog över civilrättsfrågorna igen i januari. Men jag kan se att det inte bara har varit nio informationstillfällen i näringsutskottet – inget parti har heller begärt någon överläggning. Det var regeringen som begärde överläggning.

Dessutom vet jag att man under denna tid speciellt gick igenom artiklarna 11 och 13, som de hette då, just för att ge näringsutskottet information om vad det egentligen handlade om. Inte vid något tillfälle var det något parti som protesterade vilt och sa att vi måste gå till överläggning och stoppa detta. Så ser det alltså ut, men processen får KU överväga.

Nu befinner vi oss dock i beslutsläget. Jag ser att vi har en majoritet emot regeringens ståndpunkt. Om riksdagen nu fattar beslutet att Sverige ska rösta nej kommer vi naturligtvis att göra det. Då faller också, tycker jag, den kritik som föranleder KU-granskningen. Men det får man ta ställning till i nästa skede.

Det har aldrig över huvud taget varit vår avsikt att driva någon annan linje än den som riksdagen står bakom. Men vår avsikt har samtidigt varit att ta fram ett direktiv som kan stärka upphovsrättsinnehavarnas ställning, och det är det som nu ligger på bordet.

Av uppteckningarna och protokollet från sammanträdet (2018/19:27) framgår att det inte fanns stöd för regeringens ståndpunkt utan att majoriteten i EU-nämnden ansåg att Sverige skulle rösta nej till förslaget.

Tidigare granskning

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. 29 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 hade 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 förelåg någon formell skyldighet för regeringen att samråda med EU-nämnden inför Corepermöten och att företrädare för den svenska regeringen givetvis hade ett utrymme att delta i den offentliga debatten om EU:s framtidsfrågor. Det aktuella dokumentet kunde emellertid inte ses som ett allmänt inlägg i den offentliga debatten utan hade haft en speciell mottagarkrets i form av de övriga medlemsstaternas regeringar inför diskussionen om ett konstitutionellt fördrag för EU. Även om beteckningen non-paper innebar att förslagsställaren inför de fortsatta diskussionerna inte behövde känna sig bunden av innehållet var det uppenbart

att den svenska regeringen på detta vis förde fram ett förslag som saknade den förankring i nämnden som både statsministern och utrikesministern i efterhand konstaterade borde ha funnits. Utskottet ville understryka att det knappast kunde hävdas att regeringens företrädare i diskussioner som gällde utformningen av det konstitutionella fördraget kunde försvara bristande förankring och stöd i Sveriges riksdag med att det var personliga uppfattningar som man därmed förde fram. Man måste kunna förutsätta, både från riksdagens och från mottagarkretsens sida, att de uppfattningar som den svenska regeringens företrädare för fram i diskussioner med de övriga medlemsstaternas företrädare inte bara är personliga uppfattningar utan faktiskt uttrycker de ståndpunkter som Sverige som medlemsstat intar. Statsministern och utrikesministern kunde mot denna bakgrund inte undgå kritik för bristande samråd och förankring i denna fråga.

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

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

Våren 2013 granskade konstitutionsutskottet regeringens samråd med EU-nämnden om EU:s långtidsbudget 2014–2020 (bet. 2012/13:KU20 s. 41 f.). I sitt ställningstagande uttalade utskottet att ändamålet med bestämmelserna om samråd och information mellan regeringen och riksdagen om vad som sker inom EU är att riksdagen ska få ett aktivt och reellt inflytande som gör det möjligt att på förhand påverka de ståndpunkter som Sverige ska inta inför förhandlingar och beslutsfattande inom EU samt även i övrigt insyn i och inflytande över den process som leder fram till viktiga beslut. Det är därför, menade utskottet, av största vikt att samrådet med och informationen till EU-nämnden fungerar på ett bra sätt. Vad gällde samrådet och informationen om förslaget till EU:s långtidsbudget 2014–2020 gav granskningen enligt utskottet inte underlag för någon annan slutsats än att det skett i enlighet med gällande bestämmelser.

I en granskning våren 2015 om den nytilträdde regeringens agerande i kommissionens genomförandekommittéer anförde konstitutionsutskottet att en förutsättning för utskottens och EU-nämndens möjligheter att begära överläggningar är att regeringen noga beaktar behovet av att uppmärksamma utskotten och EU-nämnden på situationer när det kan finnas behov av att

förankra ett politiskt viktigt nytt ställningstagande i riksdagen (bet. 2014/15:KU20 s. 87 f.).

Utskottet framhöll även i en granskning under våren 2016 att ändamålet med bestämmelserna om samråd och information mellan regeringen och riksdagen om vad som sker i EU, är att riksdagen ska ha ett aktivt och reellt inflytande som gör det möjligt att på förhand påverka de ståndpunkter som Sverige ska inta inför förhandlingar och beslutsfattande inom EU samt i övrigt ge insyn i och inflytande över den process som leder fram till viktiga beslut (bet. 2015/16:KU20 s. 77 f.).

Hösten 2017 granskade utskottet regeringens hantering av trepartsmöten, även kallade triloger, i EU (bet. 2017/18:KU10 s. 136 f.). Utskottet anförde bl.a. följande:

Som konstaterats i andra sammanhang kan det i praktiken vidare vara svårt att göra ändringar i förslagen efter det att trepartsförhandlingar har avslutats. En förutsättning för att upprätthålla riksdagens inflytande över Sveriges agerande i EU är således att regeringen vid behov informerar och samråder även under pågående trepartsförhandlingar. Av utskottets granskning har framkommit att det vanligtvis inte förekommer information och samråd under pågående förhandlingar. Utskottet har dock inte underlag för att här säga om så borde ha skett i större utsträckning än vad som varit fallet. Utskottet vill ändå framhålla vikten av att rutiner inom Regeringskansliet för information till och samråd med riksdagen är anpassade efter den faktiska beslutsprocessen i EU, så att förutsättningarna för riksdagens inflytande över Sveriges agerande i EU kan upprätthållas även i de fall ärenden är föremål för informella trepartsförhandlingar.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på vissa frågor. Som svar överlämnades den 10 mars, den 2 september och den 24 september 2020 promemorior som har upprättats inom Justitiedepartementet (bilaga A2.1.2–4).

I det följande redogörs samlat för svaren utifrån tre huvudsakliga frågeställningar.

Har regeringens ståndpunkt förändrats efter överläggningen med näringsutskottet den 11 maj 2017?

Utskottets frågor gällde bl.a. om regeringen hade ändrat ståndpunkt efter överläggningen med näringsutskottet den 11 maj 2017 och om den preliminära överenskommelsen som regeringen ställde sig bakom den 20 februari 2019 låg inom ramen för den ståndpunkt som regeringen framförde till näringsutskottet vid överläggningen.

I svarspromemorian som överlämnades den 10 mars 2020 framhålls att regeringen inte ändrade ståndpunkt efter överläggningen med näringsutskottet den 11 maj 2017 (bilaga A2.1.2).

I svarspromemorian som överlämnades den 2 september 2020 anges att den ståndpunkt som regeringen framförde till näringsutskottet vid överläggningen den 11 maj 2017 innehöll regeringens övergripande syn på direktivet och de

föreslagna bestämmelserna och – i förekommande fall – redovisade bl.a. vilka förändringar av bestämmelserna som regeringen avser att verka för (bilaga A2.1.3). Regeringen verkade under förhandlingarna såväl i enlighet med det som redovisades där som i enlighet med de kompletterande upplysningar som under förhandlingarna därefter lämnades till utskottet.

I svarspromemorian som överlämnades den 24 september 2020 framhålls följande (bilaga A2.1.4). Under förhandlingens gång ändrades direktivets bestämmelser och nya bestämmelser tillkom. Näringsutskottet informerades löpande om denna utveckling, om regeringens hållning och agerande i förhållande till de ändrade och nya bestämmelserna och om direktivet som helhet. Utskottet begärde inte någon ytterligare överläggning.

Den preliminära överenskommelsen som regeringen ställde sig bakom den 20 februari 2019 ligger inom ramen för den ståndpunkt som regeringen framförde vid överläggningen och den ytterligare information som därefter lämnades till utskottet. Den preliminära överenskommelsen står inte i någon del i strid med den ståndpunkt som regeringen förde fram vid överläggningen.

Vilken information har lämnats till näringsutskottet?

I svarspromemorian som överlämnades den 10 mars 2020 framhålls att näringsutskottet efter överläggningen den 11 maj 2017 vid flera tillfällen fick information om hur förhandlingarna om direktivet fortlöpte och om regeringens syn på förhandlingarna (bilaga A2.1.2). Tyngdpunkten i informationen låg på artiklarna 11 och 13. Innan en överenskommelse om förhandlingsmandatet nåddes för att inleda ett trilogförfarande med Europaparlamentet informerades näringsutskottet om innehållet i överenskommelsen och om att regeringen avsåg att ställa sig bakom den.

Ytterligare information lämnades till utskottet under den tidsperiod då trilogförfarandet pågick. Det klargjordes bl.a. att regeringen verkade för att artiklarna 11 och 13 skulle få en utformning som låg så nära mandatet som möjligt. I linje med detta motsatte sig regeringen vid två tillfällen under början av 2019 förändringar av mandatet som bedömdes innebära en viss försämring av framförallt artikel 11.

I svarspromemorian framhålls även att regeringen inte har lämnat någon information till utskottet med innebörden att Sverige avsåg att rösta nej till slutresultatet om inte Sveriges synpunkter avseende enskilda artiklar beaktades fullt ut.

Av svarspromemorian den 2 september 2020 framgår att det var vid möten i Coreper den 18 januari 2019 och den 8 februari 2019 som regeringen motsatte sig de nämnda förändringarna av förhandlingsmandatet som bedömdes innebära en försämring av artikel 11 (bilaga A2.1.3). Näringsutskottet informerades om förhandlingarna den 5 februari 2019. Då framfördes bl.a. att ordförandeskapet i Coreper den 18 januari 2019 sökt ett reviderat förhandlingsmandat i utestående frågor och att Coreper inte kunde ge ordförandeskapet det föreslagna mandatet eftersom ett antal medlemsstater – däribland Sverige – motsatte sig det. Vidare informerades utskottet om att huvudskälet

till att regeringen motsatte sig ett förändrat mandat var att ordförandeskapet sökte stöd för att kunna gå med på en utformning av artikel 11 som bedömdes innebära en försämring i förhållande till det tidigare mandatet.

Näringsutskottet informerades också om att ytterligare ett möte i Coreper om ett reviderat mandat var planerat till den 8 februari 2019. Det klargjordes att de frågor som främst återstod att komma överens om var utformningen av artikel 11 och 13. Det påpekades att utgången var osäker men att regeringens utgångspunkt var att fortsätta verka mot den försämring av mandatet som föreslagits i fråga om artikel 11 och att även arbeta för en utformning av artikel 13 som låg så nära rådets tidigare mandat som möjligt.

Av svarspromemorian framgår vidare att det inför Coreper den 20 februari 2019 fanns ett tillräckligt stöd i rådet för den preliminära överenskommelsen. Det fanns alltså – oavsett Sveriges inställning – inte längre förutsättningar för att åstadkomma ändringar i direktivet. Det lämnades inte någon särskild information till näringsutskottet i frågan om regeringen avsåg att ställa sig bakom den färdigförhandlade överenskommelsen.

I svarspromemorian som överlämnades den 24 september 2020 anför följande (bilaga A2.1.4). Näringsutskottet fick den 14 mars 2019 information om att regeringen vid ett möte i Coreper den 20 februari 2019 hade ställt sig bakom den preliminära överenskommelsen. Näringsutskottet informerades om att inför Coreper var förhandlingarna om enskilda artiklar avslutade och det som då återstod var att ta ställning till direktivet i dess helhet. Det klargjordes att det inte hade spelat någon roll hur Sverige agerat eftersom en kvalificerad majoritet av medlemsländerna redan hade accepterat det mandat som låg till grund för kompromissen. Utskottet informerades om att regeringen mot denna bakgrund och med hänsyn till den övervägande positiva inställning till direktivet som förankrats med utskottet, hade ställt sig bakom kompromissen.

Vid mötet underströks också att slutlig ställning till direktivet skulle tas först om och när det kom upp på ministerrådets dagordning för formellt antagande och att regeringen då avsåg att återkomma till riksdagen genom EU-nämnden med förslag till hur Sverige borde ställa sig till direktivet.

Vilken information lämnades till EU-nämnden?

Utskottet ställde en fråga om när och på vilken nivå inom rådsstrukturen den allmänna inriktningen (eller motsvarande) antogs. Utskottet ställde också en fråga om hurvida regeringen uppmärksammade EU-nämnden på att om inriktningen (eller motsvarande) inte antogs av ministerrådet, utan av Coreper, skulle den inte komma upp i rådet.

I svarspromemorian som överlämnades den 10 mars 2020 anför att en överenskommelse i Coreper om ett förhandlingsmandat för ordförandeskapet avseende det kommande trilogförandet med parlamentet nåddes den 25 maj 2018 (bilaga A2.1.2). Inför sitt sammanträde den 25 maj 2018 fick EU-nämnden information om förhandlingsläget genom den kommenterade dagordningen till rådets möte den 28 maj. I den skriftliga informationen angavs bl.a. att ordförandeskapet arbetar för att rådet så snart som möjligt skulle nå en

överenskommelse i Coreper. Det övervägdes inte att lämna någon särskild information till EU-nämnden utöver detta.

På frågor om ifall avsikten med mötet i Coreper den 25 maj 2018 var att nå en överenskommelse om förhandlingsmandatet och om när det stod klart att en överenskommelse skulle kunna nås den dagen framhålls följande i svarspromemorian som överlämnades den 2 september 2020 (bilaga A2.1.3). Ett möte hölls i Coreper den 27 april 2018 i syfte att nå en överenskommelse om ett förhandlingsmandat, utan att ordförandeskapet fick tillräckligt stöd för sitt förslag. Den 23 maj 2018 hölls ett rättsrådgivarmöte där det konstaterades att det alltså var oklart om ordförandeskapet hade tillräckligt stöd för förhandlingsmandatet. Trots det meddelade ordförandeskapet att man avsåg att ta upp frågan vid Coreper den 25 maj 2018. Det var först vid mötet den 25 maj som det stod klart att ett förhandlingsmandat kunde nås den dagen.

Utskottets ställningstagande

Enligt regeringsformen ska regeringen fortlöpande informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen. Enligt 7 kap. 12 § riksdagsordningen (RO) ska regeringen överlägga med utskotten i de frågor om arbetet i Europeiska unionen som utskotten bestämmer. Regeringen ska vidare enligt 7 kap. 14 § RO underrätta EU-nämnden om frågor som ska beslutas i Europeiska unionens råd samt rådgöra med EU-nämnden om hur förhandlingarna i rådet ska föras inför besluten i rådet.

EU:s beslutsprocess utgör ramen för samrådet mellan regering och riksdag. Eftersom diskussioner förs på lägre nivåer i rådsstrukturen, i arbetsgrupper och Coreper, innan frågorna kommer upp på själva rådsmötena måste riksdagen också bevaka skedena före rådsmötena. Detta bör enligt förarbetena ske genom överläggningar i utskotten. Det formella samrådet om regeringens position inför besluten i rådet och givandet av själva förhandlingsmandatet bör ske i EU-nämnden.

Inför samrådet i EU-nämnden bör frågorna således vara förankrade i utskotten. Samrådet i EU-nämnden kan därmed fokusera på eventuella förhandlingsstrategiska överväganden medan sakaspekterna har behandlats i utskotten.

Utskotten har således ett ansvar att bevaka sakfrågorna i ett tidigt skede av beslutsprocessen inom EU. Det är utskotten som formellt begär överläggningar med regeringen. Samtidigt har regeringen ett informationsövertag när det gäller det löpande EU-arbetet, särskilt i EU-beslutsprocessens tidiga skeden. Av detta följer ett krav på regeringen att hålla utskotten informerade och vid behov uppmärksamma utskotten på situationer när det kan finnas behov av att förankra ett politiskt nytt ställningstagande i en sakfråga i riksdagen.

En fråga i det aktuella ärendet är om regeringen uppfyllt sin informations- och samrådsskyldighet gentemot näringsutskottet så att utskottet vid behov

skulle ha kunnat begära ytterligare överläggningar, utöver den som ägde rum den 11 maj 2017. Konstitutionsutskottet konstaterar att näringsutskottet, utöver den nämnda överläggningen, fick information vid åtta tillfällen. Utskottet fick bl.a. information inför att Coreper enades om förhandlingsmandatet i maj 2018 och i början av februari 2019 innan den preliminära överenskommelsen om upphovsrättsdirektivet godkändes.

Även EU-nämnden fick information inför ett par rådsmöten. Något samråd med EU-nämnden om upphovsrättsdirektivet ägde dock inte rum förrän i april 2019. Detta berodde på att såväl överenskommelsen om förhandlingsmandatet som den preliminära överenskommelsen om förslaget till upphovsrättsdirektiv nåddes i Coreper, och inte på rådsmöten. Förslaget kom för första gången upp som en beslutspunkt i rådet i april 2019.

Utskottet konstaterar att det inte föreligger någon skyldighet för regeringen att samråda med EU-nämnden inför möten i Coreper. Som nämnts bör i stället utskotten bevaka skedena före rådsmötena. Det finns enligt utskottet skäl att från både regeringens och utskottens sida vara uppmärksamma på när beslutsgången inom EU i ett visst ärende avviker från den som vanligtvis gäller på så sätt att frågan inte tas upp på ett rådsmöte, och därmed inte heller blir föremål för samråd med EU-nämnden.

Vad som framkommit i ärendet ger enligt utskottets mening inte underlag för någon annan slutsats än att regeringen har fullgjort sin informations- och samrådsskyldighet gentemot riksdagen.

2.2 Samråd inför rådets beslut om EU:s årsbudget

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1175-2019/20), *bilaga A2.2.1*, begärs sammanfattningsvis att utskottet ska granska regeringens agerande i samband med slutförhandlingen av EU:s årsbudget för 2020. I anmälan ifrågasätts i huvudsak hur regeringens agerande vid en omröstning i Europeiska unionens råd om EU:s årsbudget för 2020 har förhållit sig till regeringens mandat enligt ett samråd med EU-nämnden.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Finansdepartementet och Statsrådsberedningen, *bilaga A2.2.2–5*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

EU:s årliga budget

Enligt artikel 313 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) ska EU:s budgetår börja den 1 januari och sluta den 31 december.

I den årliga budgeten fastställs alla utgifter och inkomster inom EU för budgetåret. Genom budgeten finansieras EU:s politik och program i enlighet med EU:s politiska prioriteringar och rättsliga förpliktelser.

Tre institutioner inom EU är involverade i antagningsförfarandet av EU:s årliga budget: Europeiska kommissionen (kommissionen), Europeiska unionens råd (rådet) och Europaparlamentet.

Förfarandet inleds i regel i februari året före budgetåret, i och med att rådet och Europaparlamentet antar sina riktlinjer. Kommissionen lägger sedan fram ett utkast till förslag för rådet och Europaparlamentet. Detta sker vanligtvis i maj. Mellan juli och september fastställer och antar rådet sin ståndpunkt som Europaparlamentet kan antingen godkänna eller ändra (se nedan om det särskilda budgetförfarandet).

Budgeten är uppdelad i fem utgiftsrubriker som tillsammans ska rymmas under taket i den fleråriga budgetramen. Varje utgiftsrubrik är i sin tur indelad i olika politikområden. Budgeten är vidare uppdelad i åtagande- och betalningsanslag. Åtagandeanslagen anger hur stora åtaganden som EU får ingå under året och betalningsanslagen anger betalningar från EU-budgeten under budgetåret med anledning av nya och redan gjorda åtaganden.

Det särskilda budgetförfarandet

EU:s årliga budget fastställs av Europaparlamentet och rådet i enlighet med ett särskilt budgetförfarande som anges i artikel 314 i EUF-fördraget.

Som redan har nämnts lägger kommissionen fram ett budgetförslag. Sedan antar rådet sin ståndpunkt om budgetförslaget, varefter ståndpunkten skickas till Europaparlamentet. Europaparlamentet kan därefter antingen godkänna rådets ståndpunkt – varvid budgeten är antagen – eller anta ändringar av ståndpunkten.

Om Europaparlamentet antar ändringar av rådets ståndpunkt, skickas det ändrade förslaget till rådet och kommissionen. Samtidigt ska en förlikningskommitté sammankallas. Förlikningskommittén ska dock inte sammankallas om rådet inom tio dagar efter översändandet meddelar Europaparlamentet att det godkänner samtliga ändringar.

Förlikningskommittén, som ska bestå av rådets medlemmar eller företrädare för dessa och lika många företrädare för Europaparlamentet, ska på grundval av Europaparlamentets och rådets ståndpunkter med en kvalificerad majoritet uppnå enighet om ett gemensamt förslag inom 21 dagar efter det att den sammankallats.

Kommissionen ska delta i förlikningskommitténs arbete och ta alla nödvändiga initiativ för att närma Europaparlamentets och rådets ståndpunkter till varandra.

Om förlikningskommittén uppnår enighet om ett gemensamt förslag inom 21 dagar, ska Europaparlamentet och rådet var för sig ha 14 dagar på sig efter det att denna enighet har uppnåtts för att godkänna det gemensamma förslaget. Om förlikningskommittén inte uppnår enighet om ett gemensamt förslag inom 21 dagar, ska ett nytt budgetförslag läggas fram av kommissionen.

Förhandlingarna om EU:s budget för 2020 i korthet

I februari 2019 antog rådet riktlinjer för budgetåret 2020.

Kommissionen antog sitt förslag till EU:s årsbudget för 2020 i juni 2019. Kommissionens förslag innebar en ökning av utgifterna med 1,2 procent jämfört med budgetåret 2019.

I september 2019 antog rådet sin ståndpunkt om EU:s årsbudget för 2020. Rådet föreslog en lägre ökning av utgifterna jämfört med budgetår 2019 än den som kommissionen hade föreslagit.

I oktober 2019 antog Europaparlamentet ändringar av rådets ståndpunkt om kommissionens budgetförslag. Europaparlamentet förespråkade att utgiftsnivån för EU:s budget skulle vara högre än de nivåer som både rådet och kommissionen hade föreslagit.

En förlikningskommitté sammankallades och inledde sitt arbete med att söka nå enighet mellan Europaparlamentet och rådet.

Rådet – i konstellationen Ekofin budget – höll möten om EU:s årsbudget för 2020 den 15 och 18 november 2019. Vid slutförhandlingarna i rådet företrädde Sverige av Max Elger, statssekreterare hos finansminister Magdalena Andersson.¹

Den 18 november 2019 nådde Europaparlamentet och rådet en överenskommelse om EU:s årsbudget för 2020.

Den 25 november 2019 godkände rådet överenskommelsen med Europaparlamentet om EU:s årsbudget för 2020. Det gemensamma förslaget behandlades som en A-punkt enligt dagordningen för utrikesrådets möte den 25 november 2019. I omröstningen röstade 21 medlemsstater för förslaget och 6 medlemsstater röstade emot det. Sverige var en av de medlemsstater som röstade emot förslaget.

Den 27 november 2019 godkändes överenskommelsen även av Europaparlamentet.

EU:s årsbudget för 2020 var därmed antagen.

Faktapromemoria och preliminär svensk ståndpunkt

Vid riksdagens kammarsammanträde den 29 augusti 2019 (prot. 2018/19:111 § 9) anmäldes bl.a. att faktapromemoria 2018/19:FPM53 EU:s årsbudget för

¹ Det är praxis att Sverige representeras på statssekreterarnivå vid rådsmöten i Ekofin budget (bet. 2013/14:KU10 s. 165).

2020 om förslag från Europeiska kommissionen hade kommit in till riksdagen och överlämnats till finansutskottet.

I faktapromemorian anger regeringen följande under rubriken 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt:

Sverige verkar för en effektiv och återhållsam budgetpolitik inom EU, i enlighet med prop. 1994/95:40. Målet innebär att regeringen ska verka för en kostnadseffektiv användning av EU:s medel och att närhetsprincipen ska tillämpas på budgetområdet. Det innebär också strikt budgetdisciplin, d.v.s. att verka för en begränsning av EU:s utgifter inom budgetramen och därmed den svenska avgiften till EU. Det övergripande målet i arbetet med 2020 års EU-budget är därmed, liksom tidigare år, att nå en så restriktiv budget som möjligt som med god marginal ryms inom de beslutade taken i den fleråriga budgetramen för åren 2014–2020.

Regeringen kommer vid behandlingen av årsbudgetförslaget verka för budgetdisciplin och respekt för taken i den fleråriga budgetramen, att årsbudgeten beslutas med tillräckliga marginaler upp till taken för såväl åtaganden som betalningar samt, så långt möjligt, undvika att de särskilda instrumenten mobiliseras, då dessa riskerar att öka den svenska EU-avgiften.

Budgeten för 2020 ska baseras på realistiska och väl underbyggda och verifierade prognoser och spegla tidigare genomförande. Åtaganden och betalningar bör begränsas så att det finns tillräckligt med utrymme i marginalen för att hantera oförutsedda händelser under det löpande budgetåret.

Överläggning i finansutskottet och svensk ståndpunkt

Vid finansutskottets sammanträde den 17 september 2019 beslutade utskottet att kalla statssekreterare Max Elger till utskottets sammanträde den 24 oktober 2019 för överläggning om EU:s årsbudget 2020 (prot. 2019/20:1 § 2).

Vid finansutskottets sammanträde den 24 oktober 2019 (prot. 2019/20:8 § 2) överlade finansutskottet med statssekreterare Max Elger om EU:s årsbudget för 2020. Underlaget till överläggningen utgjordes av en promemoria från Regeringskansliet – Slutförhandling av EU:s årsbudget 2020 – och en presentation – EU:s årsbudget 2020 – som hade översänts till utskottet inför överläggningen (dnr 411-2019/20). Ordföranden konstaterade att det fanns stöd i utskottet för regeringens ståndpunkt som i underlaget till överläggningen hade angetts vara följande:

Sverige verkar för en effektiv och återhållsam budgetpolitik inom EU. Detta innebär att Sverige ska verka för en kostnadseffektiv användning av EU:s medel och att närhetsprincipen ska tillämpas på budgetområdet. Det innebär även strikt budgetdisciplin. Regeringen kommer i den fortsatta behandlingen av årsbudgetförslaget verka för 1) budgetdisciplin och respekt för taken i den fleråriga budgetramen; 2) att årsbudgeten beslutas med tillräckliga marginaler upp till taken för såväl åtaganden som betalningar; samt 3) att så långt möjligt motverka att de särskilda instrumenten mobiliseras, då dessa riskerar öka den svenska EU-avgiften.

Det övergripande målet i budgetförfarandet är därmed, liksom tidigare år, att den slutligt antagna budgeten för 2020 ska vara så restriktiv som möjligt och med god marginal rymmas inom de beslutade taken i den fleråriga budgetramen för åren 2014–2020. Anslagsnivåerna ska utgå från realistiska bedömningar av behov och absorptionsförmåga.

Regeringen är bekymrad över att Europaparlamentet väntas föreslå att taken i budgetramen ska överskridas. Tillräckliga marginaler under taken på både åtagandanslag och betalningsanslag är nödvändiga för att följa sunda budgetprinciper och därigenom kunna omhänderta och finansiera oförutsedda händelser inom ram.

Regeringen avser att fortsatt driva en restriktiv linje. Den svenska linjen kommer under förhandlingen att koordineras med likasinnade länder för att få största möjliga genomslag.

Samråd i EU-nämnden inför rådsmötet den 15 och 18 november 2019

Till EU-nämndens sammanträde den 6 november 2019 översände Regeringskansliet bl.a. en kommenterad dagordning inför rådsmötet den 15 november 2019 och den promemoria samt den presentation som ingick i underlaget för överläggningen i finansutskottet den 24 oktober 2019 (EU-nämndens kallelse och föredragningslista 2019/20:11).

Av EU-nämndens uppteckningar från sammanträdet (2019/20:11 § 3) framgår att statssekreterare Max Elger, i samband med behandlingen av dagordningspunkt 3 om information och samråd inför möte i Europeiska unionens råd för ekonomiska och finansiella frågor – budget den 15 november 2019, anförde följande (anf. 64):

Som säkert är väl bekant för er antas årsbudgeten i en rätt långvarig process. Det handlar om att de tre entiteterna kommissionen, parlamentet och ministerrådet ska bli överens om en årsbudget.

Nu kommer jag till förslaget till svensk ståndpunkt. Först och främst avser vi att vid den process som nu vidtar bedriva ett arbete i akt och mening att upprätthålla budgetdisciplin och respekt för de fleråriga budgetramarna. Det innebär att vi på intet sätt kommer att acceptera parlamentets förslag om att vi redan nu ska bryta igenom några tak. Men vi anser att det ska föreligga tillräckliga marginaler när man antar en årsbudget eftersom vi står inför ett osäkert år, och då tycker vi att man ska ha beredskap att hantera sådan osäkerhet med de marginaler man beslutar om nu.

Vi anser alltid att man ska ha realistiska prognoser. Några av de neddragningar som rådet föreslår i förhållande till kommissionen återspeglar att rådet inte tror att det kommer att gå att göra så mycket betalningar som kommissionen ser framför sig.

Slutligen är det vår allmänna hållning att om man vill göra mer av något måste man också göra mindre av något annat. I den mån man vill finansiera nya och spännande satsningar bör man också kunna peka ut vad det är man ska göra mindre av. Detta är en hållning som kommer att prägla arbetet.

I korthet bör också tilläggas att i den här processen verkar vi alltid tillsammans med likasinnade länder. I nuvarande läge och intill slutet utgör vi en solid gemenskap som upprätthåller återhållsamhet, budgetdisciplin och allmän stramhet vad avser den europeiska budgeten.

Ordföranden anförde (anf. 69):

Nu har statssekreteraren föredragit båda punkterna. Det är ju lite speciellt i och med att ni ska ha en förlikningskommitté som sammanträder samtidigt och ni ska ta beslut på sittande möte. Ni kommer ju inte tillbaka hit emellan. Ni kommer att slåss för den här ståndpunkten, och sedan kommer man fram till något som ni ska säga ja eller nej till. Min fråga är

därför om det är bedömningen att Sverige kommer att kunna ställa sig bakom den kompromiss som kommer fram av det här arbetet.

Statssekreterare Max Elger anförde (anf. 70):

Under de gångna fem åren, och för övrigt tror jag också under de 20 föregående, har vi alltid kunnat ställa oss bakom det förslag som till slut ligger på bordet och där alla tre entiteterna kan vara överens.

Om historien är någon vägledning kan vi säga att resultatet av processen brukar bli att man sparar lite grann på kommissionens förslag men kanske inte fullt så mycket som rådet hade önskat sig. Det är min absoluta förutsägelse att vi kommer att kunna ställa oss bakom ett sådant förslag som innebär en besparing i förhållande till det som ligger på bordet.

Ordföranden sammanfattade dagordningspunkterna 2 och 3 samtidigt och fann att det fanns stöd för regeringens ståndpunkt.

Skriftlig återrapport från rådmötet den 15 och 18 november 2019

Den 27 november 2019 inkom till Riksdagsförvaltningen (EU-samordningen) en skriftlig återrapport från Regeringskansliet, budgetavdelningen på Finansdepartementet, med rubriken Rapport från årsbudgetförhandlingar i Ekofin budget och förlikningsmöte med Europaparlamentet 15 och 18 november 2019. Dokumentet är daterat den 22 november 2019.

Under rubriken Sammanfattning anges bl.a. följande:

På mötena i Ekofin-budget och förlikningskommittén den 15 och 18 november nåddes en överenskommelse mellan rådet och Europaparlamentet (EP) om EU:s årsbudget för 2020. Åtagandenivån för 2020 uppgår till 168,7 miljarder euro och betalningarna till 153,6 miljarder euro. Marginalerna ligger på 1,5 (åtaganden) respektive 18,9 miljarder (betalningar).

ORDF har utifrån det mandat som getts av rådets medlemsstater sökt att förhandla en överenskommelse med EP. ORDF har eftersträvat utgiftsminskningar i riktning mot rådets läsning av årsbudgeten. EP drev istället stora utgiftsökningar kopplade till prioriteringar inom klimat, forskning, ungdomar och sysselsättning. [...]

Mot bakgrund av att det slutgiltiga förslaget till EU:s budget för 2020 vida överstiger rådets position och kommissionens ursprungliga förslag röstade Sverige nej till kompromissförslaget om EU:s årsbudget för 2020. Även fem andra medlemsstater röstade nej och en avstod. En kvalificerad majoritet i rådet och EP gav dock stöd till förslaget.

Vidare anges under rubriken Ekofin budget 2019-11-18, session 3 (s. 8 f.) bl.a. följande:

SE och fyra andra medlemsstater noterade att varje kompromissförslag hamnade längre bort från rådets position och kunde därför inte ge stöd till förslaget. Angående artikel 15(3) var man skeptisk till deklARATIONEN.

ORDF sammanfattade med att det fanns stöd för förslaget men att de skulle föreslå vissa textförändringar, bl.a. gällande "frontline MS". Nu var det upp till EP om man skulle lyckas ikväll.

Under rubriken Tredje förlikningsmötet (s. 9) anges följande:

KOM meddelade att man gjort vissa ändringar, bl.a. på klimatområdet och att deklarationen om 15(3) nu tagits bort. Betalningarna till sysselsättningsinitiativet för unga (YEI) hade ökat något och man bekräftade att medel från asyl-, migrations- och integrationsfonden (AMIF) skulle gå till ”frontline MS”.

ORDF, EP och KOM tackade alla för det hårda arbetet som bidragit till att kompromissen kunde accepteras.

Samråd i EU-nämnden inför rådsmötet den 25 november 2019

Som framgått ovan godkändes överenskommelsen i form av en A-punkt av rådet den 25 november 2019.

Till EU-nämndens sammanträde den 22 november 2019 översände Regeringskansliet bl.a. en kommenterad dagordning inför utrikesrådets möte (FAC) den 25 november 2019 (EU-nämndens kallelse och föredragningslista 2019/20:14). Som dagordningspunkt 2 i den kommenterade dagordningen angavs ”A-punkter”. Den kommenterade dagordningen innehöll inte någon ytterligare information om de A-punkter som skulle behandlas vid det kommande rådsmötet.

Enligt EU-nämndens protokoll (2019/20:14) och uppteckningarna från sammanträdet den 22 november (2019/20:14) var frågan om A-punkter inte föremål för behandling vid det sammanträdet.

Gällande ordning

Samråd i EU-frågor

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Det står riksdagen fritt att utnyttja de parlamentariska kontrollinstrumenten oavsett vilka skäl regeringen anför för sitt agerande. Det är således riksdagen och inte regeringen som avgör om de skäl som regeringen anför för sitt agerande är tillräckliga.

Konstitutionsutskottet har i betänkandet Riksdagen i en ny tid (bet. 2005/06:KU21 s. 31 f.) anfört att uttalanden av utskott eller EU-nämnden eller dess ledamöter inte är bindande för hela riksdagen. Sådana meningsyttringar kan dock – i likhet med ett kammarbeslut enligt den ordning som då föreslogs för hanteringen av grön- och vitböcker – vara uttryck för rådande åsiktsförhållanden i riksdagen. Utskottet påminde om att det ytterst är regeringens uppgift att under parlamentariskt ansvar inför riksdagen ta ställning till om de meningsyttringar som kommer till uttryck vid samråd med utskott och EU-nämnden speglar rådande åsiktsförhållanden i riksdagen.

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

Konstitutionsutskottet har angett att uppgiften att säkerställa att samråd med EU-nämnden har skett inför ett visst rådsmöte vilar på det statsråd inom vars ansvarsområde rådsmötet äger rum i det enskilda fallet (bet. 2009/10:KU20 s. 39).

När det gäller genomförandet av samrådet i EU-nämnden lämnas följande beskrivning i Isberg och Eliason (se Isberg och Eliason, Grundlagarna [Juno, version: 3A], kommentaren till 7 kap. 14 § RO):

EU-nämnden sammanträder normalt varje fredag med undantag för augusti månad. Vid sammanträdena behandlas ärendena i följande veckas rådssammanträden. Utgångspunkten är dagordningarna för dessa rådsmöten. Regeringen förser nämnden med skriftligt underlagsmaterial för de dagordningspunkter som gäller beslut (se vidare Regeringskansliets cirkulär 2 Samråd och information mellan regering och riksdag i EU-frågor). Vid samrådet ska från regeringens sida normalt det ansvariga statsrådet delta eller i undantagsfall om statsrådet har förhinder eller om det finns andra särskilda omständigheter, en statssekreterare från det ansvariga departementet. Samråd äger rum med statsministern före Europeiska rådets möten och ibland med det berörda statsrådet inför de s.k. informella ministermötena. Samråden avslutas med att nämndens ordförande konstaterar att det finns en majoritet för regeringens förhandlingsuppläggning eller ståndpunkt eller att det finns en majoritet mot den. EU-nämndens verksamhet redovisas i nämndens verksamhetsberättelser som finns tillsammans med de stenografiska uppteckningarna från EU-nämnden i riksdagstryckets utskottsserie (gröna band).

Samråd med EU-nämnden om A-punkter

Rådets dagordning delas in i två delar: en del för lagstiftningsöverläggningar och en del för icke lagstiftande verksamhet.

Punkterna i varje del på dagordningen delas in i sin tur in i A- och B-punkter. B-punkter kräver mer eller mindre omfattande överläggningar i rådet. A-punkterna däremot fattar rådet beslut om utan överläggning. Kriteriet för en A-punkt är att det konstaterats att ett tillräckligt antal medlemsstater står bakom beslutet och att inget ytterligare behöver sägas i frågan. Förhandlingarna har således avslutats och en överenskommelse nåtts i rådets förberedande organ, dvs. arbetsgrupper och Coreper¹.

A-punkterna antas vanligen vid inledningen av respektive del av rådsdagordningen. Det sker som regel utan diskussion, men vid godkännandet av A-punkterna kan en rådsmedlem eller kommissionen uttrycka sin mening och låta uttalanden tas till protokollet.

¹ Coreper är den franska förkortningen för Comité des représentants permanents (de ständiga representanternas kommitté) och har till uppgift att bistå rådet genom att förbereda dess möten och utföra de uppdrag som rådet ger den (artikel 240 i EUF-fördraget). Kommittén består av EU-ländernas EU-ambassadörer.

Ärenden som medlemsstaterna i Coreper godkänner för antagande som A-punkter förs fortlöpande upp på en lista. Dessa A-punktlistor innehåller vanligen frågor av vitt skild art inom en rad olika sakområden. Beslut om A-punkterna fattas normalt vid det närmast följande rådsmötet, oavsett vilken rådskonstellation det är som sammanträder.

Regeringens samråd med EU-nämnden vad gäller troliga A-punkter inför kommande ministerråd genomförs genom skriftligt samråd. Samtliga A-punktsbeslut är föremål för samråd (se 2017/18:URF1 s. 95).

Inom Regeringskansliet har ett cirkulär i 14 delar upprättats med riktlinjer och handläggningsrutiner när det gäller bl.a. samrådet mellan regeringen och riksdagen.

Regeringskansliets riktlinjer för handläggning av A-punkter finns i Regeringskansliets cirkulär 4 Riktlinjer för handläggning av I-punkter och A-punkter i Regeringskansliet (2015-01-02).¹

I cirkuläret anges att regeringen har en skyldighet att samråda med EU-nämnden inför beslut i rådet. Enligt en överenskommelse görs detta vad gäller A-punkter genom skriftligt förfarande. Det är inte nödvändigt med ett skriftligt samråd i de fall tidigare B-punkter som varit föremål för samråd med EU-nämnden omvandlas till A-punkter med kort varsel. I cirkuläret framhålls att detta förutsätter att ingenting förändrats i förhållande till det som varit föremål för samråd (s. 4).

Vidare anges att underlaget för det skriftliga samrådet med EU-nämnden är den lista över troliga A-punkter som sammanställs av Statsrådsberedningen med annoteringar som skrivits av sakansvariga departement. En annotering är en kort text om den sakfråga som föreslås antas som A-punkt. Av riktlinjerna framgår att annoteringen bör vara informativ och redogöra för avsikten med rådets behandling och hur sakfrågan tidigare har behandlats. Vidare anges bl.a. följande (s. 4):

Annoteringarna utformas så att det klart och tydligt framgår vad rådet föreslås besluta eller informeras om. Vidare är det viktigt att det anges tydligt om Sverige står bakom beslutet eller om Sverige har för avsikt att rösta nej eller lägga ned sin röst. Dessutom kan det anges om Sverige avser att avge en deklaration⁶ eller stödja en deklaration från en annan medlemsstat. [Texten i fotnoten återges inte här.]

I cirkuläret anges också 13 typer av I- och A-punkter som är undantagna från kravet på annotering.²

I ett granskningsärende hos konstitutionsutskottet om samråd med EU-nämnden i ett sent skede anges bl.a. följande om EU-nämndens hantering av skriftliga samråd (bet. 2013/14:KU10 s. 150 f.).

Inför ett skriftligt samråd skickar Regeringskansliet en annotering för samråd till EU-nämnden. Samrådet skickas ut per e-post för eventuella

¹ Riktlinjerna har reviderats. De reviderade riktlinjerna, Regeringskansliets cirkulär 4 Riktlinjer för handläggning av I-punkter och A-punkter i Regeringskansliet (2019-12-10), trädde i kraft den 1 januari 2020.

² I de reviderade riktlinjerna som trädde i kraft den 1 januari 2020 anges 18 typer av I- och A-punkter som undantagna från kravet på annotering.

synpunkter (avvikande meningar) senast vid en viss angiven tid. Tidsfristen anges till minst cirka två timmar. En notis om samrådet skickas också per sms. Det förekommer att samrådet inte hinner avslutas innan frågan tas upp på rådsmötet. Regeringen får i så fall lägga fram en parlamentarisk reservation i avvaktan på mandatet från nämnden, enligt svaret från EU-nämndens kansli.

Samråd kan också bli aktuellt utan samband med nämndens planerade sammanträden; det rör framför allt s.k. A-punkter. Statsrådsberedningen sänder via e-post s.k. troliga A-punktlistor till nämndens kansli, som skickar dem via e-post till ledamöterna för skriftligt samråd. Dessutom kan det hända att samråd behöver ske om sent tillkomna A-punkter som ska beslutas på ett närliggande rådsmöte. Därutöver kan det vara fråga om beslut som tas genom en skriftlig procedur i rådet. Vissa beslut i rådet måste också enligt svenskt regelverk föregås av regeringsbeslut. Sådana skriftliga samråd förläggs alltid i tiden före regeringssammanträdet.

I svaret från EU-nämndens kansli kommenteras en fråga om förekomsten av samråd i ett sent skede sett över tid och sättet på vilket de fungerar från praktisk synpunkt. För att uppfylla riksdagsordningens krav att regeringen ska rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet ska föras inför besluten i rådet fordras stor flexibilitet hos alla inblandade, anför kansliet i svaret. Hastigt uppkomna beslut i rådet och korta ledtider för olika samråd har bl.a. lett till tät dialog mellan nämndens kansli och tjänstemännen på Regeringskansliet.

I situationer där det under en förhandling är ytterst kort om tid för samråd har det hänt att kanslichefen nödsakats ringa presidiet och gruppledarna för att kunna ge snabbt besked till berört departement.

Nämndens kansli har kontinuerlig beredskap via mobil och dator inför annoteringar från Regeringskansliet. Skriftligt samråd kan bli aktuellt med kort varsel, i synnerhet helgen innan rådet (utrikes frågor), som vanligen äger rum på en måndag, men även inför möten i andra rådskonstellationer och inför Europeiska rådet.

Det förefaller enligt EU-nämndens kanslis mening som om skriftliga samråd över helgen inför rådet (utrikes frågor) förekommer allt oftare. Vidare kommer troliga A-punktsannoteringar inte längre samlade för samråd vid ett tillfälle utan upprepade gånger under veckan och med kortare ledtider.

Tidigare granskning

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

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

således ansvarig för hur landet företräds i rådet även om samråd med EU-nämnden har ägt rum inför rådssammanträdet.

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

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

I det aktuella granskningsärendet, fortsatte konstitutionsutskottet, sammanfattade nämndens ordförande i ett första skede att det fanns en majoritet mot statsrådet. Efter ytterligare några inlägg avslutas samrådet genom att ordföranden sammanfattar med att statsrådet har ett visst handlingsutrymme inom vilket han bör använda ”sunt förnuft” eftersom det finns ”ett svängrum”. Det fanns med andra ord en från nämnden uttalad flexibilitet i mandatet.

Nämns kan också att konstitutionsutskottet påminde om vad utskottet tidigare uttalat om att man kan utgå från att regeringen inte kommer att företräda en ståndpunkt som står i strid med vad nämnden har gett uttryck för i samrådet. Samtidigt kan situationer uppstå, t.ex. på grund av ändrade omständigheter, som innebär att regeringen kan bedöma att Sveriges intressen bäst företräds genom att den svenska ståndpunkten avviker från nämndens mandat. Regeringen måste, anförde utskottet, ha ett visst handlingsutrymme vid rådssammanträdena. Enligt konstitutionsutskottets bedömning måste det emellertid föreligga mycket goda skäl för regeringen att göra en sådan avvikelse. Några sådana skäl hade enligt utskottet inte funnits i det aktuella fallet.

Hösten 2013 granskade utskottet regeringens samråd med EU-nämnden i ett sent skede (bet. 2013/14:KU10 s. 136 f.). Utskottet konstaterade att telefon-sammanträden i EU-nämnden kan vara en bra form för att säkerställa att EU-nämnden blir informerad och får tillfälle till samråd om det som sker under pågående förhandlingar i Europeiska rådet. Detta kan också gälla i samband med möten i ministerrådet. Utskottet anförde vidare att riksdagens mest effektiva sätt att påverka EU-frågorna är genom samråd med regeringen inför beslut i EU:s ministerråd. Att tidsmarginalerna kan vara knappa beror på EU:s beslutsprocess. Regeringen kan inte ensam styra EU:s beslutstempo. Utskottet förutsatte dock att regeringen arbetar för att goda tidsmarginaler skapas på EU-nivå i syfte att underlätta för riksdagen och andra nationella parlament att följa och vara delaktiga i frågorna.

Våren 2017 granskade utskottet ett statsråds agerande vid förhandlingarna om fiskemöjligheter i Östersjön (bet. 2016/17:KU20 s. 92 f.). Vad som hade framkommit i ärendet gav inte grund för någon annan slutsats än att den ståndpunkt som framfördes av statsrådet var i linje med den ståndpunkt som hade förankrats i EU-nämnden. Utskottet framhöll dock vikten av att informationen och diskussionen under ett samråd i EU-nämnden bidrar till att klargöra relevanta sakförhållanden, i syfte att skapa tydlighet kring innehållet i EU-nämndens mandat. Utskottet uttalade att det är en angelägenhet för både EU-nämnden och regeringen att eventuella oklarheter klaras ut.

Utskottet granskade även ett statsråds agerande i ministerrådet när det gäller rådsslutsatser om kultur i EU:s yttre förbindelser (bet. 2016/17:KU20 s. 53 f.). Vid antagandet av rådsslutsatserna gjorde statsrådet inte något uttalande för att betona att kulturpolitiken är en nationell angelägenhet. Utskottet framhöll vikten av att en ståndpunkt som förankrats i EU-nämnden fullföljs fullt ut i rådet, och att det om regeringen bedömer att en avvikelse från nämndens ståndpunkt är nödvändig finns möjlighet att söka förnyad kontakt med nämnden. Så skedde inte i det aktuella fallet. Utskottet anförde vidare att om regeringen inte agerar i enlighet med nämndens ställningstaganden ska skälen för avvikelsen tydligt redovisas i den skriftliga återrapporten. Enligt utskottet var återrapporteringen till EU-nämnden i den aktuella frågan ofullständig.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt att få svar på bl.a. följande frågor.

- Hur förhöll sig det förslag till överenskommelse om EU:s årsbudget för 2020 som medlemsstaterna enades om vid rådmötet den 18 november 2019 och som sedermera antogs den 25 november 2019 till den ståndpunkt som hade förankrats i EU-nämnden?
- Vilken ståndpunkt framförde statssekreterare Max Elger om förslaget till överenskommelse om EU:s årsbudget för 2020 vid rådmötet den 15 och

18 november 2019? Hur förhöll sig det svenska agerandet vid rådsmötet till vad som hade anförts i EU-nämnden (jfr anf. 70)?

- Förslaget till överenskommelse om EU:s årsbudget för 2020 var uppsatt som en A-punkt på dagordningen för utrikesrådets möte den 25 november 2019. Genomförde regeringen ett skriftligt samråd med EU-nämnden inför det rådsmötet? Om ja, önskar utskottet ta del av det underlag som skickades till EU-nämnden vid det skriftliga samrådet. Om nej, vad är skälet till att ett skriftligt samråd inte ägde rum?
- Vid utrikesrådets möte den 25 november 2019 godkände rådet överenskommelsen med Europaparlamentet om EU:s årsbudget för 2020. I omröstningen röstade 21 medlemsstater för förslaget och 6 medlemsstater röstade emot det. Sverige var en av de medlemsstater som röstade emot förslaget. Hur förhåller sig Sveriges agerande i omröstningen till vad som anfördes i EU-nämnden den 6 november 2019 (jfr anf. 70)?

Som svar överlämnades den 5 mars 2020, den 29 april 2020 och den 2 september 2020 promemorior som har upprättats inom Finansdepartementet (bilaga A2.2.2–4) samt den 24 september 2020 en promemoria som har upprättats inom Statsrådsberedningen (bilaga A2.2.5).

Regeringens ståndpunkt

I svarspromemorian som överlämnades den 5 mars 2020 anfördes att den ståndpunkt som regeringen förankrade i EU-nämnden den 6 november 2019 var densamma som förankrats under flera tidigare år (bilaga A2.2.2). Ståndpunkten innebar att den slutligt antagna budgeten skulle vara så restriktiv som möjligt. EU-nämnden fick vid sammanträdet information om att regeringen avsåg att fortsatt driva en restriktiv linje och att under de kommande förhandlingarna koordinera den svenska linjen med likasinnade länder för att få största möjliga genomslag. Bedömningen var att Sverige skulle kunna ställa sig bakom ett förslag som innebar en besparing i förhållande till det reviderade förslag som Europeiska kommissionen presenterade den 15 oktober 2019.

I svarspromemorian anfördes vidare att det förslag som rådet och Europaparlamentet kunde nå en överenskommelse om innebar en ökning jämfört med kommissionens förslag. Förslaget diskuterades i rådet den 15 november 2019 och överenskommelsen ingicks den 18 november 2019. Den slutliga kompromissen om EU:s budget för 2020, som sedermera beslutades av utrikesrådet, innebar alltså inte någon besparing i förhållande till kommissionens reviderade förslag. Sverige kunde därför inte ställa sig bakom beslutet.

På frågor om hur det svenska agerandet vid rådsmötet den 15 och 18 november 2019 respektive vid omröstningen i rådet den 25 november förhöll sig till vad som hade anförts i EU-nämnden den 6 november 2019 framhålls följande i svarspromemorian den 5 mars 2020. Statssekreterare Max Elger uppgav i EU-nämnden att Sverige skulle kunna ställa sig bakom ett förslag som innebar en besparing i förhållande till det förslag som kommissionen

lämnat. Han pekade också på det faktum att detta vanligen brukar bli utfallet av processen. Vid rådsmötet den 15 och 18 november 2019 framförde statssekreteraren att varje kompromissförslag hamnade längre bort från kommissionens förslag och att Sverige därför inte kunde ge sitt stöd till något av förslagen. Såväl den ståndpunkt som framfördes vid rådsmötet som Sveriges agerande vid omröstningen på utrikesrådets möte låg i linje med vad statssekreteraren hade anfört i EU-nämnden.

Genomfördes något skriftligt samråd med EU-nämnden inför rådsmötet den 25 november 2019?

Mot bakgrund av att förslaget till EU:s årsbudget för 2020 var uppsatt som en A-punkt på dagordningen till utrikesrådets möte den 25 november 2019 ställde utskottet frågor om regeringen genomförde något skriftligt samråd med EU-nämnden inför utrikesrådets möte.

I svarspromemorian som överlämnades den 5 mars 2020 anförs att regeringen hade samrått med EU-nämnden om Sveriges ställningstagande inför rådets möte den 15 och 18 november 2019 (bilaga A2.2.2). Någon ytterligare förankring i form av skriftligt samråd om den aktuella beslutspunkten vid rådets möte den 25 november var inte påkallad eftersom beslutet endast formaliserade överenskommelsen som ingicks den 18 november.

Av svarspromemorian som överlämnades den 29 april 2020 framgår att regeringen informerade och samrådde med EU-nämnden den 6 november 2019 inför slutförhandlingen av EU:s årsbudget för 2020 (bilaga A2.2.3). Information lämnades då om det förslag som skulle behandlas vid rådsmötet den 15 och 18 november 2019. Vidare förankrades ståndpunkten att den slutligt antagna budgeten skulle vara så restriktiv som möjligt och med god marginal rymmas inom de beslutade taken i den fleråriga budgetramen. Denna ståndpunkt resulterade i att Sverige röstade emot förslaget till årsbudget.

Vidare framhålls i svarspromemorian att regeringen intog samma ståndpunkt vid rådsmötet den 15 november 2019, då förslaget diskuterades, den 18 november 2019, då en överenskommelse nåddes, och vid utrikesrådets möte den 25 november 2019, då överenskommelsen antogs i form av en A-punkt. Inför utrikesrådets möte hade alltså ingen förändring skett av ståndpunkten i förhållande till det som varit föremål för samråd (jfr Regeringskansliets cirkulär 4 Riktlinjer för handläggning av I-punkter och A-punkter i Regeringskansliet 2015-01-02 s. 4). Mot den avgivna bakgrunden var det inte påkallat med något ytterligare skriftligt samråd i samma fråga.

Utskottet ställde en fråga om vad hänvisningen till cirkulär 4 åsyftar och hur det som anges i cirkuläret är tillämpligt i det nu aktuella fallet. Som svar anförs i svarspromemorian som överlämnades den 2 september 2020 att jämförelsen gjordes eftersom det aktuella fallet får anses jämförbart med det exempel som anges i cirkuläret (bilaga A2.2.4). Av cirkulär 4 framgår att det inte är nödvändigt med skriftligt samråd i de fall tidigare B-punkter som varit föremål för samråd med EU-nämnden omvandlas till A-punkter med kort

varsel. Detta förutsätter förstås att inga sakomständigheter av betydelse ändras.

I det aktuella fallet hade samråd med EU-nämnden skett den 6 november 2019 inför rådsmötet den 15 och 18 november 2019. Inför utrikesrådets möte den 25 november hade ingen förändring skett av ståndpunkten i förhållande till det som varit föremål för samråd. Någon ytterligare förankring i form av skriftligt samråd inför rådets möte den 25 november var därför inte påkallat.

Av svarspromemorian framgår också att det var vid rådsmötet den 15 och 18 november 2019 som det stod klart att Sverige skulle rösta emot de aktuella förslagen. Att beslutet formellt skulle antas som en A-punkt vid rådsmötet den 25 november 2019 stod klart när EU:s rådssekretariat tillgängliggjorde den preliminära A-punktlistan för medlemsstaterna den 22 november 2019.

På en fråga om åtgärden att rösta emot förslaget var förankrad i EU-nämnden anförts i svarspromemorian att den ståndpunkt som ledde till åtgärden att rösta nej var förankrad i EU-nämnden genom det samråd som ägde rum vid nämndens sammanträde den 6 november 2019. Information lämnades då om det förslag som skulle behandlas vid rådsmötet den 15 och 18 november 2019. Regeringen intog samma ståndpunkt vid rådsmötet den 15 november 2019, då förslaget diskuterades, den 18 november 2019, då en överenskommelse nåddes, och vid utrikesrådets möte den 25 november 2019, då överenskommelsen antogs i form av en A-punkt.

Utskottet ställde även en fråga om vad som motiverade att ett skriftligt samråd med EU-nämnden hölls om EU:s årsbudget för 2019 men inte om EU:s årsbudget för 2020. Som svar framhålls i svarspromemorian som överlämnades den 29 april 2020 att utfallet av de aktuella förhandlingarna skiljde sig åt (bilaga A2.2.3). Under rådsmötet i november 2018 kunde någon uppgörelse inte nås. Eftersom en uppgörelse inte kunde nås inom de föreskrivna 21 dagarna efter det att förlikningskommittén hade sammankallats presenterade kommissionen ett nytt förslag till årsbudget för 2019. Det var därför som ett samråd om det nya förslaget ägde rum. När det gäller förhandlingarna av budgeten för 2020 var situationen en annan. Förlikningskommitténs arbete resulterade i en överenskommelse och det blev därför aldrig aktuellt för kommissionen att presentera ett nytt förslag. I stället fattades ett formellt beslut som en A-punkt vid utrikesrådets möte den 25 november 2019. Det fanns således inte något nytt förslag att samråda med EU-nämnden om.

Övrigt

Utskottet ställde också frågor om det finns några andra exempel på fall – än det nu aktuella – där regeringen vid ett samråd med EU-nämnden anförts att pågående förhandlingar i en fråga förväntas resultera i ett förslag som Sverige kan ställa sig bakom, men det senare visat sig att förhandlingsresultatet går emot den svenska ståndpunkten med följden att regeringen utan förnyad kontakt med EU-nämnden röstar emot förslaget.

I svarspromemorian som överlämnades den 24 september 2020 anförts att regeringen även tidigare, med stöd av en budgetrestriktiv ståndpunkt, har

röstat nej till ett förslag till årsbudget (bilaga A2.2.5). Detta skedde i samband med förhandlingarna om EU:s årsbudget för 2014. Förankring med riksdagen, genom samråd med EU-nämnden, ägde rum den 8 november 2013 inför förlikningskommitténs möte. Den dåvarande statssekreteraren med ansvar för budgetfrågor förankrade då en budgetrestriktiv ståndpunkt. Vid förlikningskommitténs möte stod det klart att Sverige inte kunde ställa sig bakom kompromissförslaget. Formellt fattades beslutet som en A-punkt vid ett efterföljande rådsmöte. Sverige röstade då nej till årsbudgeten. Inte heller inför det rådsmötet ägde något ytterligare samråd med EU-nämnden rum.

Det är Regeringskansliets uppfattning att regeringen vid båda de aktuella tillfällena agerat inom ramarna för vad som samråtts med EU-nämnden.

Utskottets ställningstagande

Konstitutionsutskottet har tidigare uttalat att det, trots att samrådet med EU-nämnden inte är konstitutionellt bindande, är möjligt att betrakta resultatet av samrådet i EU-nämnden som ett slags mandat för regeringen, och att man kan utgå från att regeringen inte kommer att företräda en ståndpunkt som står i strid med det som nämnden har gett uttryck för i samrådet. Utskottet ansåg det naturligt att ett mandat bl.a. rör ställningstagandet i sakfrågan, dvs. om Sverige bör stödja ett aktuellt förslag eller inte.

Det säregna i det nu aktuella ärendet är att statssekreteraren vid samrådet med EU-nämnden den 6 november 2019, på en fråga från EU-nämndens ordförande, med säkerhet uttalade att Sverige skulle kunna komma att ställa sig bakom ett förslag som innebär en besparing i förhållande till det förslag som kommissionen lämnat. Det förslag som rådet och Europaparlamentet nådde en överenskommelse om innebar dock en ökning jämfört med kommissionens förslag, med följderna att Sverige inte kunde ställa sig bakom förslaget.

Även om Sverige inte kunde ställa sig bakom det slutliga förslaget får regeringens agerande sägas ligga i linje med det som den hade anfört i EU-nämnden, nämligen att den slutligt antagna budgeten skulle vara så restriktiv som möjligt. Vad som framkommit i ärendet ger därför enligt utskottets mening inte grund för någon annan bedömning än att regeringen agerat inom ramarna för mandatet.

Mot bakgrund av det som anfördes av statssekreteraren under samrådet om att man skulle kunna komma att ställa sig bakom ett förslag, vill utskottet ändå framhålla att regeringen hade varit oförhindrad att förankra sitt beslut att rösta emot budgetförslaget genom ett skriftligt samråd med EU-nämnden. Förslaget till EU:s årsbudget var uppsatt som en A-punkt på dagordningen vid utrikesrådets möte den 25 november 2019. Samråd inför beslut i rådet om A-punkter görs genom ett skriftligt förfarande. Underlaget för ett skriftligt samråd är en lista med troliga A-punkter med anoterings som skrivs av det sakansvariga departementet. Enligt den ordning som gäller vid skriftliga samråd ska det i anoteringsarna anges om Sverige står bakom ett beslut eller om Sverige har

för avsikt att rösta emot ett förslag. Ett sådant skriftligt samråd hade i den uppkomna situationen enligt utskottet legat i linje med det som kännetecknar ett väl fungerande samråd mellan riksdag och regering.

2.3 Regeringens hantering av riksdagens budgetbeslut

Ärendet

Anmälningarna

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1989-2018/19), *bilaga A2.3.1*, begärs det att utskottet granskar statsråden Anders Ygeman och Ibrahim Baylans hantering av riksdagens beslut om fördelningen av medel till energiforskning. Anmälaren anför att regeringen inte har följt riksdagens budgetbeslut och vidtagit åtgärder som säkerställer att de medel som avsätts för energiforskning också fördelas till kärnkraft. Anmälaren menar därför att energi- och digitaliseringsminister Anders Ygeman och dåvarande samordnings- och energiminister Ibrahim Baylan har brustit när det gäller skyldigheten att följa riksdagens budgetbeslut.

I en andra anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2851-2018/19), *bilaga A2.3.2*, begärs det att utskottet granskar regeringens agerande i förhållande till riksdagens budgetbeslut. Anmälaren menar att regeringen i ett antal fall inte vidtagit de styrningsåtgärder som krävs för att följa riksdagens budgetbeslut. Anmälaren anför vidare att i de fall som regeringen har genomfört riksdagens budgetbeslut har det i huvudsak gjorts i mars 2019. Anmälaren menar att det är viktigt att regeringen skyndsamt genomför riksdagens budgetbeslut, bl.a. för att myndigheter ska ges möjlighet att planera sin verksamhet. Anmälaren menar vidare att det är anmärkningsvärt att regeringen redovisat samtliga riksdagsbeslut om anslag och beställningsbemyndiganden som slutbehandlade i skrivelse 2018/19:75 trots att regeringen i vissa fall inte vidtagit de åtgärder som behövs för att genomföra budgetbeslut.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Finansdepartementet, Justitiedepartementet, Utbildningsdepartementet, Socialdepartementet och Infrastrukturdepartementet, *bilaga A2.3.3*.

Utskottet höll den 7 oktober 2020 en offentlig utfrågning med finansminister Magdalena Andersson, *bilaga B1*, och den 20 oktober 2020 med näringsminister Ibrahim Baylan, *bilaga B5*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Regeringsbildningen efter valet 2018

Efter riksdagsvalet i september 2018 dröjde det historiskt sett lång tid innan en ny regering kunde bildas. Under hösten prövades olika förslag till statsminister i riksdagens kammare utan att någon statsminister kunde utses. Den 19 januari 2019 utsåg riksdagen Stefan Löfven till statsminister. Måndagen den 21 januari 2019 lämnade Stefan Löfven sedan sin regeringsförklaring i kammaren och anmälde för riksdagen de statsråd som han hade utsett att tillsammans med honom bilda regering.

Beslut om budget under övergångsregeringen

Den övergångsregering som statsminister Stefan Löfven ledde under perioden med regeringsbildning varade den 25 september 2018–21 januari 2019.

Statens budget för 2019

Budgetpropositionen för 2019 beslutades av övergångsregeringen.

Riksdagen biföll den 12 december 2018 Moderaternas och Kristdemokraternas gemensamma reservation om förslag till statens budget för 2019 (bet. 2018/19:FiU1, rskr. 2018/19:62). Riksdagen biföll även reservanternas förslag till utgiftstak för 2019–2021, utgiftsramar för 2019 samt beräkning av inkomster i statens budget för 2019.

Mellan den 17 december och 21 december beslutade riksdagen hur anslagen skulle fördelas inom vart och ett av de 27 utgiftsområdena. Riksdagen biföll utskottens förslag för samtliga utgiftsområden. Budgetbesluten innebar att riksdagen delvis hade bifallit budgetpropositionen samt Moderaternas och Kristdemokraternas motioner.

Regleringsbrev under perioden med övergångsregering

Efter det att riksdagen har beslutat om statens budget för det närmast följande budgetåret ska en regering besluta om regleringsbrev för de statliga myndigheterna. I ett regleringsbrev finns bl.a. uppgifter om mål, återrapporteringskrav och uppdrag. Regleringsbrevet innehåller även uppgifter om myndighetens anslag, om villkor för t.ex. anslagskredit och låneram och om myndighetens avgiftsbelagda verksamhet. En regering kan även besluta om ändringar i regleringsbrev för det innevarande budgetåret.

Det framgick av den granskning utskottet gjorde under hösten 2019 att närmare 450 av de regeringsärenden som övergångsregeringen avgjorde återfanns i ärendegruppen regleringsbrev samt anslags- och bidragsändringar, vilket motsvarar drygt 30 procent av det totala antalet avgjorda ärenden (bet. 2019/20:KU10 s. 27 f.). I denna grupp ingår framför allt regleringsbrev för 2019 och ändringar i regleringsbrev för 2018. En majoritet av dessa ärenden beslutades vid några regeringssammanträden i december 2018 efter riksdagens budgetbeslut.

Vårändringsbudgeten 2019

Den nya regeringen som tillträdde den 21 januari 2019 fattade den 5 april 2019 beslut om en vårändringsbudget för 2019 (prop. 2018/19:99, bet. 2018/19:FiU21, rskr. 2018/19:288). Riksdagen biföll därefter regeringens proposition med beslut i kammaren den 18 juni 2019.

Regeringens hantering av ett antal av riksdagens budgetbeslut

I de två granskningsanmälningarna lyfts ett antal delar av statsbudgeten fram där regeringen inte ska ha följt riksdagens budgetbeslut, eller följt besluten först under mars 2019 eller senare. Nedan redogörs för dessa delar.

Fördelningen av medel till energiforskning

Riksdagen biföll den 19 december 2018 näringsutskottets förslag till fördelning av anslag (prop. 2018/19:1 utg.omr. 21, bet. 2018/19:NU3, rskr. 2018/19:101). Riksdagen biföll därmed delvis proposition 2018/19:1 och motionerna 2018/19:2764 av Camilla Brodin m.fl. (KD) och 2018/19:2943 av Lars Hjälmered m.fl. (M). I sitt beslut anvisade riksdagen, med de anslagsvillkor som utskottet angett, anslagen för 2019 inom utgiftsområde 21. I sitt ställningstagande framhöll utskottet bl.a. följande (bet. 2018/19:NU3 s. 26):

Den stora utmaningen är att långsiktigt säkra och tillhandahålla el till internationellt konkurrenskraftiga priser. För att fortsätta att värna svenska jobb och konkurrenskraftiga elpriser är det därför viktigt att något energislag inte straffas ut under överskådlig tid. Därtill kommer forskning och ny teknik inom olika energiområden att vara centralt för att Sverige också framgent ska ha ett stabilt el- och energisystem. Det är därför av stor betydelse att forskning på energiområdet inkluderar samtliga relevanta kraftslag, inklusive kärnkraft, liksom andra tekniker inom områden som lagring, överföring, elektrifiering och digitalisering.

När det gäller anslagen inom utgiftsområde 21 Energi och de övriga anslagsanknutna förslagen som läggs fram i propositionen och motionerna vill utskottet anföra följande.

— — —

Utskottet föreslår vidare att riksdagen för 2019 anvisar 1 547 723 000 kronor till anslaget 1:4 Energiforskning. Anslaget bör enligt utskottets uppfattning således öka med 70 miljoner kronor i förhållande till regeringens förslag för att justera för de anslagsförändringar som uppstått för energiforskningen till följd av de särskilda budgetprinciperna som gällt för utformningen av budgetpropositionen.

I det regleringsbrev för Statens energimyndighet (M2018/02947/S) som regeringen fattade beslut om den 20 december 2018 finns inget uppdrag eller övriga villkor om att de medel som avsätts för energiforskning också ska fördelas till forskning om kärnkraft.

I en skriftlig fråga (2018/19:132) till energi- och digitaliseringsminister Anders Ygeman ställde Lars Hjälmered (M) följande fråga:

I riksdagens beslut till budget för 2019 uppdrog riksdagen till regeringen att även kärnkraftsforskning ska få medel genom Energimyndigheten. Med anledning av detta vill jag fråga statsrådet Anders Ygeman: Hur

säkerställer statsrådet att riksdagens inriktning om kärnkraftsforskning får praktiskt genomslag hos den ansvariga myndigheten?

Energi- och digitaliseringsminister Anders Ygeman (S) gav bl.a. följande som svar på Lars Hjälmerefs (M) fråga:

I riksdagens beslut om budget för 2019 (prop. 2018/19:1 utg.omr. 21, bet. 2018/19:NU3, rskr. 2018/19:101) uttalas att det är av stor betydelse att forskning på energiområdet inkluderar samtliga relevanta kraftslag.

Den energiforskning som finansieras med bidrag från Statens energimyndighet (Energimyndigheten) styrs i dag av det riksdagsbundna målet att forskning och innovation på energiområdet ska bidra till uppfyllandet av uppställda energi- och klimatmål, den långsiktiga energi- och klimatpolitiken samt energirelaterade miljöpolitiska mål. Denna formulering är både stabil över tiden och föränderlig genom att de kvantitativa mål och milstolpar som åsyftas successivt utvecklas, beslutas och uppnås. Fokus på insatserna inom energiforskningen är även områden som har förutsättningar för tillväxt och för export.

Utifrån detta beslutar Energimyndigheten självständigt om medel till forskningsprojekt, oavsett teknik, som behövs för att uppnå de riksdagsbundna målen. Det är samma principer som gällt tidigare mandatperioder. Jag kan i sammanhanget även påminna om att Vetenskapsrådet sedan tio år har i uppdrag att finansiera forskning inom kärnteknik.

I skrivelsen Riksdagens skrivelser till regeringen – åtgärder under 2018 (skr. 2018/19:75 s. 217–218) som beslutades den 14 mars 2019 redovisar regeringen den riksdagsskrivelse som rör näringsutskottets betänkande (bet. 2018/19:NU3, rskr. 2018/19:101) som slutbehandlad i och med regleringsbrevet till Statens energimyndighet.

I vårandringsbudgeten (prop. 2018/19:99) gjordes ingen ändring när det gäller anslaget för energiforskning.

Inte heller i de ändringar i regleringsbrevet för Statens energimyndighet (I2019/01627/E, I2019/01884/SVS) som beslutades av regeringen under våren gjordes några ändringar i fråga om uppdrag eller villkor som rör energiforskning.

Riksdagen fattade den 28 maj 2019 beslut om ett tillkännagivande om forskning om kärnkraft. I reservation 16 i betänkande 2018/19:NU14 (rskr. 2018/19:253), som vann i kammarens omröstning, angavs bl.a. följande:

Kärnkraftsbolagen tar i dag genom sin egen fond ansvar för kärnbränslehanteringen och avvecklandet av uttjänta reaktorer. Vi ser dock en potentiell utmaning inom forskning och kompetensförsörjning där vi menar att det borde finnas möjlighet för Energimyndigheten att även stödja projekt som säkrar att kärnkraftshanteringen är av högsta klass. Det är viktigt att Sverige kan behålla och förädla forskningskompetens inom området för att kunna hantera befintliga reaktorer och ha möjlighet att bygga nya men också avveckla äldre reaktorer på ett säkert och ansvarsfullt sätt. Vi förordar därför att riksdagen tillkännager för regeringen att satsningar på forskning bör ske inom alla relevanta energislag inklusive kärnkraft, i likhet med vad som anförs i motionerna 2018/19:2764 (KD) och 2018/19:2784 (M).

I skrivelse 2019/20:75 (s. 333) anfördes att regeringen i regleringsbrevet för 2020 till Statens energimyndighet hade förtydligat i villkoren för anslaget 1:4

Energiforskning, anslagsposten 11 Forskning, utveckling och innovation, att Statens energimyndighet har ansvar för strategiarbetet och har möjlighet att prioritera insatser kring alla relevanta energislag, inklusive kärnkraft, i den mån detta bedöms rimligt för att bidra till målen. Vidare angavs att regeringen övervägde att vid behov ta upp frågan i den proposition om forskning och innovation på energiområdet som var planerad att beslutas om under det sista kvartalet 2020. Ärendet bereddes vidare. Punkten var inte slutbehandlad.

Höjda löner för förstelärare

Riksdagen biföll den 19 december 2018 utbildningsutskottets förslag till fördelning av anslag (prop. 2018/19:1 utg.omr. 16, bet. 2018/19:UbU1, rskr. 2018/19:104). Riksdagen biföll därmed delvis proposition 2018/19:1 och motionerna 2018/19:2893 av Jimmy Loord m.fl. (KD), 2018/19:2915 av Sofia Damm m.fl. (KD), 2018/19:2937 av Erik Bengtzboe m.fl. (M) och 2018/19:2992 av Christian Carlsson m.fl. (KD). I sitt beslut anvisade riksdagen anslagen för 2019 inom utgiftsområde 16 med de anslagsvillkor som utskottet angett. I sitt ställningstagande anvisade utskottet 26 000 000 kronor inom anslaget 1:5 för 2019 för att öka antalet förstelärare i utanförskapsområden. Utskottet framhöll att förstelärare i utanförskapsområden ska ha ett lönetillägg på 10 000 kronor. Anslaget beräknades öka med 36 000 000 kronor 2020 och 44 000 000 kronor 2021, enligt utbildningsutskottet (bet. 2018/19:UbU1 s. 43).

I det regleringsbrev för Statens skolverk (U2018/0029/GV) som regeringen fattade beslut om den 20 december 2018 fick Statens skolverk belasta anslagsposten med de ytterligare 26 000 000 kronor som beslutats om av riksdagen, vilket totalt innebär 42 000 000 kronor.

I skrivelsen Riksdagens skrivelser till regeringen – åtgärder under 2018 (skr. 2018/19:75 s. 186–188) som beslutades den 14 mars 2019 redovisar regeringen den riksdagsskrivelse som rör utbildningsutskottets betänkande (bet. 2018/19:UbU1, rskr. 2018/19:104) som slutbehandlad med de regleringsbrev som regeringen har fattat beslut om.

Regeringen beslutade den 27 juni 2019 om de förordningsändringar som krävdes för att huvudmän i skolor i utanförskapsområden skulle kunna ta del av statsbidraget.

Förstärkning av förvaltningsanslaget för Migrationsverket

Riksdagen biföll den 17 december 2018 socialförsäkringsutskottets förslag till fördelning av anslag (prop. 2018/19:1 utg.omr. 8, bet. 2018/19:SfU4, rskr. 2018/19:80). Riksdagen biföll därmed delvis proposition 2018/19:1 och motionerna 2018/19:1726 av Edward Riedl (M), 2018/19:2768 av Hans Eklind m.fl. (KD), 2018/19:2921 av Johan Forssell m.fl. (M) samt 2018/19:2927 av Johan Forssell m.fl. (M). I sitt beslut anvisade riksdagen anslagen för 2019 inom utgiftsområde 8 med de anslagsvillkor som utskottet angett. I sitt ställningstagande framhöll utskottet bl.a. följande (bet. 2018/19:SfU4 s. 15):

Att den som nekas uppehållstillstånd återvänder till sitt hemland är viktigt för att upprätthålla en reglerad invandring. Om man inte återvänder frivilligt måste återvändandet ske genom myndigheternas försorg. Ett stort problem i dag för ett väl fungerande återvändandearbete är bristen på förvarsplatser. Anslag 1:1 Migrationsverket tillförs därför 100 miljoner kronor för en ökning av antalet förvarsplatser.

I det regleringsbrev för Migrationsverket (Ju2018/00503/SIM) som regeringen beslutade om den 20 december 2018 fanns inget uppdrag eller övriga villkor om att öka antalet förvarsplatser. Migrationsverket noterade avsaknaden av uppdrag i ett pressmeddelande daterat den 17 januari 2019.

I en skriftlig fråga (2018/19:77) till justitie- och migrationsminister Morgan Johansson (S) ställde Johan Forssell (M) följande fråga:

Varför finns i Migrationsverkets regleringsbrev inte med den särskilda satsning på 100 miljoner kronor som riksdagen har fattat beslut om i budgeten för 2019?

Justitie- och migrationsminister Morgan Johansson (S) gav bl.a. följande som svar på Johan Forsells (M) fråga:

När den rödgröna regeringen tillträdde 2014 hade Migrationsverket 257 förvarsplatser. Regeringen förutsåg tidigt ett ökat behov av förvarsplatser och gav därför Migrationsverket i uppdrag att skapa 100 nya förvarsplatser. Förra året fick Migrationsverket i uppdrag att fortsätta att utöka platserna till minst 456. I planeringen för utökningen av förvarsplatser under 2018 skulle Migrationsverket beakta behovet av förvarsplatser i norra Sverige.

Regeringen har således gett myndigheten i uppdrag [att] öka antalet förvarsplatser med närmare 80 procent sedan 2014. Myndigheternas regleringsbrev för 2019 beslutades av en övergångsregering och är därför mer begränsade i omfattning än vanligt. Nu när regeringen är på plats är det naturligt att analysera behoven av ändringar. Det inkluderar styrningen av Migrationsverkets förvarsverksamhet.

I skrivelsen Riksdagens skrivelser till regeringen – åtgärder under 2018 (skr. 2018/19:75 s. 82–83) som beslutades den 14 mars 2019 redovisar regeringen den riksdagsskrivelse som rör socialförsäkringsutskottets betänkande (bet. 2018/19:SfU4, rskr. 2018/19:80) som slutbehandlad med de regleringsbrev som regeringen fattat beslut om, och i förekommande fall ytterligare riktlinjer.

I det regleringsbrev för Migrationsverket (Ju2018/04306/SIM) som regeringen fattade beslut om den 14 mars 2019 gav regeringen myndigheten i uppdrag att öka antalet förvarsplatser under 2019.

Höjda polislöner

Riksdagen biföll den 17 december 2018 justitieutskottets förslag till fördelning av anslag (prop. 2018/19:1 utg.omr. 4, bet. 2018/19:JuU1, rskr. 2018/19:73). Riksdagen biföll därmed delvis proposition 2018/19:1 och motionerna 2018/19:132 av Adam Martinen m.fl. (SD), 2018/19:2453 av Andreas Carlson m.fl. (KD), 2018/19:2763 av Andreas Carlson m.fl. (KD), 2018/19:2819 av Tobias Billström m.fl. (M, C, KD, L), 2018/19:2868 av Tomas Tobé m.fl. (M) samt 2018/19:2936 av Tomas Tobé m.fl. (M). I sitt beslut anvisade riksdagen anslagen för 2019 inom utgiftsområde 4 med de

anslagsvillkor som utskottet angett. I sitt ställningstagande framhöll utskottet bl.a. följande (bet. 2018/19:JuU1 s. 44):

För att möjliggöra en stor ökning av antalet poliser krävs, utöver förstärkta resurser, även särskilda åtgärder för att göra polisyrket mer attraktivt. För att behålla erfarna poliser och locka fler nya poliser till yrket behöver polislönerna höjas. Utskottet föreslår därför att Polismyndighetens anslag ökas med 360 miljoner kronor 2019, 720 miljoner kronor 2020 och 1,1 miljarder kronor 2021 för att möjliggöra en höjning av polisernas löner. Genom att skjuta till särskilda medel möjliggörs en höjning av polisernas löner med i genomsnitt 3 000 kronor i månaden under budgetperioden. Den närmare fördelningen av de tillförda medlen anser utskottet bör beslutas av myndigheten i samråd med berörda parter.

I det regleringsbrev för Polismyndigheten (Ju2018/05278/LP) som regeringen beslutade om den 20 december 2018 finns inget uppdrag eller övriga villkor om höjda polislöner.

I en skriftlig fråga (2018/19:133) till inrikesminister Mikael Damberg (S) anförde Tomas Tobé (M) att anslagsökningen inbegriper medel som ska användas till höjda polislöner utöver den sedvanliga löneförhandlingen och inte till något annat och han ställde följande fråga:

Avser statsrådet att säkerställa att den särskilda lönesatsningen blir verklighet, så att polisens löner höjs i enlighet med vad Sveriges riksdag har beslutat om?

Inrikesminister Mikael Damberg (S) gav bl.a. följande som svar på Tomas Tobés (M) fråga:

I den budget som beslutades för 2019 avsattes 360 miljoner kronor till polisen för förbättrade villkor. Av Justitieutskottets betänkande avseende utgiftsområde 4 Rättsväsendet (bet. 2018/19:JuU1), framgår att medlen ska fördelas av Polismyndigheten, som ska samråda med berörda parter inom Polismyndigheten. Delegeringen inom staten är långtgående och det har rått enighet i riksdagen om denna princip sedan mitten på 1990-talet.

Regeringen är fast besluten om att fullfölja resurssatsningen på och utvecklingen av Polismyndigheten. Sedan är jag övertygad om att parterna kan förvalta de ökade resurser som Polismyndigheten fått så att organisationen ges möjlighet till att utveckla löner och andra villkor i förhandlingar med arbetstagarorganisationerna samtidigt som myndigheten växer med fler medarbetare.

Attraktiviteten i polisyrket ska förstärkas och de polisanställda ska få stöd av rejäla resurser, samordnade myndigheter och effektivare lagstiftning. Jag och regeringen agerar med kraft på flera fronter, men lönebildningsprocessen ska, så som utskottet framhåller, skötas internt även i Polismyndigheten.

I skrivelsen Riksdagens skrivelser till regeringen – åtgärder under 2018 (skr. 2018/19:75 s. 82–83) som beslutades den 14 mars 2019 redovisar regeringen den riksdagsskrivelse som rör justitieutskottets betänkande (bet. 2018/19:JuU1, rskr. 2018/19:73) som slutbehandlad med de regleringsbrev som regeringen fattat beslut om, och i förekommande fall ytterligare riktlinjer.

Ett nytt uppdrag infördes i regleringsbrevet (Ju2019/01125/PO) för Polismyndigheten från den 21 mars 2019:

Polismyndighetens anslag för 2019 har ökat i enlighet med den budget som riksdagen har beslutat om. Myndigheten ska redovisa de särskilda åtgärder som i samråd med berörda parter har vidtagits för att öka attraktiviteten i polisyrket och förbättra villkoren. Av redovisningen ska också framgå vilka åtgärder som har vidtagits för att göra Polismyndigheten än mer attraktiv som arbetsgivare i syfte att nå målet om 10 000 fler anställda till 2024.

Vissa statsbidrag till regioner

Riksdagen biföll den 20 december 2018 socialutskottets förslag till fördelning av anslag (prop. 2018/19:1 utg.omr. 9, bet. 2018/19:SoU1, rskr. 2018/19:111). Riksdagen biföll därmed delvis proposition 2018/19:1 och motionerna 2018/19:1743 av Edward Riedl (M), 2018/19:2787 av Camilla Waltersson Grönvall m.fl. (M), 2018/19:2791 av Camilla Waltersson Grönvall m.fl. (M), 2018/19:2822 av Jakob Forssmed (KD), 2018/19:2881 av Camilla Waltersson Grönvall m.fl. (M), 2018/19:2910 av Camilla Waltersson Grönvall m.fl. (M), 2018/19:2914 av Larry Söder m.fl. (KD), 2018/19:2989 av Ebba Busch Thor m.fl. (KD), 2018/19:2995 av Hans Eklind m.fl. (KD) och 2018/19:2997 av Ebba Busch Thor m.fl. (KD). I sitt beslut anvisade riksdagen anslagen för 2019 inom utgiftsområde 9 med de anslagsvillkoren som utskottet angett. Bland annat anvisades ökade medel när det gäller anslaget 1:6 Bidrag till folkhälsa och sjukvård och medel till ett nytt anslag: 1:11 Prestationsbundna insatser för att korta vårdköerna.

I skrivelsen Riksdagens skrivelser till regeringen – åtgärder under 2018 (skr. 2018/19:75 s. 124–125) som beslutades den 14 mars 2019 redovisar regeringen den riksdagsskrivelse som rör socialutskottets betänkande (bet. 2018/19:SoU1, rskr. 2018/19:111) som slutbehandlad med regleringsbrev som regeringen fattat beslut om.

I granskningsanmälan (dnr 2851-2018/19) hänvisas till en intervju i Altinget den 13 mars 2019 i vilken ordförande för socialutskottet Acko Ankarberg Johansson (KD) uttryckte kritik mot att regeringen inte vid tillfället hade fördelat de medel som fanns avsatta för vården i det budgetförslag som röstades igenom i riksdagen.

Finansminister Magdalena Andersson (S) bekräftade i en intervju med Altinget den 21 mars 2019 att medlen inte betalats ut. Det berodde enligt finansministern på att alla avtal inom vården inte ännu hade förhandlats fram med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Enligt finansministern berodde förseningen på att Moderaterna och Kristdemokraterna i sin budget hade arbetat med riktade statsbidrag istället för generella (artiklarna finns på Altingets webbplats: www.altinget.se).

En typ av riktade statsbidrag är bidrag som har överenskommelser knutna till sig. Denna typ av riktade statsbidrag är den absolut största räknat i kronor inom området sjukvård och hälsa och förutsätter att regeringen och SKR kommer överens om vad som ska satsas på. Ett exempel på en sådant riktat

statsbidrag var överenskommelsen för ökad tillgänglighet från april 2009, den s.k. kömiljarden.¹

När det gäller anslaget 1:11 Prestationsbundna insatser för att korta vårdköerna kan följande iakttagelse göras. Den 28 juni 2019 nådde regeringen en överenskommelse med SKR om en uppdaterad kömiljard, vilken betalades ut i två omgångar: 320 000 000 kronor betalades ut i juni 2019, medlen var avsedda att bl.a. användas till förbättrad inrapportering av statistik om väntetider, och 1 280 000 000 kronor betalades ut i december 2019 baserat på förbättringar i form av kortare väntetider inom specialistvården i en region eller genom att regionen hade en hög uppfyllnadsgrad av vårdgarantin.²

Gällande ordning

I 1 kap. 4 § regeringsformen (RF) anges att riksdagen bestämmer hur statens medel ska användas. Enligt 1 kap. 6 § RF styr regeringen riket och är ansvarig inför riksdagen. Av regeringsformens bestämmelser om statens budget framgår att riksdagen beslutar om statens budget och om anslag för bestämda ändamål (9 kap. 1 och 3 §§ RF). Anslagen får inte användas på annat sätt än riksdagen har bestämt (9 kap. 7 § RF).

I förarbetena till regeringsformen (prop. 1973:90 s. 222 f.) anfördes att frågor om statsbudgetens utformning inte lämpade sig för en grundlagsreglering. Det ansågs att budgetsystemet skulle kunna behöva förnyas och att regeringsformen inte borde uppställa något hinder mot en sådan utveckling. Regeringsformen kompletteras därför på lägre normnivåer, genom bestämmelser i riksdagsordningen (RO) och andra lagar och förordningar.

Med beslut om budget avses beräkning av statens inkomster och om anslag för bestämda ändamål. Riksdagens beslut om hur statens medel ska användas ges inte som i många andra länder i form av en lag utan genom en särskild beslutsform, anslagsbeslut, som omedelbart har rättsverkan. Till ett anslag kan riksdagen knyta bindande villkor och förena uppdrag. Anslag och inkomster får inte användas på annat sätt än vad riksdagen har bestämt (Eka m.fl., Regeringsformen, 2 uppl., 2018, s. 50–51).

Uppgiften att verkställa utgiftsbesluten tillkommer i allmänhet regeringen. Varje utgiftsanordning av regeringen eller någon annan myndighet måste ha sin grund i ett riksdagsbeslut och följa de villkor för hur medlen ska användas som riksdagen har uppställt. Men av detta följer inte någon rättslig förpliktelse för regeringen att verkställa riksdagens utgiftsbeslut (prop. 1973:90 s. 224 och 332). Det har inte ansetts ankomma på allmän domstol (NJA 1988 s. 15) att överpröva regeringens beslut om hur riksdagens budgetbeslut ska verkställas (Eka m.fl., Regeringsformen, 2 uppl., 2018, s. 469).

I 9 kap. RO finns bestämmelser om vad som ska ingå i budgetpropositionen och när den ska lämnas samt om budgetårets förläggning. Där finns också

¹ Se t.ex. RiR 2016:19 Statens styrning genom riktade statsbidrag inom hälso- och sjukvården.

² Pressmeddelande från Socialdepartementet. Finns tillgängligt på regeringens webbplats: www.regeringen.se.

bestämmelser om indelningen av statens budget i utgiftsområden. I 7, 10 och 11 kap. RO finns bestämmelser om riksdagens behandling av budgetpropositionen och andra propositioner på det finanspolitiska området. Den s.k. rambeslutsprocessen regleras i 11 kap. 18 § RO.

Ytterligare bestämmelser om budgeten finns i t.ex. budgetlagen (SFS 2011:203). Av 3 kap. 11 § budgetlagen följer att när regeringen tilldelar en myndighet ett anslag, får den besluta om begränsningar i villkoren för utnyttjandet av anslaget. Av 3 kap. 12 § budgetlagen följer att regeringen får besluta att medel på ett anvisat anslag inte ska användas, om detta är motiverat av särskilda omständigheter i en verksamhet eller av statsfinansiella eller andra samhällsekonomiska skäl.

Tidigare granskning

Riksdagens budgetbeslut

Våren 2012 granskade utskottet regeringens agerande när det gäller att uppfylla riksdagens beslut om medelstillelse till drift och underhåll av järnvägsnätet och den styrning i övrigt som Trafikverket ansvarar för (bet. 2011/12:KU20 s. 90 f.). I utskottets ställningstagande noterades att såvitt granskningen hade kunnat visa var det brukligt att det i regleringsbrevet endast anges vissa av de villkor och ändamål som finns i t.ex. budgetpropositioner för bemyndiganden att göra ekonomiska åtaganden för staten, medan andra angivna villkor och ändamål inte anges. Utskottet ställde sig frågande till en sådan ordning och ansåg att det kunde finnas skäl att se över hur man formulerar bemyndiganden i regleringsbrev. En utgångspunkt inför en sådan översyn borde, enligt utskottet, vara att samtliga villkor som följer av riksdagsbeslutet för ett bemyndigande anges i den berörda myndighetens regleringsbrev.

Under hösten 2016 granskade utskottet regeringens styrning av fyra utvalda myndigheter (bet. 2016/17:KU10 s. 104 f.). I utskottets ställningstagande noterades bl.a. att utskottet när det gäller utformningen av regleringsbrev tidigare hade uttalat att en utgångspunkt inför en översyn lämpligen bör vara att samtliga villkor som följer av riksdagsbeslutet för ett bemyndigande anges i den berörda myndighetens regleringsbrev. Utskottet vidhöll denna uppfattning. I svaren från Regeringskansliet anfördes att de skäl som ett utskott och regeringen hade angett för sitt ställningstagande kunde ge vägledning för hur ett anslag och ett bemyndigande borde användas. Sådana skäl kunde enligt svaret motivera att det uppställs särskilda villkor i regleringsbrevet för anslaget och dess bemyndiganden. Riksdagens beslut innebär att anslagen ställs till regeringens disposition, inte myndigheternas. Utskottet ville således understryka värdet av att de villkor som gäller för en myndighets disposition av ett visst anslag direkt eller indirekt framgår samlat i regleringsbrevet. Därmed kan den som läser regleringsbrevet få en tydlig bild av vilka villkor som gäller för det aktuella anslaget. Som framgick av ett svar till utskottet görs inom

Regeringskansliet varje år en översyn av arbetet med att ta fram regleringsbrev. Utskottet förutsatte att vad som hade anförts av utskottet beaktades i den översynen och när regleringsbrev tas fram.

Våren 2015 granskade utskottet om regeringen hade agerat i strid med de budgetbeslut som riksdagen fattat (bet. 2014/15:KU20 s. 202 f.). Utskottet konstaterade att av det material som redovisats i granskningsärendet framgick det inte något annat än att regeringen på det sätt som är brukligt hade genomfört riksdagens beslut i de aktuella delarna eller beredde förordningsändringar som innebar att riksdagens beslut kom att genomföras. Utskottet konstaterade också att nivån på anslaget i regleringsbrevet överensstämde med riksdagens beslut utan att det i regleringsbrevet fullt ut preciserades hur mycket som fick användas till olika verksamheter. Utskottet ville vidare erinra om att riksdagens budgetbeslut är den självklara utgångspunkten när regeringen beslutar om regleringsbrev och om andra åtgärder med anledning av statens budget, t.ex. förordningsändringar. Statens budgetår sammanfaller med kalenderåret. Vidare anförde utskottet att regeringens åtgärder med anledning av riksdagens budgetbeslut bör vidtas så att budgetbeslutet i allt väsentligt genomförs vid årets början. Om någon del undantagsvis kräver längre beredning ska strävan vara att åtgärderna genomförs så snart det är möjligt.

Våren 2016 granskade utskottet regeringens hantering av riksdagens beslut om jämställdhetsbonusen i föräldraförsäkringen (bet. 2015/16:KU20 s. 30 f.). I en svarspromemoria till utskottet anfördes att efter riksdagens beslut den 12 december 2014 om en höjning av jämställdhetsbonusen i föräldraförsäkringen påbörjades i Socialdepartementet ett arbete med att analysera vilka åtgärder som skulle krävas för att verkställa beslutet. Den 27 december 2014 presenterades decemberöverenskommelsen, och genom överenskommelsen fanns det förutsättningar för regeringen att få stöd i riksdagen för sina budgetförslag. Med anledning av detta påbörjades ett arbete med att ta fram ett förslag om ändrad medelsfördelning i propositionen Vårändringsbudget för 2015. Bland annat skulle den medelsförstärkning för jämställdhetsbonusen som riksdagen hade beslutat om tas bort, och i den nämnda propositionen föreslog regeringen också ett ändrat anslag i denna del. Utskottet konstaterade att det parlamentariska läget förändrats genom decemberöverenskommelsen på så sätt att det fanns förutsättningar för regeringen att få stöd i riksdagen för sina budgetförslag. Därmed fick regeringens hantering av det aktuella riksdagsbeslutet anses rimlig.

En övergångsregerings befogenheter

Under hösten 2019 granskade utskottet en övergångsregerings befogenheter (bet. 2019/20:KU10 s. 27 f.). En fråga i granskningen var om det funnits beslut som getts ett annat innehåll av den anledningen att regeringsärendena prövades av en övergångsregering.

I svaret från Regeringskansliet framhölls bl.a. att vid ett mycket utdraget regeringsskifte kan en övergångsregering i enlighet med Statsrådsberedningens promemoria behöva lämna en budgetproposition och en proposition med förslag till ändringar i innevarande års budget till riksdagen. Mot denna bakgrund togs särskilda principer fram för utformningen av budgetpropositionen. Budgetpropositionen för 2019 och propositionen Höständringsbudget för 2018 gavs alltså ett annat innehåll just av den anledningen att de beslutades av en övergångsregering. Innehållet i regleringsbrevet påverkades också av att budgetpropositionen utformades av en övergångsregering.

De särskilda principer som togs fram för utformningen av budgetpropositionen för 2019 togs upp med partier i riksdagen. Efter det att riksdagen hade beslutat om budgeten för 2019 beslutade regeringen om regleringsbrev för samma år. I vissa fall villkorades fördelningen av medel i regleringsbrevet med krav på ytterligare beslut av regeringen, exempelvis då ett genomförande av budgeten förutsatte att man beslutade om en ny förordning.

När det gäller innehållet i regleringsbrevet anfördes att de utformades utifrån Statsrådsberedningens promemoria En övergångsregerings befogenheter, och en utgångspunkt vid utformningen av regleringsbrevet var att de inte skulle ha något innehåll som bedömdes vara politiskt kontroversiellt eller ha en tydlig partipolitisk inriktning. De skulle endast innehålla sådant som direkt följde av den beslutade budgeten eller som hade en nära anknytning till beslutade lagar och förordningar, t.ex. berörd myndighetsinstruktion.

Vidare framhöll utskottet att en övergångsregerings beslut om regleringsbrev för det kommande budgetåret och ändringar i regleringsbrev för det innevarande budgetåret i huvudsak endast borde innehålla sådant som är en direkt följd av riksdagens budgetbeslut. Regleringsbrevet bör inte innehålla uppgifter som bedöms vara politiskt kontroversiella eller som har en tydlig partipolitisk inriktning. Vidare noterade utskottet att det stora antalet beslut om regleringsbrev vid några regeringssammanträden i december 2018 var ett resultat av riksdagens budgetbeslut.

Riksdagens skrivelser

I samband med behandlingen under föregående riksmöte av regeringens skrivelse Riksdagens skrivelser till regeringen – åtgärder under 2018 (skr. 2018/19:75, bet. 2018/19:KU21) anförde utskottet att när det gäller riksdagsskrivelser som rör riksdagens budgetbeslut hade utrikesutskottet, socialförsäkringsutskottet och näringsutskottet framfört vissa synpunkter. Socialförsäkringsutskottet och näringsutskottet ansåg det olyckligt att regeringen i sin redogörelse angav en riksdagsskrivelse som rörde riksdagens budgetbeslut som slutbehandlad med hänvisning till ett regleringsbrev som regeringen fattade beslut om i december när riksdagsskrivelsen var fullt ut genomförd först senare under våren 2019, genom ändring i regleringsbrev respektive genom ändring i förordning. Utrikesutskottet uppmärksammade att en riksdagsskrivelse som rörde riksdagens budgetbeslut hade redovisats som

slutbehandlad med regleringsbrev i december trots att regeringen ännu inte hade fattat beslut om samtliga anslagsvillkor vid tiden för yttrandet. Liknande exempel fanns även på konstitutionsutskottets område. Utskottet konstaterade att det är riksdagen som beslutar om statens budget, och anslagen får inte användas på annat sätt än riksdagen har bestämt. Utskottet framhöll att riksdagsskrivelser som rör riksdagens budgetbeslut inte per automatik kan avskrivas med regleringsbrev i december. En bedömning behöver göras i varje enskilt fall. Inte förrän alla delar av budgetbeslutet är genomförda kan riksdagsskrivelsen ses som slutbehandlad. Av regeringens redogörelse bör då också framgå vad som ligger till grund för att riksdagsskrivelsen anses vara slutbehandlad.

Svarspromemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på vissa frågor. Som svar överlämnades den 11 februari 2020 promemorior som har upprättats inom Finansdepartementet, Justitiedepartementet, Utbildningsdepartementet, Socialdepartementet och Infrastrukturdepartementet (bilaga A2.3.3).

På frågan om det under den aktuella perioden fanns särskilda riktlinjer (cirkulär etc.) för genomförandet av statens budget angavs bl.a. följande:

Anvisningar för arbetet med regleringsbrev gavs ut den 26 oktober 2018, Cirkulär Fi nr 2018:4, se bilaga 1. Kompletterande anvisningar för arbetet med regleringsbrev för 2019 beslutade av en övergångsregering gavs ut den 6 och 28 november 2018, se bilaga 2 och 3. Den 12 december 2018 gavs det ut ytterligare anvisningar för regleringsbrev för 2019 som avsåg den situationen att M och KD:s gemensamma budgetförslag skulle bifallas av riksdagen, se bilaga 4. Slutligen gavs anvisningar för en samlad process för ändring av regleringsbrev ut den 4 februari 2019, se bilaga 5.

Nedan följer en redovisning av innehållet i svarspromemorian från Regeringskansliet när det gäller de fem respektive budgetbesluten.

Fördelning av medel till energiforskning

På frågan om vilka kommentarer som genomförandet av riksdagens budgetbeslut föranledde när det gäller energiforskning angavs följande:

Vilken energiforskning som finansieras med bidrag från Statens energimyndighet (Energimyndigheten) styrs av det riksdagsbundna målet att forskning och innovation på energiområdet ska bidra till att uppfylla uppställda energi- och klimatmål, den långsiktiga energi- och klimatpolitiken samt energirelaterade miljöpolitiska mål (prop. 2012/13:21, bet. 2012/13:NU6, rskr. 2012/13:153 och prop. 2016/17:66, bet. 2016/17:NU9, rskr. 2016/17:164). Energimyndigheten beslutar självständigt om medel till forskningsprojekt, oavsett teknik, som behövs för att uppnå det riksdagsbundna målet. Det finns ingen begränsning av vilken teknik som kan få forskningsstöd. Mot bakgrund av näringsutskottets formulering i betänkandet 2018/19:NU3 (s. 26) förtydligas i Energimyndighetens regleringsbrev för 2020 det som redan gällde, dvs. att målen för forskning och innovation på energiområdet inte är tekniskspecifika och att Energimyndigheten har möjlighet att prioritera insatser kring alla relevanta

energislåg, inklusive kärnkraft, i den mån det bedöms rimligt för att bidra till målen.

Höjda löner för förstelärare

På frågan om en kommentar till tidsåtgången för genomförandet av riksdagens budgetbeslut, och en redogörelse för hur besluten har genomförts när det gäller höjda löner för förstelärare angavs följande:

Statsbidrag för höjda löner för förstelärare som arbetar på skolor i utanförskapsområden regleras dels i förordning (2014:145) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättat karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden, dels i förordning (2016:329) om statsbidrag till skolhuvudmän för insatser inom ramen för samverkan för bästa skola och för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända. Statsbidrag lämnas för ett läsår i taget (1 juli–30 juni). De medel som var avsatta i statsbudgeten för 2019 avsåg kalenderåret 2019. Ansökningsomgången för läsåret 2018/19 var dock redan avslutad och tilldelning av medel hade beslutats i mars 2018 av Statens skolverk.

Riksdagens budgetbeslut för 2019 saknade ett beställningsbemyndigande avseende tillskottet av medel för höjda löner för förstelärare. Behovet av ett beställningsbemyndigande framhölls vid ett möte mellan företrädare för Utbildningsdepartementet och utbildningsutskottet den 11 december 2018. Avsaknaden av ett beställningsbemyndigande innebar att Statens skolverk inte kunde besluta om utökade bidragsramar som sträckte sig över årsskiftet 2019/2020. Mot den bakgrunden föreslog regeringen i propositionen Vårändringsbudget för 2019 (prop. 2018/19:99) ett beställningsbemyndigande i denna del.

Riksdagen fattade beslut om propositionen den 18 juni 2019 och regeringen kunde därefter fatta beslut om nödvändiga förordningsändringar avseende höjda löner för förstelärare. Beslut fattades den 27 juni 2019 och ändringarna trädde i kraft den 1 augusti 2019.

Förstärkning av förvaltningsanslaget för Migrationsverket

På frågan om en kommentar till tidsåtgången för genomförandet av riksdagens budgetbeslut, och en redogörelse för hur besluten har genomförts när det gäller förstärkning av förvaltningsanslaget för Migrationsverket angavs bl.a. följande:

Migrationsverkets regleringsbrev för 2019 innebar att medlen på anslagen fördelades i enlighet med riksdagens beslut om budget. I övrigt innehöll regleringsbrevet endast en begränsad verksamhetsdel.

Efter att regeringen tillträtt den 21 januari 2019 startade en samlad process i Regeringskansliet för att genomföra ändringar i regleringsbrev. Ändringarna skulle begränsas till sådant som var motiverat utifrån den nytillträdde regeringens behov av att styra verksamheten samt var nödvändigt för genomförandet av den beslutade budgeten. Arbetet med ändringar i Migrationsverkets regleringsbrev bedrevs utifrån dessa utgångspunkter.

Den 14 mars 2019 beslutade regeringen ett stort antal ändringar i verksamhetsdelen och finansieringsdelen i Migrationsverkets regleringsbrev för 2019. Genom ändringarna justerades anslagsvillkoren för anslag 1:1 Migrationsverket så att det förtydligades att av de tilldelade medlen fick 100 miljoner kronor endast användas för inrättande av nya förvaringsplatser. Därtill uppdrogs åt Migrationsverket att redovisa bl.a. hur många ytterligare förvaringsplatser myndigheten kunde inrätta under

innevarande år samt vilka faktorer som kan bidra till att kostnaden per försvarsplats minskar över tid.

På frågan om en kommentar till justitie- och migrationsminister Morgan Johanssons svar på en skriftlig fråga i vilket statsrådet uttryckte att regleringsbrev var begränsade i sin utformning på grund av att det var en övergångsregering angavs följande:

I Migrationsverkets regleringsbrev för 2019, som beslutades den 20 december 2018, fördelades medlen på anslagen i enlighet med riksdagens beslut om budget.

Den aktuella delen av Morgan Johanssons svar åsyftade vad som generellt gällde för utformningen av de regleringsbrev som övergångsregeringen beslutade om för 2019.

Höjda polislöner

På frågan om vilka kommentarer som genomförandet av riksdagens budgetbeslut föranledde när det gäller höjda polislöner angavs följande:

Av Justitieutskottets betänkande avseende utgiftsområde 4 Rättsväsendet (bet. 2018/19:JuU1) framgår bl.a. att de tillförda medlen ska fördelas av Polismyndigheten efter samråd med berörda parter. I regleringsbrevet för Polismyndigheten för 2019, som beslutades den 20 december 2018 tilldelades myndigheten de av riksdagen beslutade medlen. Inom ramen för en kollektivavtalad lönerevision enligt det centrala kollektivavtalet RALS inledde Polismyndigheten förhandlingarna med Polisförbundet. Förhandlingarna ledde till ett avtal om nya löner och andra anställningsvillkor den 14 mars 2019. Avtalet innebar en genomsnittlig löneökning med 5,7 procent för poliser. Genom en ändring av regleringsbrevet som beslutades av regeringen den 21 mars 2019 fick Polismyndigheten i uppdrag att redovisa de särskilda åtgärder som i samråd med berörda parter vidtagits för att öka attraktiviteten i polisycket och förbättra villkoren. Uppdraget ska redovisas i årsredovisningen för 2019 som lämnas till regeringen senast den 22 februari 2020.

Vissa statsbidrag till regioner

På frågan om en kommentar till tidsåtgången för genomförandet av riksdagens budgetbeslut, och en redogörelse för hur besluten har genomförts när det gäller vissa statsbidrag till regioner inom utgiftsområde 9 angavs följande:

Riksdagen beslutade i december 2018 om ytterligare medel till anslaget 1:6 Bidrag till folkhälsa och sjukvård, jämfört med det budgetförslag som övergångsregeringen hade lämnat (bet. 2018/19:SoU1, rskr. 2018/19:111). De tillkommande medlen skulle användas för sådana insatser som krävde överenskommelser med dåvarande Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) respektive framtagande av en ny cancerstrategi.

För de medel som krävde överenskommelser med SKL påbörjades förhandlingarna efter riksdagens budgetbeslut. Sådana överenskommelser tar normalt flera månader att förhandla fram. Ett par av överenskommelserna gällde också helt nya satsningar, vilket tar särskilt lång tid. Överenskommelser ingicks i juni 2019, varefter medlen betalades ut.

En ny cancerstrategi kräver ett omfattande utrednings- och beredningsarbete som ofta sträcker sig över minst ett år. Det var därför inte möjligt att använda medlen under 2019 för en ny cancerstrategi. I stället föreslog regeringen i propositionen Vårändringsbudget för 2019 (prop. 2018/19:99)

att medlen för 2019 skulle få användas för att generellt stärka cancer-vården.

Riksdagen beslutade även att föra upp ett nytt anslag om 1 620 miljoner kronor på statens budget för 2019, anslag 1:11 Prestationsbundna insatser för att korta vårdköerna. Vidare beslutade riksdagen att införandet av en s.k. kömiljard stegvis skulle påbörjas under 2019 (bet. 2018/19:SoU1, rskr. 2018/19:111).

I utskottets betänkande beskrivs delvis detaljerat vilka insatser det nya anslaget skulle omfatta. En del av insatserna var dock inte möjliga att genomföra då det saknades nödvändig data, tex. för att mäta vissa väntetider. Regeringen såg därför behov av förtydliganden och föreslog vissa justeringar med ett preciserat anslagsändamål i propositionen Vårändringsbudget för 2019.

Parallellt med att propositionen behandlades i riksdagen pågick förhandlingar med SKL för att ta fram en överenskommelse om kömiljarden. Den 18 juni 2019 fattade riksdagen beslut om propositionen och i anslutning till detta ingick regeringen och SKL en överenskommelse om en ny, uppdaterad kömiljard.

Utfrågningar

Finansminister Magdalena Andersson

Utskottet höll den 7 oktober 2020 en offentlig utfrågning med finansminister Magdalena Andersson (bilaga B1).

Vid utfrågningen anförde Magdalena Andersson i huvudsak följande om genomförandet av riksdagens budgetbeslut.

Finansdepartementet tar varje år fram anvisningar för Regeringskansliets arbete med regleringsbrev. Syftet är att försöka skapa en både enhetlig och ordnad process. Så gjordes också hösten 2018. Den 26 oktober 2018 gav Finansdepartementet ut ett cirkulär med anvisningar. Den typen av cirkulär tas fram varje år, och innehållet var i princip detsamma hösten 2018 som tidigare år. Under ett vanligt år jobbar man längre med regleringsbrev, och de är då vanligtvis de enda anvisningar som tas fram. Men beredningen av budgeten för 2019 skilde sig från tidigare processer både för riksdagen och för regeringen. På grund av att regeringsbildningen var ovanligt lång fanns det från Finansdepartementets sida behov av att under de följande månaderna ge ut ytterligare anvisningar för arbetet med regleringsbrev.

Den 6 november 2018 skickade Finansdepartementet ut kompletterande anvisningar eftersom ingen ny regering då hade tillträtt. De här anvisningarna gav vägledning för de fall att en övergångsregering skulle fatta beslut om regleringsbrev. Kompletterande anvisningar skickades ut en första gång den 6 november, och sedan gavs ytterligare anvisningar ut den 28 november med preciseringar och exempel. Anvisningarna innebar att regleringsbrev skulle utformas i enlighet med riktlinjerna i Statsrådsberedningens promemoria En övergångsregerings befogenheter. Konkret innebar det att regleringsbrev som en övergångsregering fattade beslut om endast skulle innehålla sådant som antingen följde direkt av den beslutade budgeten eller hade nära anknytning till beslutade lagar eller förordningar.

Den budget som riksdagen sedan beslutade om innebar dock inte att budgeten från övergångsregeringen gick igenom utan en gemensam reservation som i sin tur baserades på två budgetmotioner – en från Moderaterna och en från Kristdemokraterna. Det gjorde att nya anvisningar behövde tas fram.

Den ovanligt långa regeringsbildningen innebar att tiden för att bereda budgeten i riksdagen och förbereda genomförandet av den i Regeringskansliet blev väldigt kort. Riksdagens rambeslut fattades nästan tre veckor senare än vanligt, den 12 december 2018, men det var först den 21 december som riksdagen beslutade om anslagen i de sista utgiftsområdena i kammaren. Innehållet i de besluten blev, enligt Magdalena Andersson, i flera fall känt först några dagar i förväg. De sena budgetbesluten fick, enligt Magdalena Andersson, konsekvenser för arbetet med att ta fram regleringsbrev. Vid sidan av den knappa tidsramen kunde budgetpropositionen inte i lika stor utsträckning som vanligt användas i förberedelsearbetet.

Samma dag som riksdagen fattade beslut om utgiftsområdesramarna, den 12 december 2018, gav Finansdepartementet ut ytterligare anvisningar för att ge vägledning. Arbetet i Regeringskansliet med att förbereda anpassningarna av regleringsbrev kunde därför, enligt Magdalena Andersson, påbörjas omedelbart efter att riksdagen hade fattat beslut om ramarna för statens budget. Arbetet begränsades dock av att innehållet i den beslutade budgeten i vissa fall blev känt först i samband med att riksdagen fattade beslut inom respektive utgiftsområde.

Magdalena Andersson menade att det som var mest brådskande var att se till att myndigheterna fick tillgång till de medel som riksdagen hade anvisat. Eftersom det krävdes beslut före årsskiftet angavs i anvisningarna bl.a. att finansieringsdelen skulle anpassas till Moderaternas och Kristdemokraternas gemensamma förslag till budget. I anvisningarna angavs också att uttryckliga mål, återrapporteringskrav eller krav på uppdrag till myndigheter skulle omhändertas i regleringsbrev men att det i vissa fall kunde övervägas om det var möjligt att införa sådana krav efter årsskiftet. Den här senare skrivningen var, enligt Magdalena Andersson, i syfte att säkerställa en beredning under ordnade former. De regleringsbrev som regeringen fattade beslut om i december 2018 saknade därför viss styrning, eftersom de hade tagits fram under stark tidspress. Men arbetet med att genomföra den beslutade budgeten fortsatte efter årsskiftet och pågick under de första månaderna 2019.

Kompletterande anvisningar togs fram den 4 februari 2019 för att säkerställa genomförandet av budgetbesluten och samtidigt hantera att en ny regering tillträtt. Syftet med de kompletterande anvisningarna var, enligt Magdalena Andersson, också att säkerställa en ordnad och samlad process för de ändringar av regleringsbrev som nu behövde göras. Ändringar kunde dels föras in av villkor och uttalanden i utskottens betänkanden, dels av behovet av en annan styrning som den nya regeringen ansåg vara behövlig.

I anvisningarna angavs bl.a. att den beslutade budgeten utöver beslut om anslagsnivåer och bemyndiganden om ekonomiska åtaganden även innehöll

beslut om anslagsändamål och anslagsvillkor samt tillkännagivanden och uttalanden från utskotten, vilket gällde till dess att riksdagen hade beslutat om något annat och skulle därför beaktas när regleringsbrevet togs fram. Möjligheten att i den här samlade processen hantera tillkännagivanden och uttalanden fick, enligt Magdalena Andersson, bedömas från fall till fall. Anvisningarna innehöll också en tidsplan för arbetet.

Men själva beredningen av regleringsbrevet följde samma ansvarsfördelning som vanligt. Det var departementen som tog fram förslag till regleringsbrev inom respektive ansvarsområde, och till stöd för deras arbete fanns anvisningar från Finansdepartementet.

På frågan om riksdagens och regeringens roller när det gäller budgeten anförde Magdalena Andersson att det är riksdagen som beslutar om budgeten och att regeringen ska genomföra budgetbesluten skyndsamt. Samtidigt var det, enligt Magdalena Andersson, en väldigt stark tidspress. Därför fortsatte arbetet med att genomföra budgetbesluten under de första månaderna 2019.

I fråga om budgetbeslutet om energiforskning anförde Magdalena Andersson att i den gemensamma beredning som föregick beslutet om det aktuella regleringsbrevet gjordes bedömningen att uttalandet i budgetbeslutet inte motiverade något särskilt tillägg i regleringsbrevet. Det berodde på att Energimyndigheten självständigt beslutar om medel till forskningsprojekt – oavsett teknik – som ska bidra till de uppsatta energipolitiska målen, att den befintliga regleringen var teknikneutral och att en förändring i regleringsbrevet inte skulle ha någon praktisk betydelse för Energimyndighetens bedömningar. Vidare anförde Magdalena Andersson att riksdagen beslutade om ett tillkännagivande om detta under 2019. Då gjordes en förändring i regleringsbrevet för att rätta ut eventuella frågetecken. Bedömningen är dock att den förändringen av regleringsbrevet inte har gjort några förändringar i sak för hur Energimyndigheten fördelar dessa medel, eftersom deras uppdrag ju är att vara teknikneutrala.

Enligt expeditions- och rättschefen, som åtföljde finansministern, framgick det av de anvisningar som togs fram att även om uttalanden i riksdagens budgetbeslut inte var fullt tydliga skulle de tillmötesgå. I detta fall, när det gällde energimarknadsforskningen, var det inte just vad riksdagen ville som var oklart utan mer om man hade genomfört det riksdagen ville. Man menade att regleringsbrevet var tillräckligt tydlig genom skrivningarna och uppdraget till myndigheten och genom att de riksdagsbundna målen är teknikneutrala, liksom genom att det kommer in en del ansökningar om medel till kärnkraftsforskning, varav en del bifalls, en del avslås.

Näringsminister Ibrahim Baylan

Utskottet höll den 20 oktober 2020 en offentlig utfrågning med näringsminister Ibrahim Baylan (bilaga B5), som vid den aktuella tidpunkten var energiminister.

Vid utfrågningen anförde näringsministern i huvudsak följande om genomförandet av riksdagens budgetbeslut om energiforskning.

Ibrahim Baylan konstaterade inledningsvis att riksdagen 2013 och 2017 hade beslutat att målet är att forskning och innovation på energiområdet ska bidra till att uppfylla uppställda energi- och klimatmål, den långsiktiga energi- och klimatpolitiken samt energirelaterade miljöpolitiska mål. Det mål som riksdagen har fastställt anger således inte att forskningen ska inrikta sig mot vissa särskilda energislag eller att något energislag är uteslutet från forskningsområdet.

Vidare framhöll han att Energimyndigheten självständigt beslutar om medel till olika forskningsprojekt utifrån de ekonomiska ramar som riksdagen och regeringen ställer till myndighetens förfogande. Detta gör Energimyndigheten med utgångspunkt i det riksdagsbundna målet för forskning och innovation på energiområdet. Energimyndigheten kan således, utifrån hur myndigheten bedömer att de projekt som ansöker om medel bäst leder till att målet för forskning och innovation på energiområdet uppfylls, bevilja medel för forskningsprojekt inom samtliga energislag.

Ibrahim Baylan konstaterade att Energimyndigheten sedan 2002 fått in 13 ansökningar med anknytning till kärnkraft och kärnteknik och beviljat medel till 11 av dessa. En bidragande orsak till att relativt få ansökningar om medel för kärnkraftsrelaterade forskningsprojekt har kommit in till Energimyndigheten kunde, enligt Ibrahim Baylan, vara att Vetenskapsrådet sedan ungefär tio år tillbaka har i uppdrag att finansiera forskning inom kärnteknik.

På frågan om han ansåg att de riksdagsbundna målen om forskning och innovation på energiområdet övertrumpade budgetbesluten anförde Ibrahim Baylan att riksdagens beslut gäller tills riksdagen har fattat nya beslut. Vidare anförde Ibrahim Baylan att det är därför han nämnde såväl de mål som fastställdes 2013 på förslag av den dåvarande borgerliga regeringen och av den nuvarande regeringen 2017 som det tillkännagivande som sedermera beslutades om 2019. Det är de besluten som har styrt.

Utskottets ställningstagande

Bestämmelserna om finansmakten i regeringsformen innebär att det är riksdagen som bestämmer hur statens medel ska användas. Anslagen får inte användas på annat sätt än riksdagen har bestämt. Regeringen har att skyndsamt genomföra alla delar av riksdagens budgetbeslut.

I det aktuella granskningsärendet kan utskottet konstatera att det i flera fall dröjde innan riksdagens beslut genomfördes. Som ett exempel kan nämnas att ett uppdrag inte togs in i regleringsbrev förrän i mars 2019. Samtidigt konstaterar utskottet att det rådde särskilda omständigheter vid budgetbehandlingen hösten 2018. Den långa regeringsbildningen och det faktum att budgetpropositionen från övergångsregeringen förlorade i omröstningen i riksdagens kammare innebar att det blev kort om tid för att förbereda genomförandet av budgeten i Regeringskansliet. Mot den bakgrunden är det

förståeligt att regeringen behövde göra prioriteringar i arbetet med genomförandet av budgeten och att vissa beslut därför kom att saknas i regleringsbrev i december 2018.

2.4 Regeringens återrapportering av Klimatklivet

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2849-2018/19), *bilaga A2.4.1*, begärs att utskottet granskar om miljö- och klimatminister Isabella Lövin och regeringen genom avsaknad av tillräcklig och heltäckande rapportering till riksdagen har agerat på ett sätt som riskerar att vilseleda riksdagen och allmänheten om Klimatklivets¹ kostnadseffektivitet och effekter på klimatet.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Miljödepartementet, *bilaga A2.4.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Riksrevisionens granskning

I en granskningsrapport daterad den 9 januari 2019 undersökte Riksrevisionen om Klimatklivet har genomförts på ett effektivt sätt, om Klimatklivet bidrar till att uppnå klimatmålen på ett kostnadseffektivt sätt samt om återrapporteringen till riksdagen har varit rättvisande. Riksrevisionens bedömningsgrund för granskningen utgick från det klimatpolitiska ramverk som bl.a. fastställer Sveriges klimatmål fram till 2045 och klimatlagen med dess krav på klimatpolitiskt arbete. Granskningen utgick vidare bl.a. från riksdagens uttalande om att erfarenheter från tidigare satsningar bör tas till vara och att regeringen bör återkommande rapportera till riksdagen hur medlen används och effekterna av införda åtgärder (Klimatklivet – stöd till lokala klimatinvesteringar, RiR 2019:1 s. 5 f.).

Riksrevisionen anförde bl.a. följande om återrapporteringen till riksdagen (RiR 2019:1 s. 62 f.). I miljö- och jordbruksutskottets betänkande gällande budgetpropositionen för 2016 betonade utskottet att redovisningen av resultatet av olika åtgärder på klimatområdet från regeringen inte är transparent (bet. 2015/16:MJU1). Riksdagen efterlyser återkommande rapportering om hur medlen inom Klimatklivet används och effekterna av införda åtgärder.

¹ Klimatklivet är ett stöd till lokala klimatinvesteringar som syftar till att öka takten för att nå miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan och dess etappmål. Närmare bestämmelser om stöd inom Klimatklivet finns i förordning (2015:517) om stöd till lokala klimatinvesteringar.

Riksrevisionen framhöll vidare att regeringens rapportering om Klimatklivet har ökat i efterföljande vår- och höstbudgetpropositioner. Vårpropositionen för 2017 innehåller en faktaruta som beskriver Klimatklivet och dess förväntade effekter. Budgetpropositionen för 2017 innefattar anslaget storlek och förväntade växthusgasutsläppsminskning. I budgetpropositionen för 2018 återgavs de beräknade sysselsättningseffekterna från WSP:s utvärdering av Klimatklivet. Däremot återges inte WSP:s skrivningar om att de som sysselsatts inom Klimatklivet troligen hade haft sysselsättning även utan stödet. Inte heller återges den kritik som WSP hade mot stödet när det gäller exempelvis dubbelräkning när flera åtgärder tillgodoräknas samma utsläppsminskning, och att stödet ges till delar av ekonomin där det även finns andra klimat-ekonomiska styrmedel.

Riksrevisionen anförde vidare att regeringen i vårpropositionen 2018 presenterade en analys av effekterna av de tre större klimatsatsningarna som regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2018, bl.a. utökningen av Klimatklivet. Resultaten visar att avståndet till klimatmålen minskar, men att det behövs ytterligare åtgärder för att nå målen. Faktarutan lyfter fram att resultatet i scenarioräkningarna är osäkra och påverkas av de antaganden som görs. Däremot lyfts inte Naturvårdsverkets statistik över utsläppsminskning i Klimatklivet fram som osäker.

Riksrevisionen konstaterade att en samlad bedömning av de samhälls-ekonomiska effekterna av Klimatklivet saknas såväl i Naturvårdsverkets rapportering till regeringen som i regeringens rapportering till riksdagen.

I sina sammanfattande iakttagelser och bedömningar angav Riksrevisionen att regeringen har valt att återge en ensidigt positiv bild av det som Naturvårdsverket rapporterat samt att det saknas en samlad bedömning av de samhälls-ekonomiska effekterna av stödet för att möjliggöra en fullständig bedömning av stödets effekter (RiR 2019:1 s. 64).

Riksrevisionen rekommenderade regeringen bl.a. att säkerställa att rapporteringen till riksdagen, om Klimatklivet och eventuella framtida stöd, är rättvisande och även innefattar de samlade samhälls-ekonomiska effekterna (RiR 2019:1 s. 12).

Regeringens behandling av Riksrevisionens granskning

Regeringen behandlade Riksrevisionens rapport i en skrivelse till riksdagen den 16 maj 2019 (skr. 2018/19:121). I skrivelsen angavs bl.a. att regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning och att regeringen har påbörjat ett arbete med att utveckla och effektivisera Klimatklivet. Genom klimatlagen (2017:720), som trädde i kraft den 1 januari 2018, finns numera ett tydligt krav på regeringen att genom klimatredovisningar och klimathandlingsplaner presentera en bedömning av hur klimatpolitiken påverkar möjligheterna att nå de nationella och globala klimatmålen. På detta sätt har kravet på redovisning och möjlighet att granska klimatpolitiken stärkts (s. 6).

Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

Miljö- och jordbruksutskottet behandlade regeringens skrivelse i betänkande 2019/20:MJU4 och föreslog där att riksdagen dels skulle lägga skrivelsen till handlingarna, dels skulle avslå motioner om bl.a. att lägga ned Klimatklivet. I sitt ställningstagande uttalade utskottet bl.a. följande (s. 17).

Utskottet kan vidare konstatera att det på Naturvårdsverket sedan en tid tillbaka pågår ett omfattande arbete med att utveckla Klimatklivet. Det är av största vikt att rapporteringen till riksdagen är så korrekt som möjligt. Som regeringen framhåller i sin skrivelse innebär klimatlagen att ett nytt regelverk har satts på plats som förbättrar rapporteringen till riksdagen.

I betänkandet fanns en reservation (M, SD och KD).

Den 23 oktober 2019 biföll kammaren utskottets förslag till beslut (rskr. 2019/20:21).

Gällande ordning m.m.

Saklighetskravet och objektivitetsprincipen

Av 1 kap. 9 § regeringsformen (RF) följer att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttäta saklighet och opartiskhet. Den sistnämnda principen 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 och Lundell, Allmän förvaltningsrätt, 27 uppl., 2018, s. 71). 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.

Budgetlagen

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

I förarbetena till budgetlagen framhålls att resultatinformationen bör utformas som ett underlag för riksdagens beslut och att resultatredovisningen bör utvecklas framför allt på områden som rör stora belopp eller där eftersträfvade samhällseffekter är särskilt betydelsefulla (prop. 2010/11:40 s. 100 f.). Resultatredovisningen bör avse effekterna av statens verksamhet och de bidrag som insatserna har inneburit i förhållande till de mål riksdagen har beslutat om. Det har dock inte ansetts lämpligt att i lag reglera den närmare utformningen av resultatinformationen och på vilken nivå den bör lämnas

inom respektive utgiftsområde, med hänvisning till att det bör finnas utrymme för regeringen och riksdagen att utveckla verksamhetsanpassade former för detta över tiden. I förarbetena betonas att bestämmelsen självfallet inte utesluter att resultatredovisningar lämnas även i andra sammanhang. Det anförs tvärtom att det kan vara naturligt att regeringen redovisar fördjupade analyser av olika verksamheter i skrivelser och i särpropositioner. Det framhålls också att riksdagen även kan begära resultatinformation för olika verksamheter när behov finns.

I budgetpropositionen för 2010 anförde regeringen att en ökad grad av verksamhetsanpassning i styrningen av förvaltningsmyndigheterna ställer högre krav på såväl regeringen som riksdagen (prop. 2009/10:1 Förslag till statsbudget för 2010, finansplan och skattefrågor m.m. s. 339 f.). Det innebär bl.a. att regeringen har att överväga vilka mål som ska beslutas eller anges för olika utgiftsområden eller delar av utgiftsområden, vilka indikatorer och mått som ska användas samt vilken resultatinformation som bör lämnas vid olika tidpunkter för att skapa förutsättningar för en fullödlig formaliserad dialog mellan riksdagen och regeringen om resultaten. Regeringen framhöll i detta sammanhang att riksdagens utskott har en viktig roll att spela i att precisera sina behov av resultatinformation och att föra en aktiv resultatdialog med regeringen. Vidare angavs att regeringens resultatredovisning i första hand syftar till att ge riksdagen möjlighet att bedöma i vilken grad beslutade eller angivna mål är uppfyllda. Det är ytterst en uppgift för regeringen att, med beaktande av berörda utskotts önskemål, besluta om inriktning, omfattning, periodicitet etc. när det gäller redovisning av resultat inom ett utgiftsområde. Regeringen underströk att förändringarna i riktning mot ökad verksamhetsanpassning och flexibilitet i resultatstyrningen också syftar till att successivt öka kvaliteten och precisionen i resultatredovisningen till riksdagen.

Klimatlagen

Den 15 juni 2017 beslutade riksdagen om ett nytt klimatpolitiskt ramverk för Sverige (prop. 2016/17:146, bet. 2016/17:MJU24, rskr. 2016/17:320). Ramverket omfattade bl.a. en klimatlag.

Klimatlagen (2017:720) trädde i kraft den 1 januari 2018. I lagen finns bestämmelser om regeringens klimatpolitiska arbete, vad arbetet ska syfta till och hur det ska bedrivas (1 §). Lagen föreskriver bl.a. att regeringen varje år ska lämna en klimatredovisning till riksdagen i budgetpropositionen. Klimatredovisningen ska innehålla en redovisning av utsläppsutvecklingen, en redovisning av de viktigaste besluten inom klimatpolitiken under året och vad de besluten kan betyda för utvecklingen av växthusgasutsläppen samt en bedömning av om det finns behov av ytterligare åtgärder och när och hur beslut om sådana åtgärder i så fall kan fattas (4 §).

I författningskommentaren till 4 § anges att bestämmelsen syftar till att skapa kontinuitet i det löpande klimatarbetet. Genom att uppgifterna redovisas på detta sätt synliggörs behovet och betydelsen av att åtgärder vidtas inom

samtliga politikområden samtidigt som riksdagen och allmänheten ges regelbunden information om hur klimatarbetet fortskrider.

Propositioner och skrivelser

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

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

Regeringen har förutom proposition även rätt att lämna information till riksdagen genom skrivelser (9 kap. 7 § RO). En skrivelse innehåller information till riksdagen. Genom en skrivelse påkallas inte något beslut av riksdagen med rättslig verkan. Skrivelserna läggs till handlingarna, men riksdagen kan med anledning av en motion eller ett utskottsinitiativ göra ett tillkännagivande till regeringen eller något annat uttalande (Isberg och Eliason, Grundlagarna [Juno: version 3A], kommentaren till 9 kap. 7 § RO).

Tidigare granskning

Utskottet har tidigare granskat regeringens resultatrapportering.

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

Våren 2017 uttalade utskottet att riksdagen bl.a. har i uppgift att löpande följa upp regeringens resultatredovisning av statens verksamhet (bet. 2016/17:KU20 s. 30). En viktig del i detta arbete är mål- och resultatdialogen mellan regeringen och riksdagen. Denna dialog förs i regeringens budgetproposition och framför allt i riksdagsutskottens budgetbetänkanden. Från riksdagens sida preciserar utskotten i budgetbetänkandena sina behov av resultatinformation och regeringen anpassar resultatredovisningen i budgetpropositionen utifrån vad utskotten har anfört. Utskottet framhöll vidare att en

utvecklad och väl fungerande mål- och resultatdialog ställer krav på både regeringen och riksdagen. En verksamhetsanpassad och tydlig dialog ökar kvaliteten och precisionen i regeringens resultatredovisning till riksdagen.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt redogörelser för hur

- regeringens redovisning av Klimatklivet har förhållit sig till de redovisningskrav som följer av budgetlagen och klimatlagen
- det urval av uppgifter från Naturvårdsverket som tagits med i klimatredovisningarna svarar mot kravet att information till riksdagen ska ge en rättvisande bild.

Utskottet har också begärt svar på följande fråga.

- Vilka överväganden i övrigt har gjorts när det gällde återrapporteringen till riksdagen av Klimatklivet?

Som svar överlämnades den 25 februari 2020 en promemoria som har upprättats inom Miljödepartementet (bilaga A2.4.2).

I svarspromemorian anføres att sedan stödet för lokala klimatinvesteringar, även kallat Klimatklivet, infördes 2015 har regeringen årligen i budgetpropositionen redogjort för beräknade utsläppsminskningar som investeringarna inom programmet förväntas ge upphov till. Som ett resultat av uppdrag eller återrapporteringskrav har Naturvårdsverket sedan 2016 redovisat förväntade resultat av Klimatklivet. Dessa effektberäkningar har legat till grund för regeringens redogörelser i budgetpropositionerna. Vidare framhålls att regeringen sedan 2019 års budgetproposition, i enlighet med klimatlagens (2017:720) bestämmelser, årligen har lämnat en särskild klimatredovisning till riksdagen. I klimatredovisningarna finns en redogörelse för hur Klimatklivet kan påverka utvecklingen av växthusgasutsläppen.

Enligt svarspromemorian har regeringen valt att återrapportera de mest centrala parametrarna för Klimatklivet såsom beräknade utsläppsminskningar, både totalt sett och per investeringskrona, i enlighet med de beräkningar som Naturvårdsverket har redovisat. Det finns alltid en osäkerhet kopplad till beräkningen av effekter av styrmedel, i synnerhet när effekterna förväntas uppstå på längre sikt och beräkningen utgår från ett antal antaganden. Regeringens ambition är att på ett transparent och jämförbart sätt redovisa de beräknade effekterna av Klimatklivet. Det kan i sammanhanget noteras att miljö- och jordbruksutskottet har lyft fram Klimatklivet som ett gott exempel på en redovisning som kopplar till målen och framhållit att det är önskvärt att fler resultat av insatser och åtgärder redovisas på detta sätt (bet. 2018/19: MJU1 s. 10 f.).

I klimatredovisningen i 2020 års budgetproposition (prop. 2019/20:1 utg.omr. 20 bilaga 1) har regeringen angett att Naturvårdsverket ständigt

arbetar med att utveckla beräkningsmetoderna inom Klimatklivet för att kunna förbättra resultatredovisningen. I Naturvårdsverkets regleringsbrev för 2020 har myndigheten fått i uppdrag att redovisa förväntade resultat med särskilt fokus på stödets betydelse för investeringarnas genomförande. Uppdraget ska redovisas senast den 15 april 2020.

Utskottets ställningstagande

Riksrevisionen har i sin granskning av regeringens återrapportering till riksdagen av Klimatklivet kommit fram till att regeringen har gett en ensidigt positiv bild av Naturvårdsverkets rapportering till regeringen. Enligt Riksrevisionen saknas också en samlad bedömning av de samhällsekonomiska effekterna av stödet för att möjliggöra en fullständig bedömning av dess effekter. Riksrevisionen rekommenderade regeringen att säkerställa att rapporteringen till riksdagen är rättvisande och även innefattar de samhällsekonomiska effekterna. Regeringens skrivelse om Riksrevisionens rapport har behandlats i miljö- och jordbruksutskottet.

Utskottet vill framhålla att det är av största vikt att återrapporteringen till riksdagen är så saklig och korrekt som möjligt samt att urvalet av uppgifter som tas med i redovisningarna svarar mot kravet att information till riksdagen ska ge en rättvisande bild. Redovisningen utgör ett viktigt beslutsunderlag för utskottet vid bedömningen av i vilken mån beslutade eller angivna mål är uppfyllda.

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

2.5 Tillkännagivande om Migrationsverkets direktåtkomst till vissa uppgifter

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 692-2019/20), *bilaga A2.5.1*, begärs att utskottet granskar regeringens hantering av riksdagens tillkännagivande om att ge Migrationsverket direktåtkomst till vissa uppgifter hos andra myndigheter. Motionären menar att det gått lång tid sedan riksdagen beslutade om tillkännagivandet utan att regeringen återkommit med förslag till riksdagen.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Justitiedepartementet, *bilaga A2.5.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Riksdagen beslutade den 27 april 2017 ett tillkännagivande om att regeringen bör återkomma till riksdagen med ett förslag om införande av direktåtkomst för Migrationsverket till vissa uppgifter hos andra myndigheter och om ett uppdrag till Migrationsverket som syftar till ett förstärkt arbete mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring (bet. 2016/17:SfU17, rskr. 2016/17:236).

I betänkandet konstaterade socialförsäkringsutskottet att frågan om direktåtkomst för Migrationsverket till uppgifter hos andra myndigheter, bl.a. Skatteverket, är av stor betydelse för att Migrationsverket ska kunna kontrollera att gällande regelverk för arbetskraftsinvandring efterlevs. Genom direktåtkomst till uppgifter om t.ex. antalet anställda i verksamheten, omsättning, resultat, inbetalda skatter och avgifter kan verket på ett mer effektivt sätt kontrollera att regelverken efterlevs. Frågan behandlades i utredningsbetänkandet Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet (SOU 2015:73). Utskottet noterade att detta och det nyligen avlämnade utredningsbetänkandet Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden (SOU 2016:91) var under beredning. Frågan var emellertid av största betydelse för att Migrationsverket ska kunna förhindra missbruk av regelverket för arbetskraftsinvandring och kunna handlägga arbetstillståndsärenden så snabbt som möjligt. Utskottet ansåg därför att det var mycket angeläget att regeringen snarast återkom med förslag som gjorde det möjligt för Migrationsverket att få direktåtkomst till uppgifter hos andra myndigheter och att regeringen gav Migrationsverket i uppdrag att stärka arbetet mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring (s. 23).

I skrivelserna Riksdagens skrivelser till regeringen – åtgärder under 2017 och Riksdagens skrivelser till regeringen – åtgärder under 2018 redogörs för regeringens hantering av tillkännagivandet (skr. 2017/18:75 s. 53, skr. 2018/19:75 s. 43–44). I båda skrivelserna anförs att frågan om direktåtkomst fortsatt hanteras med anledning av de synpunkter som lämnats avseende frågan i samband med remitteringen av betänkandet Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden (SOU 2016:91). Vidare anförs att Regeringskansliet för en löpande dialog med Migrationsverket för att uppnå syftet att informationsutbytet mellan myndigheterna ska fungera på ett tillfredsställande sätt. Regeringskansliet hanterar även fortsatt de övriga förslag som lämnades i betänkandet Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden (SOU 2016:91). Enligt regeringen syftar beredningen till

att lägga fram förslag som ska förstärka arbetet mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring. Tillkännagivandet redovisas som ej slutbehandlat.

I sitt yttrande till konstitutionsutskottet våren 2019 i samband med beredningen av skrivelse 2018/19:75 anförde socialförsäkringsutskottet följande (bet. 2018/19:KU21 s. 84 f.):

Vad gäller riksdagens tillkännagivande i riksdagsskrivelse 2016/17:236 om direktåtkomst för Migrationsverket till vissa uppgifter hos andra myndigheter och om uppdrag till Migrationsverket att förstärka arbetet mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring anger regeringen i sin skrivelse att frågan fortfarande behandlas bl.a. med anledning av de synpunkter som lämnats i samband med remitteringen av betänkandet Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden (SOU 2016:91). Remisstiden i detta ärende gick ut för mer än två år sedan, den 20 februari 2017. När det gäller frågan om s.k. direktåtkomst kan det vidare påpekas att det redan i utredningsbetänkandet Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet (SOU 2015:73) bl.a. föreslogs att Migrationsverket skulle få medges direktåtkomst till vissa uppgifter hos Skatteverket. Mot den bakgrunden och oaktat frågans komplexitet är det ytterst beklagligt att regeringen ännu inte presenterat något förslag för att tillgodose tillkännagivandet. Det har gått lång tid sedan riksdagen gjorde sitt tillkännagivande, och enligt utskottets mening är det angeläget att regeringen slutligen verkställer riksdagens beslut. Även i riksdagsskrivelse 2016/17:318 om ytterligare åtgärder för arbetskraftsinvandringen togs frågan om direktåtkomst upp, vilket visar att det är en angelägen fråga och att det är viktigt att ett förslag om detta utarbetas och läggs fram snarast.

I budgetpropositionen för 2021 (prop. 2020/21:1 utg.omr. 8 s. 15–16) redovisar regeringen tillkännagivandet som slutbehandlat. I propositionen anges bl.a. följande:

De av Migrationsverket efterfrågade förordningsändringarna beslutades av regeringen den 20 februari 2020 (SFS 2020:49 och SFS 2020:50) och trädde i kraft den 1 april 2020. Regeringen gör därför bedömningen att det inte finns något behov av att införa direktåtkomst för Migrationsverket. Informationsutbytet är även av betydelse bl.a. för att Migrationsverket ska kunna förhindra missbruk av regelverket för arbetskraftsinvandring, korta ned handläggningstiderna och hantera ärenden digitalt. I förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket anges också att myndigheten ska vidta åtgärder för att motverka missbruk av regler, felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Regeringen beslutade dessutom den 6 februari 2020 att ge en särskild utredare i uppdrag att bl.a. kartlägga olika former av missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring och vid behov lämna författningsförslag eller föreslå andra åtgärder (dir. 2020:8). Enligt tilläggsdirektiv som beslutades den 25 juni 2020 ska utredaren även bl.a. lämna författningsförslag om skärpta straff för arbetsgivare som utnyttjar systemet för arbetskraftsinvandring (dir. 2020:69). Mot denna bakgrund bedömer regeringen att det inte heller finns något behov av att ge Migrationsverket ett uppdrag om ett förstärkt arbete mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring.

Gällande ordning m.m.

Beredning av regeringsärenden

Av 7 kap. 1 § regeringsformen (RF) följer att det ska finnas ett regeringskansli för att bereda regeringsärenden och för att biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet. I detta ingår departement för olika verksamhetsgrenar. Regeringen fördelar ärendena mellan departementen. Statsministern utser bland statsråden chefer för departementen. I 7 kap. 2 § 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 propositionshandboken (1997:1 s. 35 f.) anges när det gäller den interna beredningen på Regeringskansliet att arbetet efter remissbehandlingen består av bl.a. följande huvudfaser, vilka alla bör ingå i tidsplanen:

- primär beredning med bl.a. remissammanställning, gemensam beredning och skrivarbete
- delning
- lagrådsbehandling
- regeringsbeslut.

Tillkännagivanden

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

Grundlagsutredningen gjorde i sitt slutbetänkande bedömningen att riksdagens möjlighet att besluta om tillkännagivanden till regeringen inte borde regleras i regeringsformen (SOU 2008:125 s. 304 f.). Utredningen konstaterade att regeringen inte har någon konstitutionell skyldighet att följa ett tillkännagivande från riksdagen, men att riksdagen har möjlighet att utnyttja sin normgivningsmakt eller finansmakt för att åstadkomma det resultat som tillkännagivandet syftar till, om regeringen inte följer ett tillkännagivande. Ytterst har riksdagen även möjlighet att avge en misstroendeförklaring mot regeringen. Utredningen påpekade även, i enlighet med vad konstitutionsutskottet uttalat, att den konstitutionella praxis som

vuxit fram innebär att utgångspunkten bör vara att regeringen tillgodoser ett tillkännagivande, och att regeringen om den inte har för avsikt att tillgodose riksdagens önskemål bör underrätta riksdagen om detta inom den tidsgräns som angetts i tillkännagivandet. Även skälen till varför regeringen inte tillgodosett tillkännagivandet bör redovisas. Vidare konstaterade utredningen att ordningen i allt väsentligt fungerade väl och att det dessutom inte kunde uteslutas att praxis kunde komma att utvecklas ytterligare, något som skulle kunna försvåras med en reglering i grundlag.

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

I samband med behandlingen av regeringens skrivelse Riksdagens skrivelser till regeringen – åtgärder under 2018 (skr. 2018/19:75) anförde utskottet bl.a. följande (bet. 2018/19:KU21 s. 34, rskr. 2018/19:279):

Ett flertal av utskotten uppmärksammar i sina yttranden vikten av att regeringen undviker onödigt tidsåtgång i sin behandling av riksdagens skrivelser. Konstitutionsutskottet har tidigare anfört att det borde höra till undantagen att tillkännagivanden inte kan slutredovisas inom två till tre år, även om det inte är omöjligt att tillkännagivanden har fått en mer krävande karaktär än tidigare (bet. 2005/06:KU34). För tillkännagivanden som är äldre än ett år torde en avsaknad av åtgärder innebära att man kan säga att regeringen i alla fall inte har agerat skyndsamt (bet. 2016/17:KU21 s. 39–40). Utskottet har även anfört att handläggningstiden för slutbehandlingen av ett enskilt tillkännagivande är avhängig tillkännagivandets innehåll och de beredningsåtgärder som förutsätts för en sådan slutbehandling (bet. 2014/15:KU21 s. 28). I de fall tillkännagivanden inte är slutbehandlade efter flera år bör regeringen redovisa en bedömning av när de kan bli slutbehandlade (bet. 2015/16:KU21s. 30).

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

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

Svarspromemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på vissa frågor. Som svar överlämnades den 18 februari 2020 en promemoria som har upprättats inom Justitiedepartementet (bilaga A2.5.2).

En fråga gällde vilka beredningsåtgärder som har vidtagits inom Regeringskansliet när det gäller riksdagens tillkännagivande om att ge

Migrationsverket direktåtkomst till vissa uppgifter hos andra myndigheter, särskilt med avseende på perioden efter det att remissvaren inkommit till Regeringskansliet i februari 2017. Som svar på frågan angavs följande.

Betänkandet Personuppgifts behandling på utlännings- och medborgarskapsområdet (SOU 2015:73) innehåller bl.a. förslag om ett effektivare informationsutbyte vid handläggning av uppehållstillstånd för arbete. I betänkandet finns lagförslag som innebär att Migrationsverket får medges direktåtkomst till vissa uppgifter i databaser hos Skatteverket, Försäkringskassan och Kronofogdemyndigheten. Det finns även förslag till kompletterande sekretessbrytande bestämmelser i förordning. Samtidigt som förslagen bereddes lämnades i det närmaste identiska förslag i betänkandet Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden (SOU 2016:91). Vid remissbehandlingen av detta betänkande ifrågasatte några av de berörda myndigheterna att utlämnandet av uppgifter skulle ske genom direktåtkomst. Det framfördes bl.a. att informationsutbytet skulle kunna ske genom medium för automatiserad behandling, vilket är en mindre integritetskänslig metod som inte kräver lagändringar.

Efter att remissförfarandet avslutats inkom Migrationsverket i maj 2018 med ett kompletterande yttrande över SOU 2016:91. I yttrandet anges bl.a. att verket inte har någonting emot att ta emot information genom utlämnande på medium för automatiserad behandling om en sådan lösning är tekniskt möjlig för berörda myndigheter.

Justitiedepartementet hade under våren 2018 fortsatta kontakter med Migrationsverket. Det framkom då att det pågick en dialog mellan berörda myndigheter för att reda ut både juridiska och tekniska förutsättningar för ett informationsutbyte och att Migrationsverket skulle återkomma till Justitiedepartementet när dialogen var avslutad.

I februari 2019 inkom Migrationsverket till Justitiedepartementet med en hemställan om förordningsändringar för att möjliggöra ett effektivt informationsutbyte med Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och Försäkringskassan i ärenden som rör uppehållstillstånd för arbete och andra tillstånd för arbete. I hemställan anger Migrationsverket bl.a. att det skulle vara möjligt att konstruera informationsöverföringen som ett utlämnande på medium för automatiserad behandling i stället för att använda sig av direktåtkomst. Det anges vidare, mot bakgrund av de uppenbara fördelar ett utlämnande på medium för automatiserad behandling innebär, att såväl Migrationsverket som de utlämnande myndigheterna anser att det är den konstruktion som bör väljas för den nu aktuella informationsöverföringen.

Migrationsverkets hemställan bereddes med berörda myndigheter. I såväl oktober som november 2019 inkom Migrationsverket med en reviderad version av hemställan. I den senaste hemställan har inte tagits med några förordningsändringar såvitt avser informationsutbyte med Kronofogdemyndigheten.

Gemensambereidning av förordningsändringarna påbörjades den 28 januari 2020. Dessa beräknas träda i kraft den 1 april 2020.

Vidare önskades en kommentar till att regeringen nära tre år efter det att det aktuella tillkännagivandet beslutades av riksdagen inte hade återkommit till riksdagen med förslag i enlighet med tillkännagivandet eller med en underrättelse om att regeringen inte avsåg att tillgodose tillkännagivandet. Som svar på frågan angavs följande.

I samband med remissbehandlingen av de förslag som omfattas av tillkännagivandet framfördes synpunkter som innebar att det var nödvändigt att bereda frågan vidare. Avsikten med beredningen har varit att tillgodose det som har uppfattats vara syftet med riksdagens tillkännagivande – att underlätta för Migrationsverket att ha ett effektivt informationsutbyte med andra myndigheter i ärenden som rör bl.a. uppehållstillstånd för arbete. Som framgår av konstitutionsutskottets promemoria har dessa åtgärder redovisats i skrivelserna Riksdagens skrivelser till regeringen – åtgärder under 2017 (skr. 2017/18:75 s. 53) och Riksdagens skrivelser till regeringen – åtgärder under 2018 (skr. 2018/19:75 s. 43-44). Som framgår av svaret på fråga 1 fick Justitiedepartementet i november 2019 ett slutligt underlag från Migrationsverket att bereda vidare inom Regeringskansliet. Att det tagit förhållandevis lång tid beror på att det varit både juridiskt och tekniskt komplicerade frågor och att medverkan krävts av berörda myndigheter.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att det tog nära tre år innan regeringen fattade de beslut som innebar att den ansåg att tillkännagivandet kunde ses som slutbehandlat. Samtidigt kan konstateras att det rört sig om komplicerade frågor och att beredning såväl inom myndigheter som inom Regeringskansliet har pågått under hela perioden.

Utskottet har tidigare framhållit vikten av att regeringen behandlar riksdagens skrivelser skyndsamt och gör ansträngningar för att undvika onödig tidsåtgång. Huruvida den redovisade tidsåtgången är rimlig bör bedömas med hänsyn till tillkännagivandets innehåll och de beredningsåtgärder som behöver vidtas. Vad som framkommit i granskningen ger inte anledning till något ytterligare uttalande av utskottet.

2.6 Svar på skriftliga frågor om utredning av medicinska åldersbedömningar

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 421-2019/20), *bilaga A.2.6.1*, anges att konstitutionsutskottet bör granska hur justitie- och migrationsminister Morgan Johanssons svar på två skriftliga frågor förhåller sig till regeringsformens bestämmelser om riksdagens funktion som kontrollmakt gentemot regeringen. I anmälan görs gällande att de svar som justitie- och migrationsministern har lämnat på skriftliga frågor om att tillsätta en utredning av medicinska åldersbedömningar har varit otillräckliga.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Justitiedepartementet, *bilaga A2.6.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Den 9 april 2019 rapporterade Svenska Dagbladet att regeringen nu tillsätter en oberoende utredning av medicinska åldersbedömningar i asylprocessen. I tidningsartikeln angavs bl.a. att det nu står klart att Socialdemokraterna och Miljöpartiet i en uppgörelse beslutat att tillsätta en utredning för att se över de medicinska åldersbedömningarna. Rasmus Ling, Miljöpartiets migrationspolitiska talesperson, uttalade i artikeln följande: ”Mot bakgrund av den kritik som varit från experter så anser vi att det behövs en utredning för att se över det här systemet.” I artikeln anges vidare att enligt Rasmus Ling ska utredningen tillsättas under 2019 och ännu finns inga direktiv – ”De kommer att presenteras när utredningen formellt tillsätts. Vi ser gärna att det görs så fort som möjligt.”

I regeringsförklaringen den 10 september 2019 uppgav statsministern att ”en oberoende granskning av metoden för medicinska åldersbedömningar ska genomföras.”

Den 16 augusti 2019 ställde Christina Høj Larsen en skriftlig fråga (2018/19:891) till justitie- och migrationsministern Morgan Johansson om när statsrådet avser att tillsätta den aviserade utredningen om de medicinska åldersbedömningarna. I frågan hänvisade Christina Høj Larsen till att det gått över fyra månader sedan regeringen meddelat att en utredning skulle tillsättas.

Den 11 september 2019 svarade justitie- och migrationsministern Morgan Johansson följande:

I maj 2016 gav regeringen Rättsmedicinalverket i uppdrag att, utifrån aktuell forskning och beprövad erfarenhet, med stor skyndsamhet påbörja genomförandet av medicinska åldersbedömningar inom ramen för ansökningar om uppehållstillstånd.

Det finns olika undersökningsmetoder för medicinsk åldersbedömning, men ingen som exakt kan bestämma en individs ålder. Rättsmedicinalverket har uppgett att man vid valet av undersökningsmetod har gett företräde till metoder som har större sannolikhet att bedöma vuxna som barn än tvärt om.

Alla former av medicinska åldersbedömningar innehåller dock osäkerheter. Hur stora dessa osäkerheter är och på vilket sätt de återspeglas i Rättsmedicinalverkets utlåtanden har varit föremål för debatt. Mot bakgrund av detta är det önskvärt med ett fördjupat kunskapsunderlag om den metod som används av Rättsmedicinalverket. Regeringen kommer därför nu att tillsätta en utredning med det uppdraget.

Den 11 oktober 2019 ställde Christina Høj Larsen en ny skriftlig fråga (2019/20:162) till justitie- och migrationsminister Morgan Johansson om vilket datum som ministern avser att tillsätta den aviserade utredningen om de medicinska åldersbedömningarna.

Justitie- och migrationsministern Morgan Johansson svarade den 23 oktober 2019: ”Innan regeringen kan fatta beslut om kommittédirektiv måste det på samma sätt som andra regeringsbeslut beredas i Regeringskansliet. Beslut kan fattas så snart beredningen är avslutad.”

Kommittédirektiv om ett utökat kunskapsunderlag om Rättsmedicinalverkets metod för medicinsk åldersbedömning (dir. 2020:64) beslutades den 11 juni 2020.

Gällande ordning

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

I 8 kap. riksdagsordningen finns bestämmelser om interpellationer, skriftliga frågor och frågestund (muntliga frågor). När det gäller skriftliga frågor framgår bl.a. att om ett svar inte lämnas inom den tid som anges i en tilläggsbestämmelse, ska statsrådet meddela Riksdagsförvaltningen när frågan kommer att besvaras eller att den inte kommer att besvaras. I tilläggsbestämmelsen anges att en skriftlig fråga som ges in senast en torsdag kl. 10.00 besvaras senast följande onsdag. Om riksdagsarbetet kräver det, får talmannen efter samråd med gruppledarna besluta att svar i stället ska lämnas inom 14 dagar efter att frågan framställdes. Det skriftliga svaret lämnas till Riksdagsförvaltningen, som överlämnar svaret till den ledamot som har ställt frågan (8 kap. 7 § riksdagsordningen).

I Regeringsformen – med kommentarer (Eka m.fl., Karnov Group, 2 uppl., 2018, s. 645) anges bl.a. följande om 13 kap. 5 § regeringsformen. De s.k. spörsmålsinstituten, dvs interpellationer och frågor, är en del av kontrollmakten men de fyller även en ren upplysningsfunktion. Gränsen mellan funktionerna är flytande. Att interpellationer och frågor får avse statsrådets tjänsteutövning innebär att statsrådets hela ämbetsutövning kan bli föremål för interpellationer och frågor. Statsrådet är inte skyldig att svara.

Tidigare granskning

I utskottets granskning våren 2005 (bet. 2004/05:KU20) behandlade utskottet tre anmälningar som bl.a. hade det sambandet att de alla innehöll påståenden om att statsråd skulle ha lämnat vilseledande eller oriktiga uppgifter i sina spörsmålssvar. I två fall handlade det om interpellationssvar och i ett fall om svar på en skriftlig fråga. I det första ärendet uttalade utskottet, utan att för den skull kommentera huruvida vilseledande uppgifter ansågs ha förekommit i statsrådets svar, att det är respektive statsråd som själv bestämmer hur en interpellation ska besvaras (s. 45 f.). I de andra två ärendena föränledde utredningen inte något uttalande från utskottet (s. 50 f. resp. s. 52 f.).

Hösten 2009 genomförde utskottet en brett upplagd granskning av frågeinstituten (bet. 2009/10:KU10 s. 148 f.). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet att frågeinstituten är ett led i riksdagens grundläggande kontrollmakt och att genom regleringen av dem förankras den enskilda riksdagsledamotens rätt att fråga ett statsråd om sådant som rör hans eller hennes tjänsteutövning (s. 162 f.). Vidare påpekade utskottet att instituten fyller

en viktig funktion inom det parlamentariska systemet genom de möjligheter som de ger riksdagen till information, debatt och kontroll av regeringen. Vikten av att dessa institut fungerar tillfredsställande var enligt utskottet mot denna bakgrund uppenbar.

Vidare har utskottet i sin granskning anfört att det givetvis är viktigt att det svar som lämnas av ett statsråd vid en muntlig frågestund är korrekt (bet. 2011/12:KU20 s. 42). Utskottet har även understrukit vikten av att ett statsråd vid svaret på en interpellation hade säkerställt att hans uttalanden grundades på uppgifter som var korrekta (bet. 2015/16:KU20 s. 76). Enligt utskottet ansvarar de statsråd som svarar på en interpellation för vilket underlag de har för svaren.

Svarspromemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på vissa frågor. Som svar överlämnades den 13 februari 2020 en promemoria som har upprättats inom Justitiedepartementet (bilaga A2.6.2).

På frågan om det inom Regeringskansliet fram till den 23 oktober 2019 hade vidtagits några beredningsåtgärder för att ta fram direktiv till en utredning om granskning av metoden för medicinska åldersbedömningar angavs att ett utkast till kommittédirektiv hade tagits fram. Gemensam beredning av utkastet inleddes den 14 oktober 2019. Den gemensamma beredningen pågick fortfarande den 23 oktober 2019.

Utskottets ställningstagande

Frågeinstitutet är ett led i riksdagens grundläggande kontrollmakt. Institutet fyller en viktig funktion inom det parlamentariska systemet genom de möjligheter som de ger riksdagen till information, debatt och kontroll av regeringen.

Utskottet påminner om vikten av att statsråd när de lämnar svar på frågor från riksdagsledamöter gör det inom den reglerade tidsramen och att svaren i den utsträckning det är möjligt innehåller den information som riksdagsledamoten efterfrågat.

3 Handläggning av vissa regeringsärenden m.m.

3.1 Intressekonflikter i utredningen Biojet för flyget

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1797-2018/19), *bilaga A3.1.1*, begärs att utskottet granskar regeringens och statsrådet Isabella Lövins hantering av intressekonflikter och jäv i samband med Utredningen om styrmedel för att främja användning av biobränsle för flyget.

Anmälaren konstaterar att det tidigare språkröret för Miljöpartiet, Maria Wetterstrand, var utredare. Vidare anför anmälaren att Maria Wetterstrand samtidigt var ledamot i styrelsen för ett bolag som utvecklar biodrivmedel för bl.a. flyget samt att hon ägde aktier i bolaget. Anmälaren anför också att Maria Wetterstrand under den tid som utredningen pågick ökade sitt aktieinnehav.

Enligt anmälaren borde det finnas en uppenbar intressekonflikt om man ansvarar för en utredning samtidigt som man är styrelseledamot och delägare i ett bolag som verkar inom samma område som utredningen.

Enligt anmälaren framgår det av en kommentar från Miljö- och energidepartementet till Sveriges radios program Ekot att departementet hade kännedom om att Maria Wetterstrand var styrelseledamot i bolaget men inte bedömde att det var fråga om en jävssituation.

En annan aspekt är enligt anmälaren att statsrådet Isabella Lövin är partikollega till Maria Wetterstrand.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior från Miljödepartementet, *bilaga A3.1.2–3*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Utredningen om styrmedel för att främja användning av biobränsle för flyget

I februari 2018 tillsatte regeringen en särskild utredare för att analysera hur flygets användning av hållbara biobränslen kunde främjas för att minska utsläppen (dir. 2018:10).

Den särskilda utredaren skulle

- analysera hur flygets användning av hållbara biobränslen med hög klimatprestanda kan främjas för att bidra till övergången till ett fossilfritt energisystem och minskad klimatpåverkan
- vid behov föreslå hur det eller de styrmedel som är lämpligast för att minska flygets utsläpp genom användning av hållbara biobränslen bör utformas
- bedöma vilken inblandning av biobränsle som är rimlig att uppnå när styrmedel som utredningen föreslår ska träda i kraft med hänsyn till tillgång och pris på sådana bränslen samt efterfrågan i andra sektorer
- bedöma förutsättningarna för att öka inblandningen av hållbara biobränslen över tid utifrån samma faktorer.

Uppdraget skulle redovisas senast den 1 mars 2019.

I ett pressmeddelande som publicerades den 24 februari 2018 på regeringens webbplats anfördes att regeringen tillsatt Maria Wetterstrand som särskild utredare för att analysera hur flygets användning av hållbara biobränslen kan främjas för att minska utsläppen. I pressmeddelandet angavs bl.a. följande:

- Att flyget ställer om till att använda hållbara biobränslen är en nödvändig åtgärd för att vi ska kunna uppnå målen i Parisavtalet. Maria Wetterstrand har lång erfarenhet och kan bidra med stor kunskap om klimatfrågorna till utredningsarbetet, säger klimatminister Isabella Lövin.

Utredningen, som antog namnet Utredningen om styrmedel för att främja användning av biobränsle för flyget, överlämnade sitt betänkande Biojet för flyget (SOU 2019:11) till regeringen i februari 2019.

I betänkandet föreslogs bl.a. att flygets utsläpp skulle omfattas av tydliga politiska mål för att driva både politiken och näringslivet i riktning mot ett fossilfritt flyg till 2045 och att Miljömålsberedningen skulle ges i uppdrag att ta fram mål för minskade utsläpp i flyget. Vidare föreslogs att flygfotogen skulle omfattas av en reduktionsplikt för att främja användning av biojetbränsle med låga växthusutsläpp. Reduktionsplikt innebär att leverantörer av flygfotogen ska minska växthusgasutsläppen från levererat drivmedel genom inblandning av biodrivmedel. Plikten ger långsiktiga villkor för drivmedelsleverantörer, flygbolag och producenter av biojetbränsle.

Uppgifter i massmedier

Enligt uppgifter i massmedierna, t.ex. en artikel på Sveriges Radios webbplats den 5 mars 2019, var Maria Wetterstrand med i styrelsen för företaget Cortus Energy AB som utvecklar miljövänliga bränslen samtidigt som hon ledde utredningen om bioflygbränsle. Enligt artikeln har miljöminister Isabella Lövin i en kommentar till TT via e-post uppgett att hennes departement hade kunskap om Wetterstrands engagemang i företaget men inte betraktade det som en jävssituation. Vidare framgår att hon skrivit:

- Min bedömning är att det här inte har påverkat utredningens förslag, men det är olyckligt att misstanke mot utredningens trovärdighet väcks.

Av en artikel publicerad på Sveriges Radios webbplats den 6 mars 2019 anges bl.a. att Maria Wetterstrand i en intervju uttalat följande:

Jag har suttit i bolaget sedan år 2013. Jag har varit helt öppen med det när uppdraget om utredningen startade. Bolaget som jag sitter i styrelsen för har ingen kommersiell verksamhet inom flygbränsle. Det är ett utvecklingsbolag som arbetar med förgasningsteknik, säger den statliga utredaren Maria Wetterstrand.

Det som är en relevant fråga är om sakligheten i utredningen påverkats av att jag har suttit i en styrelsen som idag inte har någon kommersiell verksamhet inom flygbränsle men som möjligen om ett antal år skulle kunna ha det. Och i detta är det ingen som har ifrågasatt utredningens resultat. Det tycker jag är den allra viktigaste aspekten i detta.

På en fråga från Sveriges Radio till Maria Wetterstrand om när hon meddelade regeringen eller Miljödepartementet att hon också ägde aktier i bolaget svarade Maria Wetterstrand:

Det är en uppgift som finns tillgänglig om styrelseuppdraget. Mera specifikt aktieinnehav i detalj meddelade jag i början på februari då bolaget ingick i ett samarbete som skulle kunna leda till att man i framtiden kan komma att uppföra en anläggning för flygbränsle.

Maria Wetterstrand har enligt en artikel publicerad den 5 mars 2019 på Sveriges Televisions (SVT) webbplats i ett e-postmeddelande till SVT skrivit bl.a. följande:

Jag har varit öppen och transparent samt redovisat alla mina kringengagemang tydligt från början inför att jag för ett år sedan blev utsedd till statlig utredare. Miljödepartementet har inte haft några invändningar.

Utredningens resultat har inte på något sätt påverkats av mina kringengagemang.

Gasen som Cortus tänker sig tillverka är en råvara som har många användningsområden. Ett av dessa är en möjlighet att tillverka transportbränslen.

Det finns alltså ingen anläggning för flygbränsle, och en sådan skulle ta flera år och stora investeringar att få till stånd.

Enligt en artikel den 5 mars 2019 på Sveriges Radios webbplats har en tjänsteman vid Miljö- och energidepartementet i en kommentar till programmet Ekot skrivit följande:

Miljö- och energidepartementet kände till att Maria Wetterstrand var styrelseledamot i Cortus Energy men bedömde inte att det utgjorde en jävssituation.

Gällande ordning

Regeringsformen

I 1 kap. 9 § regeringsformen anges att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet. Bestämmelsen omfattar inte riksdagen och regeringen i fråga om

deras normgivning. Den riktar sig dock även till regeringen när den uppträder som högsta myndighet i förvaltningsorganisationen (prop. 1975/76:209 s. 138).

Arbetstagare vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen anställs av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer, enligt 12 kap. 5 § första stycket regeringsformen. Av 12 kap. 5 § andra stycket regeringsformen framgår att vid beslut om statliga anställningar vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Enligt förarbetena (prop. 1973:90 s. 405 f.) är bestämmelsen ett uttryck för principen att statliga tjänster ska tillsättas efter objektiva grunder utan att hänsyn tas till ovidkommande omständigheter. Med ”förtjänst” avses närmast den vana som förvärvats genom föregående tjänstgöring. Med ”skicklighet” brukar förstås lämpligheten för befattningen, som visar sig genom teoretisk och praktisk utbildning samt den ditillsvarande verksamhetens art. Bestämmelsen är utformad så att även andra sakliga grunder än förtjänst och skicklighet kan få vägas in i bedömningen, och i propositionen nämndes i det sammanhanget arbetsmarknadspolitiska och lokaliseringspolitiska hänsyn.

Bestämmelsen omfattar inte förordnande att inneha uppdrag, exempelvis uppdrag som ledamot av styrelse eller nämnd vid statlig myndighet eller uppdrag som ledamot i en kommitté.

Bestämmelser om jäv

I förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om jäv. I 16 § anges att den som för en myndighets räkning tar del i handläggningen på ett sätt som kan påverka myndighetens beslut i ärendet är jävig om

1. han eller hon eller någon närstående är part i ärendet eller annars kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning,
2. han eller hon eller någon närstående är eller har varit ställföreträdare eller ombud för en part i ärendet eller för någon annan som kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning,
3. han eller hon har medverkat i den slutliga handläggningen av ett ärende hos en annan myndighet och till följd av detta redan har tagit ställning till frågor som myndigheten ska pröva i egenskap av överordnad instans, eller
4. det finns någon annan särskild omständighet som gör att hans eller hennes opartiskhet i ärendet kan ifrågasättas.

Information om förvaltningslagens tillämpning hos kommittéer och särskilda utredare ges nedan under rubriken Kommittéförordningen.

Kommittéväsendet

Kommittéväsendet, eller utredningsväsendet, berörs inte särskilt i regeringsformen. Skälet till detta är att kommittéväsendet normalt sett är ett led i beredningen av regeringsärendena, och hur detta ska gå till är en angelägenhet för regeringen. Enligt förarbetena till regeringsformen bör det

förhållandet att regeringen är slutligt ansvarig för utformningen och innebörden av de förslag som läggs fram för riksdagen föra med sig att det ytterst är upp till regeringen att avgöra hur utredningsarbetet bör bedrivas (prop. 1973:90 s. 288). Därför får det anses vara regeringens sak att avgöra sådana frågor som om en kommitté ska tillsättas eller om uppdraget ska anförtros en särskild utredare och att ange de riktlinjer efter vilka utredningens arbete ska bedrivas. I nämnda förarbeten deklarerade det ansvariga statsrådet samtidigt som sin åsikt att utredningar genom parlamentariskt sammansatta kommittéer var ett utomordentligt värdefullt inslag vid beredningen av lagstiftningsfrågor och andra likartade viktigare ärenden och att denna utredningsform liksom dittills borde utnyttjas i betydande omfattning (s. 288).

Av 12 kap. 1 § RF följer att de statliga förvaltningsmyndigheterna i regel lyder under regeringen. Detta gäller även kommittéer och särskilda utredare eftersom de utgör myndigheter.

Kommittéförordningen

Allmänna bestämmelser om kommittéer och särskilda utredare finns i kommittéförordningen (1998:1474). Av 1 § kommittéförordningen framgår att förordningen tillämpas på kommittéer som har tillkallats på grund av ett regeringsbeslut och som har ett utredningsuppdrag. Vad som sägs i förordningen om kommittéer och om ordförande i kommittéer gäller också särskilda utredare, om inget annat framgår av sammanhanget.

Det framgår vidare av förordningen att förvaltningslagen tillämpas endast vid kommittéernas handläggning av administrativa ärenden och ärenden om utlämnande av allmänna handlingar (23 §).

Kommittéhandboken

Statsrådsberedningen har tagit fram Kommittéhandboken (Ds 2000:1), som innehåller information och riktlinjer för kommittéordförande, särskilda utredare, kommittésekreterare och andra inom kommittéväsendet.

Av handboken framgår att regeringen som ett led i arbetet med att leda den offentliga verksamheten lägger fram förslag till riksdagsbeslut och förser riksdagen med det nödvändiga beslutsunderlaget (s. 9). Det framhålls vidare att de svenska departementen är små jämfört med sina motsvarigheter i andra länder och att huvuddelen av arbetet med att förbereda större reformer görs inom kommittéväsendet.

En kommitté har till uppgift att ta fram fakta, analysera framtagen information och lägga fram förslag (s. 9). Därutöver påpekas i handboken att kommittéerna lyder under regeringen och att det är regeringen som ger dem deras uppdrag. Det betonas dock att kommittéerna arbetar och lägger fram resultatet av sitt arbete i eget namn. Det framhålls vidare att tillkallandet av en kommitté är uttryck för en planering på ganska lång sikt och en politiskt betydelsefull handling.

Kommittéer beskrivs i handboken som myndigheter som har bildats tillfälligt för att ta fram underlag för ett politiskt ställningstagande. Det anges

vidare att regeringen i direktiven beslutar om de närmare formerna för utredningsarbetet.

När det gäller själva direktiven anges i Kommittéhandboken att innehållet varierar från fall till fall. Ibland är direktiven ganska vida och de ger därmed stor frihet åt kommittén (s. 10). I andra fall lägger direktiven snäva band på kommitténs handlingsfrihet. Enligt handboken är bl.a. politiska beslut avgörande i de fallen. Det framhålls vidare att ett utredningsuppdrag ibland grundas på ett riksdagsbeslut och att kärnan i direktiven då utgörs av vad riksdagen har sagt i frågan.

Det är det ansvariga statsrådet som utser de personer som i olika funktioner ska delta i arbetet (s. 10). I de fall oppositionspartier ska vara företrädade i kommittéerna utser det ansvariga statsråd dessa ledamöter efter förslag från partierna.

Tidigare granskning

Våren 1993 granskade utskottet ett statsråds handläggning av tillsättningen av befattningen som sekreterare i en kommitté (bet. 1992/93:KU30 s. 108 f.). Statsrådet hade, enligt anmälan, valt att inte förorda en sökande till tjänsten med hänvisning till att det inte vore lämpligt om kommittén (Partnerskapskommittén) fick en sekreterare som var uttalad förespråkare för samma linje (registrerat partnerskap) som kommitténs ordförande och några experter i kommittén tidigare deklarerat. Det skulle nämligen kunna inverka menligt på förtroendet för kommittén och leda till att dess kommande förslag ifrågasattes på andra än rent sakliga grunder. Den sökande hade bl.a. åberopat att han sedan flera år följt och medverkat i debatten (om de homosexuella situation i samhället). I en promemoria från Justitiedepartementet anfördes att den aktuella kommittén skulle arbeta med en synnerligen kontroversiell fråga varför kravet på neutralitet ansågs kunna ställas med särskild tyngd när det gällde sekreteraruppdraget. Utskottet anförde att en viss uttalad åsikt från sökandens sida i sig inte fick diskvalificera honom från en tjänst. Utskottet påminde också om de sakliga grunder som det enligt dåvarande 11 kap. 9 § regeringsformen endast fick fästas avseende vid. Eftersom olika uppfattningar kunde råda när det gällde lämplighetsbedömningar hade utskottet ingen ytterligare kommentar till tillsättningsförfarandet men ville understryka vikten av att yttrandefriheten respekterades och att risken för otillbörlig diskriminering beaktas i nödvändig utsträckning.

Våren 2005 granskade utskottet regeringens tillsättningar av ordförande i statliga kommittéer (bet. 2004/05:KU20 s. 128 f.). I granskningsärendet anfördes i en promemoria från Statsrådsberedningen med anledning av frågor från utskottet bl.a. att dåvarande 11 kap. 9 § andra stycket regeringsformen torde ta sikte på anställningar, inte på uppdrag. Vidare anförde Statsrådsberedningen att samma krav på saklighet dock fanns i 1 kap. 9 § regeringsformen, som gällde all offentlig verksamhet och också präglade regeringens arbete med att rekrytera kommittéordförande och särskilda

utredare. Förtjänst, skicklighet och könsbalans var, enligt promemorian, exempel på grunder som regeringen tillämpade vid rekryteringen. Politisk erfarenhet var en värdefull merit främst när kommittén eller utredaren skulle föreslå sådana avvägningar mellan motstående intressen där politiska värderingar spelade en viktig roll.

Utskottet anförde i sitt ställningstagande följande:

En kommitté kan beskrivas som en myndighet som tillfälligt har bildats för att skaffa fram underlag för ett politiskt ställningstagande. I sitt arbete tar kommittén fram fakta, analyserar dem och lägger fram förslag.

Utskottet har tidigare framhållit att det statliga kommittéväsendet sedan länge har ansetts utgöra ett inslag av grundläggande värde i svensk förvaltningstradition i beredningen av de förslag till lagstiftningsåtgärder och ärenden av annat slag som regeringen lägger fram för riksdagen. Det får anses ankomma på regeringen att avgöra hur de utredningar bör bedrivas som anses behövliga som underlag för regeringens förslag. Det politiska beslutet om själva utredningsuppgiften är här en självklar utgångspunkt. Om kommittéväsendet skall vara av grundläggande betydelse är vidare även krav på hög kvalitet och integritet viktiga utgångspunkter för regeringens bedömning vid val av utredningsform och uppdragets utformning.

Utskottet vidhåller detta ställningstagande. En grundläggande metod för regeringen att inom denna ram påverka kommittéers arbete är, enligt utskottets mening, att i direktiv ange riktlinjer för kommittéernas arbete, bl.a. om vilken fråga som skall utredas, avgränsningar av uppdraget och när utredningen skall vara färdig. Utöver direktiv är det viktigt att en dialog upprätthålls mellan departement och kommitté för att säkerställa att arbetet bedrivs på ett sådant sätt att utredningen kan väntas komma att fylla sitt ändamål. Utseende av ordförande och ledamöter är ytterligare en metod för regeringen att påverka hur och med vilken inriktning kommittéer bedriver sitt arbete. Även om det här inte är fråga om statliga tjänster, utan om statliga uppdrag, bör utseendet ske på sakliga grunder, och politisk erfarenhet får anses vara en saklig grund bland flera andra när det i utredningsuppdraget ingår att till regeringen lägga fram förslag som innebär sådana avvägningar mellan olika intressen där politiska värderingar spelar en viktig roll.

Utskottet granskade hösten 2017 kommittéväsendet (bet. 2017/18:KU10 s. 49 f.). Precis som tidigare anförde utskottet då om utredningarnas sammansättning bl.a. att utseende av en särskild utredare, en kommittéordförande respektive kommittéledamöter var ytterligare en metod för regeringen att påverka hur och i vilken inriktning en utredning bedrev sitt arbete. Även om det i dessa fall inte var fråga om statliga tjänster, utan om statliga uppdrag, borde utseendet ske på sakliga grunder, och politisk erfarenhet fick anses vara en saklig grund bland flera andra. Själva utredningsuppdraget ansågs vara avgörande vid valet av en särskild utredare eller en kommittéordförande. Det avgörande i denna del var alltså att vederbörande hade en kompetens som var lämplig för såväl det aktuella uppdraget (ämnesområdet) som uppdragets karaktär. Politisk erfarenhet kunde vara en fördel när det i ett utredningsuppdrag ingick att lägga fram förslag som innebar sådana avvägningar mellan olika intressen där politiska värderingar spelade en viktig roll. I sådana fall kunde även sakkunskap inom det område

som skulle utredas ha betydelse. För uppdrag av mer teknisk karaktär var det ofta av avgörande betydelse att utredaren eller kommittéordföranden hade goda kunskaper inom det aktuella området. Det kunde t.ex. vara lämpligt att utse en erfaren jurist om en utredning skulle lämna förslag till ny lagstiftning. I andra situationer kunde förmågan att väga samman olika uppfattningar vara avgörande för uppdragets utförande.

Promemorior från Miljödepartementet

Genom skrivelser som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på vissa frågor. Som svar fick utskottet promemorior från Miljödepartementet (bilaga A3.1.2–3). Som bilaga till ett av svaren finns ett e-postmeddelande till departementet från sekreteraren i den aktuella utredningen.

Allmänt om förordnande av särskilda utredare

I promemoriorna anges att det beror på uppdraget vilken bakgrund som en särskild utredare bör ha. Det avgörande är att vederbörande har en kompetens som är lämplig för såväl det aktuella uppdraget (ämnesområdet) som uppdragets karaktär. Politisk erfarenhet kan vara en fördel när det ingår i uppdraget att lägga fram förslag som innebär avvägningar mellan olika intressen. I sådana fall kan även sakkunskap inom det område som ska utredas ha betydelse.

Av promemoriorna framgår vidare att Regeringskansliet, i den mån den tilltänkta utredaren inte redan är känd, brukar begära in underlag om personens bakgrund och kvalifikationer. Den tilltänkta utredaren tillfrågas i regel också om det finns några omständigheter som gör att han eller hon inte är lämplig för uppdraget.

Att en tilltänkt utredare är styrelseledamot eller äger aktier i ett företag som bedriver verksamhet med koppling till utredningens ämnesområde kan enligt promemoriorna medföra att överväganden om personens lämplighet som utredare aktualiseras. Generellt sett bör en tilltänkt utredare inte ha sådana engagemang att utredningens slutsatser och förslag kan leda till mer betydande effekter för honom eller henne.

Förordnandet av den särskilda utredaren

Av promemoriorna framgår att Maria Wetterstrand ansågs lämplig för uppdraget som särskild utredare med hänsyn till hennes kompetens inom såväl klimatområdet som näringslivet samt till hennes breda politiska erfarenhet.

Innan Maria Wetterstrand förordnades som särskild utredare genomfördes ett samtal med henne. Departementet hade inför detta samtal tillgång till Maria Wetterstrands cv, i vilket det angavs att hon var styrelseledamot i Cortus Energy AB. Vid samtalet tillfrågades Maria Wetterstrand om något engagemang kunde innebära en intressekonflikt i förhållande till uppdraget som särskild utredare. Det framkom inte några uppgifter om att Maria Wetterstrand ägde aktier i Cortus Energy AB eller att hennes engagemang i bolaget kunde innebära en intressekonflikt.

Departementet bedömde att Maria Wetterstrands uppdrag som styrelseledamot var förenligt med uppdraget som särskild utredare.

Ytterligare uppgifter om den särskilda utredaren

Av promemoriorna framgår att departementet genom ett e-postmeddelande den 4 februari 2019 fick uppgift om att ett företag i vilket Maria Wetterstrand var styrelseledamot och aktieägare diskuterade ett samarbete med en biobränsleproducent om att bygga en gemensam anläggning för att producera bioflygbränsle. Maria Wetterstrand hade enligt meddelandet fått reda på diskussionen om samarbetet samma dag, dvs. den 4 februari 2019.

E-postmeddelandet skickades till departementet från sekreteraren i utredningen.

Av e-postmeddelandet framgår inte uttryckligen att det företag som åsyftades var Cortus Energy AB men i svarspromemoriorna anges att det med hänsyn till att det av Maria Wetterstrands cv framgick att hon var styrelseledamot i två aktiebolag, Cortus Energy AB och White Arkitekter AB, låg nära till hands att dra slutsatsen att det företag som åsyftades i e-postmeddelandet var Cortus Energy AB.

Under den tid Maria Wetterstrand var särskild utredare fick departementet, utöver uppgifterna i e-postmeddelandet, inte fick några uppgifter om Maria Wetterstrands ägande i Cortus Energy AB.

I departementet gjordes bedömningen att uppgifterna i e-postmeddelandet inte motiverade någon åtgärd i fråga om Maria Wetterstrands utredningsuppdrag. Vid den bedömningen beaktades bl.a. att den slutliga texten i betänkandet bestämdes under utredningens slutjusteringsmöte den 21 januari 2019.

Utskottets ställningstagande

När den särskilda utredaren förordnades kände Miljö- och energidepartementet till att hon var styrelseledamot i ett bolag men bedömde att det uppdraget var förenligt med att vara särskild utredare. Det var då inte känt för departementet att den särskilda utredaren också var aktieägare i samma bolag. Det aktuella bolaget började senare diskutera ett samarbete med en annan aktör inom ett område med nära koppling till utredningsuppdraget.

Det är av stor betydelse att värna utredningsväsendets integritet och objektivitet. I svaren från Miljödepartementet anges att en tilltänkt utredare generellt sett inte bör ha sådana engagemang att utredningens slutsatser och förslag kan leda till mer betydande effekter för honom eller henne. Utskottet delar denna bedömning och vill understryka vikten av att denna ordning upprätthålls. Att en tilltänkt utredare är styrelseledamot eller äger aktier i ett företag som kan komma att påverkas av utredningens förslag bör i sig medföra att överväganden om personens lämplighet som utredare aktualiseras. Detta då en sådan situation enligt utskottet är svårförenlig med utredningsväsendets integritet. Regeringen har därför ett ansvar för att utröna i vad mån den

tilltänkta utredarens uppdrag och ekonomiska intressen kan förväntas vara förenliga med uppdraget.

Granskningen ger inte anledning till något ytterligare uttalande av utskottet.

3.2 Säkerhetsklassad anställning inom Kriminalvården

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1824-2018/19), *bilaga A3.2.1*, begärs att utskottet granskar ett uttalande på Twitter av justitie- och migrationsminister Morgan Johansson. Uttalandet gjordes den 1 februari 2019 med anledning av rapportering i massmedia om att en person som saknade uppehållstillstånd hade fått en säkerhetsklassad anställning inom Kriminalvården. I uttalandet uppgav statsrådet bl.a. att han hade fått ”kännedom om detta i går”. I anmälan görs gällande i huvudsak att uttalandet på Twitter var vilseledande eftersom statsrådet i december 2015 hade deltagit i ett regeringsbeslut om att bevilja personen undantag från kravet på svenskt medborgarskap för den aktuella anställningen. Vidare ifrågasätter anmälaren om beredningskravet enligt regeringsformen var uppfyllt när det gäller ärendet om beviljande av undantag.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat två promemorior från Justitiedepartementet, *bilaga A3.2.2–3*. Bilagor till en av promemoriorna är försedda med sekretessmarkering.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Uppgifter i massmedier

Under februari 2019 rapporterades i massmedierna att en person hade beviljats undantag från kravet på medborgarskap och fått en anställning i säkerhetsklass hos Kriminalvården trots att personen i fråga saknade arbets- och uppehållstillstånd. Av reportagen framgår att det var regeringen som beviljade undantaget och att statsrådet Morgan Johansson föredrog regeringsärendet.

Uppgifter på Twitter

Den 1 februari 2019 uppgav statsrådet Morgan Johansson följande på Twitter:

Jag fick kännedom om detta igår, och idag har jag träffat Kriminalvårdens ledning. De ser nu över sina rutiner vid rekryteringar så att något liknande inte ska kunna inträffa igen.

Svar på skriftliga frågor

Den 13 februari 2019 besvarade justitie- och migrationsminister Morgan Johansson skriftliga frågor om anställning i säkerhetsklass och undantag från kravet på medborgarskap för en säkerhetsklassad tjänst (fr. 2018/19:149, 2018/19:156, 2018/19:176, 2018/19:177 och 2018/19:179). Justitie- och migrationsministern anförde följande:

Boriana Åberg (M), Markus Wiechel (SD) och Johan Forsell (M) har frågor om anställning i säkerhetsklass och undantag från kravet på medborgarskap i säkerhetsklass. De frågar även vilka åtgärder jag avser vidta för att regeringen ska genomföra adekvata säkerhetsbedömningar för att inte åter bevilja undantag från kravet på medborgarskap för en säkerhetsklassad tjänst för en person utan rätt att vistas eller arbeta i Sverige.

Jag väljer att besvara frågorna i ett gemensamt svar.

En person som på något sätt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet eller som är viktig för skyddet mot terrorism ska enligt säkerhetsskyddslagen säkerhetsprövas. Endast svenska medborgare får inneha säkerhetsklassade anställningar vid staten, en kommun eller ett landsting. Det är den verksamhet som anställer personer för dessa uppgifter som ansvarar för att säkerhetsprövning inklusive registerkontroll genomförs.

Myndigheter, kommuner och landsting har rätt att ansöka om undantag från medborgarskapskravet hos regeringen, t. ex. när man önskar anställa personer med särskild kompetens och bakgrund som saknar svenskt medborgarskap. Regeringen kan i enskilda fall besluta om att medge undantag från medborgarskapskravet. Sådana beslut har alla regeringar fattat så länge denna reglering har funnits. Under perioden 2014–2018 har regeringen avgjort ett drygt hundratal sådana ärenden. Denna möjlighet fråntar inte den verksamhet som ansöker om undantag ansvaret att utföra säkerhetsprövningar i enlighet med lagstiftningen. Det är alltså inte, och har aldrig varit, regeringen som ska utföra säkerhetsprövningar i dessa ärenden.

För att förstärka skyddet för de mest skyddsvärda verksamheterna i samhället har regeringen prioriterat arbetet med en ny säkerhetsskyddslag. Den nya lagen, som innebär en ambitionshöjning på området, träder i kraft den 1 april 2019. Genom den nya lagstiftningen tydliggörs det ansvar som åvilar verksamhetsutövaren och hur säkerhetsprövningen ska gå till.

Det har nu uppmärksammats att en person som beviljats undantag från kravet på svenskt medborgarskap har fått en säkerhetsklassad anställning hos Kriminalvården trots att personen saknar uppehållstillstånd. Kriminalvården hade inte kontrollerat detta innan man begärde ett undantag hos regeringen.

Jag har med anledning av detta haft ett möte med Kriminalvårdens generaldirektör och försäkrat mig om att myndigheten vidtar åtgärder för att något liknande inte ska kunna hända igen.

Gällande ordning

Saklighetskravet

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

opartiskhet. Denna s.k. objektivitetsprincip innebär att ett förvaltningsorgan i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än de som det är satt att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende (Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt [13 september 2018, JUNO], avsnitt 5.3.3). Som framgår gäller bestämmelsen inte bara för domstolar och förvaltningsmyndigheter utan även för andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen. Utformningen av bestämmelsen i denna del innebär att den även gäller för regeringen när den uppträder som högsta myndighet inom förvaltningsorganisationen (prop. 1975/76:209 s. 138). Regeringens normgivning omfattas inte av bestämmelsen.

Den yttre ramen för objektivitetsprincipen följer av 1 kap. 9 § regeringsformen medan dess närmare innehåll fås bl.a. genom uttalanden av Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK) samt Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden vid dessa instansers prövning och granskning av konkreta myndighetsbeslut och myndigheters ageranden.

I en studie (Bull, Objektivitetsprincipen, i Marcusson [red.], Offentlig-rättsliga principer, 2005, s. 71 f.) går justitierådet Thomas Bull igenom ett antal fall – från såväl domstolarna som JO och JK – 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 i kontakt 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 § regeringsformen med att det ytterst handlar om att upprätthålla förtroendet för den offentliga maktapparaten.

Beredningskrav för regeringsärenden

I 7 kap. 2 § regeringsformen föreskrivs att regeringen vid beredningen av ärenden ska begära in de upplysningar och yttranden som behövs från berörda myndigheter. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs begäras in från kommuner. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig.

I förarbetena till bestämmelsen framhålls att beredningskravet inte bara gäller för författnings- och budgetärenden utan också exempelvis för utnämningsärenden, och att arbetet med att begära in upplysningar är ett betydelsefullt moment som bör ägnas särskild uppmärksamhet (SOU 1972:15 s. 150, prop. 1973:90 s. 287).

Själva förfarandet vid beredningen av regeringsärenden regleras i mycket begränsad omfattning i regeringsformen eller andra författningar. Det anses vara en fråga som faller inom regeringens handlingsfrihet (Algotsson, Sveriges författning efter EU-anslutningen, 2000, s. 214). Oftast är ett remissförfarande

skriftligt, men det förekommer att regeringen begär in synpunkter muntligen. Det faller i slutändan på regeringen att under konstitutionellt ansvar avgöra vilket beredningsunderlag som behövs (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 326 f.).

Vissa bestämmelser i säkerhetsskyddslagen

Riksdagen antog i maj 2018 en ny säkerhetsskyddslag som ersatte den tidigare säkerhetsskyddslagen (1996:627), här benämnd 1996 års säkerhetsskyddslag. Den nya säkerhetsskyddslagen (2018:585) trädde i kraft den 1 april 2019 (prop. 2017/18:89, bet. 2017/18:JuU21, rskr. 2017/18:289).

Det som tas upp i anmälan till konstitutionsutskottet om en säkerhetsklassad anställning och kravet på svenskt medborgarskap avser förhållanden som reglerades enligt 1996 års säkerhetsskyddslag. Nedan redogörs för vissa bestämmelser i denna lag.

Enligt 11 § i 1996 års säkerhetsskyddslag skulle en säkerhetsprövning göras innan en person genom anställning eller på något annat sätt deltog i verksamhet som hade betydelse för rikets säkerhet eller anlätades för uppgifter som var viktiga för skyddet mot terrorism. Säkerhetsprövningen skulle omfatta registerkontroll och särskild personutredning. Med registerkontroll avsågs enligt 12 § bl.a. hämtning av uppgifter från ett register som omfattades av lagen (1998:620) om belastningsregister eller lagen (1998:621) om misstankeregister.

Av 18 § framgår att en särskild personutredning skulle göras vid registerkontroll som avsåg en anställning eller något annat deltagande i verksamhet, om anställningen eller deltagandet i verksamheten hade placerats i säkerhetsklass 1 eller 2. Personutredningen skulle omfatta en undersökning av den kontrollerades ekonomiska förhållanden. I övrigt skulle undersökningen ha den omfattning som behövdes.

Enligt 17 § skulle en anställning placeras i säkerhetsklass om den anställde

1. i stor omfattning fick del av uppgifter som omfattades av sekretess och var av synnerlig betydelse för rikets säkerhet (säkerhetsklass 1),
2. i en omfattning som inte var obetydlig fick del av sådana uppgifter som avsågs i 1 (säkerhetsklass 2), eller
3. i övrigt fick del av uppgifter som omfattades av sekretess och som var av betydelse för rikets säkerhet, om ett röjande av uppgifterna kunde antas medföra men för rikets säkerhet som inte endast var ringa (säkerhetsklass 3).

Enligt 20 § andra stycket skulle beslut om placering i säkerhetsklass, med undantag för en placering hos riksdagen och dess myndigheter, fattas av regeringen. Regeringen fick föreskriva att myndigheter skulle besluta om placering i säkerhetsklass.

Av 19 § och bilagan till säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) följde att Kriminalvården fick besluta om anställning med placering i säkerhetsklass 2 och 3 i fråga om den egna verksamheten.

I 29 § första stycket i 1996 års säkerhetsskyddslag förskrevs bl.a. att en säkerhetsklassad anställning vid staten fick innehas endast av den som var svensk medborgare. Enligt tredje stycket i bestämmelsen fick regeringen i enskilda fall medge undantag från kravet på svenskt medborgarskap.

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har vid ett flertal tidigare tillfällen granskat dels uttalanden av statsråd, dels hur beredningskravet uppfylls vid handläggning av regeringsärenden.

Uttalanden av statsråd

Under våren 2012 granskade utskottet en publicering på regeringens webbplats om s.k. nätmyter om invandring (bet. 2011/12:KU20 s. 154 f.). Utskottet anförde då att det får anses vara legitimt att regeringen använder webbplatsen för att informera om regeringens politik och därmed sammanhängande samhällsfrågor. Vidare anförde utskottet att det genom 1 kap. 9 § regeringsformen fastslås en objektivitetsprincip som innebär att krav på bl.a. saklighet ska iaktas av myndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet. Utskottet uttalade att information som utgår från det allmänna ska vara korrekt, vederhäftig och väl kontrollerad, vilket även gäller information av det slag som uppmärksammades i granskningen.

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 ministerns personliga Twitterkonto saknade enligt utskottet i sammanhanget betydelse.

Beredningskrav för regeringsärenden

Utskottet har återkommande framhållit vikten av en god beredning av regeringsärendena. I samband med det har utskottet understrukit att beredningskravet är ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i den svenska politiska beslutsprocessen och att det är till gagn för kvaliteten på

regeringsbesluten samt för demokratin, rättssäkerheten och effektiviteten att beredningsunderlag begärs in (se bl.a. bet. 2008/09:KU10 s. 46 f. och bet. 2013/14:KU10 s. 74). Utskottet har också i detta sammanhang understrukt vikten av en omsorgsfull dokumentation av beredningsåtgärder och underlag som en förutsättning för en efterföljande kontroll och för att uppnå öppenhet och spårbarhet (se bl.a. bet. 2007/08:KU10 s. 44 f. och bet. 2009/10:KU10 s. 43 f.).

Svarspromemorior från Justitiedepartementet

Genom skrivelser som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på vissa frågor. Som svar har utskottet fått två promemorior från Justitiedepartementet (bilaga A3.2.2–3). Vidare har utskottet begärt att få ta del av de inkomna och upprättade handlingarna hos Regeringskansliet i det aktuella regeringsärendet om undantag för en person från kravet på svenskt medborgarskap för en säkerhetsklassad anställning samt regeringens beslut i ärendet.

Allmänt om prövningar av undantag för bl.a. Kriminalvårdens personal

Av svarspromemoriorna framgår att ansvaret för att kontrollera att en person som ska anställas har rätt att vistas och arbeta i Sverige samt för att genomföra en säkerhetsprövning ligger hos verksamhetsutövaren, dvs. i det aktuella fallet Kriminalvården.

Vidare framgår att ärenden om undantag från kravet på svenskt medborgarskap enligt 1996 års säkerhetsskyddslag omfattade olika typer av anställningar vid flera olika myndigheter.

I ärenden som rörde anställningar som kriminalvårdare eller liknande vid Kriminalvården låg det underlag som Kriminalvården gav in med sin begäran till grund för prövningen. Underlaget innefattade Kriminalvårdens framställning till Säkerhetspolisen om registerkontroll och ett utökad utdrag ur folkbokföringen. Det innehöll alltså uppgifter om typ av anställning, säkerhetsklass som anställningen inplacerats i, tjänstgöringsställe samt folkbokföringsuppgifter.

När det gäller andra anställningar inom Kriminalvården och andra myndigheter förekom att ärendena innefattade ytterligare underlag. Det kunde exempelvis handla om beskrivningar av anställningen eller arbetsuppgifterna.

Det framgår också att i fråga om ärenden som rörde anställningar som kriminalvårdare eller liknande inom Kriminalvården grundades prövningen i samtliga fall på samma typ av underlag som i det nu aktuella ärendet.

Den aktuella prövningen

Av svarspromemoriorna framgår att den aktuella begäran om undantag kom in till Justitiedepartementet den 24 november 2015. Ärendet handlades enligt 1996 års säkerhetsskyddslag. Det innebär att det kontrollerades att begäran omfattade en säkerhetsklassad anställning och att personen inte var medborgare i Sverige. Ärendet gemensambereddes enligt sedvanliga rutiner

och därefter föredrogs ärendet för expeditionschefen och ansvarig statssekreterare. Den 7 december 2015 bereddes ärendet skriftligt med justitie- och migrationsministern. Regeringsbeslut fattades den 10 december 2015 varefter beslutet expedierades till Kriminalvården med kopia till bl.a. Säkerhetspolisen.

Som framgår ovan ligger enligt promemoriorna ansvaret för att kontrollera att en person som ska anställas har rätt att vistas och arbeta i Sverige samt för att genomföra en säkerhetsprövning hos verksamhetsutövaren, dvs. i detta fall Kriminalvården. Av de handlingar som låg till grund för regeringsbeslutet framgick inte att personen i fråga saknade uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige. Varken justitie- och migrationsministern eller de tjänstemän som deltog i beredningen av ärendet hade därför kunskap om detta vid tidpunkten för beslutet.

När fick Regeringskansliet kännedom om att personen saknade arbets- och uppehållstillstånd?

I svarspromemoriorna anförs att Regeringskansliet senast den 31 januari 2019 fick kännedom om att en person innehaft en säkerhetsklassad anställning vid Kriminalvården utan att ha haft uppehålls- eller arbetstillstånd i Sverige. Av minnesanteckningar och korrespondens med Kriminalvården genom sms den 31 januari 2019 tog Regeringskansliet kontakt med Kriminalvården för att få ytterligare information om ärendet och för att kalla generaldirektören till ett möte med justitie- och migrationsministern.

Det framgår också av promemoriorna att det inte finns någon uppgift om att Regeringskansliet hade kännedom om att personen i fråga saknade uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige före den 31 januari 2019, även om det inte kan uteslutas. Den 30 januari 2019 hade handlingarna i det aktuella ärendet begärts utlämnade från Regeringskansliet. Efter sedvanlig sekretessprövning lämnades handlingarna ut samma dag.

Twittermeddelandet

I promemoriorna anförs att justitie- och migrationsministerns uttalande på Twitter den 1 februari 2019 att han hade fått kännedom ”om detta i går” avsåg den omständigheten att personen saknade uppehålls- och arbetstillstånd vid tiden för beslutet.

Ny säkerhetsskyddslag

Det anförs också att en ny säkerhetsskyddslag trädde i kraft den 1 april 2019. Enligt den nya lagen får regeringen i enskilda fall medge undantag från krav på svenskt medborgarskap endast om det finns särskilda skäl. Den nya regleringen kan därför medföra att det i något större utsträckning än tidigare kan uppstå behov av att begära in ytterligare upplysningar eller yttranden från den myndighet som står bakom en framställan. Ansvaret för att kontrollera att en person som ska anställas har rätt att vistas och arbeta i Sverige samt för att genomföra en säkerhetsprövning ligger dock kvar hos verksamhetsutövaren.

Vidare anføres att det i den nya säkerhetsskyddslagen inte ställs krav på svenskt medborgarskap för anställningar i säkerhetsklass 3. Antalet ärenden om undantag från kravet på svenskt medborgarskap har därför blivit färre.

Uppdaterade rutiner inom Kriminalvården

Till följd av de omständigheter som uppmärksammats i ärendet har Kriminalvården uppdaterat sina rutiner för kontroll av medborgarskap och uppehålls- och arbetstillstånd före anställning.

Utskottets ställningstagande

I ärenden om undantag från kravet på svenskt medborgarskap för anställningar vid Kriminalvården som kriminalvårdare eller liknande fanns som underlag framställningen till Säkerhetspolisen om registerkontroll och ett utdrag ur folkbokföringen. Av handlingarna i det aktuella fallet framgick inte att personen saknade uppehållstillstånd.

Utskottet anser att det vid en sådan prövning borde ha kontrollerats om personen hade rätt att vistas i Sverige. Utskottet noterar att efter det inträffade har Kriminalvården, som i dessa ärenden ansvarar för att detta kontrolleras, uppdaterat sina rutiner för kontroll av medborgarskap och uppehålls- och arbetstillstånd före anställning.

Granskningen ger inte anledning till något ytterligare uttalande av utskottet.

3.3 Ansökan om bearbetningskoncession för Kallak

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 269-2019/20), *bilaga A3.3.1*, begärs det att utskottet granskar hur regeringens hantering av en ansökan om bearbetningskoncession förhåller sig till bl.a. förvaltningslagens bestämmelser om skyndsam handläggning. I anmälan görs i huvudsak följande gällande.

Ett gruvbolag ansökte i april 2013 om bearbetningskoncession för järnmalmsbrytning i området Kallak K nr 1 i Jokkmokks kommun. I området finns Europas största obearbetade järnmalmsfyndighet. Tillståndsärendet har sedan hänvisats mellan Bergsstaten, länsstyrelsen, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och regeringen. Ärendet ligger sedan 2017 för andra gången hos regeringen för beslut. Gruvbolaget, som därmed har väntat över sex år på ett beslut i ärendet, har investerat över 80 miljoner kronor i projektet. Den bristande rättssäkerheten för etablering av gruvor i Sverige drabbar inte bara investerare och kommuner utan hela Sverige, eftersom den riskerar att skada intresset för investeringar i en bärkraftig gruvindustri och bidra till avfolkning av glesbygden.

Konstitutionsutskottet bör enligt anmälan granska tidigare näringsminister Mikael Dambergs, nuvarande näringsminister Ibrahim Baylans och

Näringsdepartementets hantering av ärendet. Granskningen bör avse dels vilka organisatoriska och andra åtgärder som har vidtagits för att korta handläggningstiden i ärendet, dels om tillräckliga resurser har avsatts för beredningen av ärendet. Granskningen bör enligt anmälan även avse statsministern, som har det övergripande ansvaret för att regeringen och Regeringskansliet har den organisation och de rutiner som krävs för en korrekt handläggning av förvaltningsärenden.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat promemorior med bilagor från Näringsdepartementet, *bilaga A3.3.2–4*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Bearbetningskoncession enligt minerallagen

Minerallagen (1991:45) gäller enligt 1 kap. 1 § undersökning och bearbetning av fyndigheter på egen eller annans mark av ett antal uppräknade mineraliska ämnen (koncessionsmineral). Ett av dessa mineral är järn som förekommer i berggrunden. Med bearbetning menas utvinning och tillgodogörande av ett koncessionsmineral och endast den som har bearbetningskoncession får som huvudregel utföra bearbetning (1 kap. 3 och 4 §§).

Enligt 4 kap. 2 § minerallagen ska en bearbetningskoncession meddelas om en fyndighet som sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt har blivit påträffad och fyndighetens belägenhet och art inte gör det olämpligt att sökanden får den begärda koncessionen. I ärenden om beviljande av koncession ska 3 och 4 kap. och 5 kap. 15 § miljöbalken tillämpas. Dessa bestämmelser innebär bl.a. att en avvägning ska göras mellan de åtgärder som omfattas av ansökan och vissa allmänna intressen (se nedan).

Ärenden om beviljande av bearbetningskoncession prövas av bergmästaren, som ska samråda med länsstyrelsen i frågan om den avvägning som ska göras enligt miljöbalken. Länsstyrelsen lämnar ett förslag till bergmästaren som också underrättar berörda samebyar och ger dem möjlighet att yttra sig över ansökan. En beviljad bearbetningskoncession gäller i 25 år. Bergmästaren är chef för Bergsstaten som är en enhet inom Sveriges geologiska undersökning (SGU). Bergsstaten handlägger ärenden som rör prospektering och utvinning av mineral (13 och 14 §§ förordningen [2008:1233] med instruktion för Sveriges geologiska undersökning).

Ett ärende om beviljande av bearbetningskoncession ska hänskjutas till regeringen om bergmästaren bedömer frågan om koncession vara särskilt betydelsefull ur allmän synpunkt eller om han eller hon vid tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken finner skäl att frångå vad länsstyrelsen har föreslagit (8 kap. 2 § 1 och 2 minerallagen).

Vissa bestämmelser i miljöbalken

I 3 och 4 kap. miljöbalken finns bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden. Dessa bestämmelser innehåller bl.a. föreskrifter om skydd för områden som är av riksintresse för exempelvis kulturmiljövärden eller friluftslivet.

Av 3 kap. 5 § följer bl.a. att sådana områden som har betydelse för rennäringen eller yrkesfisket eller för vattenbruk så långt som möjligt ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra näringarnas bedrivande. Områden som är av riksintresse för rennäringen eller yrkesfisket ska skyddas mot sådana åtgärder. Enligt 4 kap. 5 § miljöbalken får i vissa angivna fjällområden bebyggelse och anläggningar komma till stånd endast om det behövs för rennäringen, den bofasta befolkningen, den vetenskapliga forskningen eller det rörliga friluftslivet. Andra åtgärder inom dessa områden får vidtas endast om det kan ske utan att områdenas karaktär påverkas.

Särskilda regler gäller också för områden som omfattas av EU:s art- och habitatdirektiv och fågeldirektiv, s.k. Natura 2000-områden (se nedan). Av 7 kap. 28 a § miljöbalken följer att tillstånd krävs för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i sådana områden, och av 4 kap. 8 § miljöbalken följer att en användning som kan påverka ett Natura 2000-område inte får komma till stånd utan ett sådant tillstånd.

Förvaltningslagen

Förvaltningslagen (2017:900) innehåller bestämmelser om handläggningen av ärenden vid förvaltningsmyndigheter och handläggningen av förvaltningsärenden vid domstolar. I lagen regleras grunderna för god förvaltning genom principerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet. Här finns också grundläggande bestämmelser om myndigheternas service, tillgänglighet och samverkan.

Förvaltningslagen innehåller också vissa allmänna krav på handläggningen av ärenden. Ett sådant är kravet på skyndsam handläggning: Enligt 9 § ska ärenden handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Ett annat är kravet i 25 § på kommunikation: Innan en myndighet fattar ett beslut i ett ärende ska den, om det inte är uppenbart att det inte behövs, som huvudregel underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet.

Dessutom finns det i förvaltningslagen bestämmelser om bl.a. partsinsyn, jäv och rätten till tolk och ombud.

Frågan om snabb handläggning ägnades särskild uppmärksamhet i förarbetena till förvaltningslagen.¹ Konstitutionsutskottet uttalade (bet. 1985/86:KU21 s. 9 f.) att detta är en central fråga för de enskilda människorna

¹ Den nuvarande förvaltningslagen trädde i kraft den 1 juli 2018 och ersatte då den tidigare förvaltningslagen (1986:223). Den tidigare lagen hade bestämmelser om skyndsam handläggning som i huvudsak motsvarar 9 § i 2017 års lag.

men även för myndigheterna. Om behandlingen i många ärenden drar ut på tiden skapas lätt stora ärendebalanser. Myndigheterna får då ägna en hel del tid åt att besvara frågor om de ärenden som väntar på avgörande. Inte sällan uppkommer dubbelarbete genom att ärendena måste läsas in av olika handläggare. Det är dock enligt utskottet den enskilde som blir hårdast drabbad av att ärendehandläggningen drar ut på tiden. Att i ovisshet behöva gå och vänta under lång tid på ett myndighetsbeslut som kanske gäller frågor som har avgörande betydelse för en persons ekonomiska eller personliga förhållanden kan orsaka otrygghet och personligt lidande, kanske också ekonomiska förluster. Det gäller här enligt utskottet inte en ren servicefråga utan handlar i hög grad också om den enskilda människans rättssäkerhet.

Regeringen är inte en förvaltningsmyndighet i förvaltningslagens mening. Trots detta har det ansetts viktigt att regeringen följer de principer som förvaltningslagen ger uttryck för (SB PM 2012:2 Gula boken – Beslut och protokoll hos regeringen, s. 47).

Registrering av allmänna handlingar

En handling är enligt 2 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet. Allmänna handlingar ska enligt 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som huvudregel registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet.

Art- och habitatdirektivet och Natura 2000

Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (ofta kallat art- och habitatdirektivet) syftar till att främja den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer, djur och växter i medlemsstaterna. Direktivet anger bl.a. vilka arter och naturtyper som ska skyddas inom EU; i direktivets bilagor listas livsmiljötyper samt djur- och växtarter vars bevarande kräver att särskilda bevarandoområden utses eller som kräver särskilt skydd. Medlemsstaterna är skyldiga att se till att dessa arter och naturtyper har s.k. gynnsam bevarandestatus, vilket innebär att utbredningsområde, areal, populationsutveckling och andra kvaliteter finns och kan bibehållas.

Direktivet har genomförts i svensk lagstiftning bl.a. genom bestämmelser i miljöbalken.

För att skydda arter som räknas upp i direktivet ska särskilda bevarandoområden avsättas för att ingå i det s.k. Natura 2000-nätverket. Nätverket omfattar också områden som valts ut enligt rådets direktiv 79/409/EEG om bevarande av vilda fåglar.

En dom från Högsta förvaltningsdomstolen

Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) slog i en dom den 22 februari 2016 i ett mål om rättsprövning fast att prövningen av ett koncessionsärende enligt minerallagen inte ska begränsas till det geografiska område som direkt omfattas av den verksamhet som koncessionsärendet gäller, exempelvis det

område där en planerad gruva ligger. Prövningen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken måste också enligt HFD avse markanvändningen i omkringliggande områden som kan komma att påverkas av verksamheten och som är nödvändig för verksamheten, såsom markanvändning för driftsanläggningar. Av domen följer också att om en gruva kan påverka Natura 2000-områden måste projektet ha tillstånd enligt miljöbalkens regler innan bergmästaren kan godkänna en bearbetningskoncession. Praxis hade tidigare inneburit att miljöprövningen gjordes i ett sista steg, när en gruva redan hade fått bearbetningskoncession enligt minerallagen.

Det tillstånd till bearbetningskoncession som omfattades av HFD:s dom avsåg rätten att bryta jordartsmetaller i ett område i Jönköpings kommun. Det kunde enligt domstolen inte uteslutas att även angränsande Natura 2000-områden skulle komma att påverkas på ett betydande sätt av den planerade gruvsdriften, t.ex. genom den kommande lokaliseringen av driftsanläggningar. Någon prövning hade emellertid inte gjorts av tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken på sådana områden, och därför upphävde HFD regeringens beslut om beviljad koncession.

Ärendena om bearbetningskoncession enligt minerallagen för området Kallak

Ansökan om bearbetningskoncession för malmbrytning i Kallak K nr 1 i Jokkmokks kommun (Kallak) har hänskjutits till regeringen för prövning vid två tillfällen och har därför lett till två olika ärenden hos regeringen. Det första ärendet är avslutat och det andra är pågående.

Det första regeringsärendet (N2015/01677/FÖF)

Jokkmokk Iron Mines AB ansökte den 25 april 2013 hos bergmästaren om bearbetningskoncession för området Kallak. Jokkmokk Iron Mines AB är ett dotterbolag till det brittiska bolaget Beowulf Mining. Till ansökan bifogades bl.a. en miljökonsekvensbeskrivning och en beräkning av mineraltillgången.

Kallak ligger i ett område som anses utgöra ett riksintresse för rennäringsen. Det ligger också i området Laponia, som av FN:s organisation för utbildning, vetenskap och kultur, Unesco, utsetts till världsarv med hänsyn till både kultur och natur. I närheten av koncessionsområdet finns vidare ett urskogsområde som är Natura 2000-klassat.

Till bergmästaren kom det in yttranden från bl.a. Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, samebyar med renskötselrätt inom koncessionsområdet och ett antal privatpersoner. Bergmästaren samrådde vidare med Länsstyrelsen i Norrbottens län.

Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet menade att det fanns en risk för att den planerade gruvsdriften skulle påverka världsarvet Laponia. Samebyarna anförde att den renskötsel de bedriver inom koncessionsområdet skulle påverkas negativt av en gruvsdrift och av industriområden och transportvägar utanför koncessionsområdet.

Länsstyrelsen ansåg att bearbetningskoncession inte skulle medges eftersom gruvdriften skulle ha en för omfattande påverkan på området. Länsstyrelsen menade också att det var oklart vilka effekterna skulle bli av transporter till och från gruvan.

Bergmästaren beslutade i februari 2015 att med stöd av 8 kap. 2 § 2 minerallagen hänskjuta koncessionsärendet till regeringen för prövning. Det saknades enligt bergmästaren tillräcklig utredning i fråga om omfattningen av det intrång som skulle komma att orsakas i koncessionsområdet. Bergmästaren ansåg sig därför till skillnad från Länsstyrelsen inte kunna bedöma om reglerna i 3 och 4 kap. miljöbalken utgjorde ett hinder mot koncession.

Under regeringens handläggning av ärendet förekom skriftväxling med yttranden från Jokkmokk Iron Mining AB, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Sametinget, berörda samebyar, bergmästaren, Unescos världsarvskommitté, Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet. Under handläggningen meddelade HFD sin ovannämnda dom. Skriftväxlingen kom därmed bl.a. att avse parternas uppfattning om konsekvenserna av domen för det aktuella ärendet.

Regeringen beslutade den 30 juni 2016 att lämna tillbaka ärendet till bergmästaren för ny behandling. Regeringen motiverade beslutet med att rättsläget hade förtydligats av HFD:s dom i fråga om vilken markanvändning som ska prövas i ett ärende om bearbetningskoncession enligt minerallagen. Det aktuella ärendet borde enligt regeringen handläggas och prövas med utgångspunkt i den bedömning HFD hade gjort i frågan, och en sådan prövning borde göras i första instans. Prövningen skulle enligt regeringen också avse den planerade gruvdriftens eventuella påverkan på världsarvet Laponia.

Det andra regeringsärendet (N2017/04553/FÖF)

Efter en förnyad prövning av ansökan om bearbetningskoncession för området Kallak hänsköt bergmästaren på nytt ansökan till regeringen den 29 juni 2017.

Bergmästaren konstaterar i beslutet att det i ärendet råder delade meningar om vilken myndighet som är behörig att ta ställning i fråga om den planerade gruvdriftens påverkan på världsarvet Laponia: länsstyrelsen eller Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet. Bergmästaren menar att prövningen ska göras av länsstyrelsen i det län där koncessionsområdet ligger eftersom det är den myndighet som bergmästaren ska samråda med om tillämpningen av aktuella bestämmelser i miljöbalken. Länsstyrelsen i Norrbottens län har däremot gjort gällande att prövningen i denna del ligger på Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet i egenskap av nationella världsarvsmyndigheter. Dessa två myndigheter har i sin tur gjort bedömningen att det finns en risk för negativ påverkan på rennäringsverksamheten som är ett riksintresse, att detta riksintresse har stor betydelse för områdets status som världsarv men att det ankommer på Länsstyrelsen att göra den slutliga prövningen i ärendet, också i den del som avser påverkan på världsarvet.

Frånvaron av Länsstyrelsens ställningstagande till gruvdriftens eventuella påverkan på Laponia innebär enligt bergmästaren att hon inte kan meddela

beslut i ärendet och heller inte hänskjuta ärendet på den grunden att bergmästaren vid tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken finner skäl att frångå vad länsstyrelsen har föreslagit (jämför 8 kap. 2 § 2 minerallagen). Bergmästaren bedömer däremot att frågan om hur en planerad verksamhets påverkan på ett världsarvsområde ska hanteras vid en koncessionsprövning är en fråga av sådan kontroversiell karaktär att den kan hänskjutas till regeringen med stöd av 8 kap. 2 § 1 minerallagen (en fråga som är särskilt betydelsefull ur allmän synpunkt).

Bergmästaren hemställer i samband med hänskjutandet att regeringen tar ställning till vilken myndighet som ska göra bedömningen av den sökta verksamhetens eventuella påverkan på världsarvet Laponia, förelägger den myndigheten att lämna ett sådant yttrande och därefter avgör ärendet om bearbetningskoncession. Även om regeringen menar att ansökan på nytt ska återlämnas till bergmästaren hemställer bergmästaren att regeringen först tar ställning i frågan om behörig myndighet.

Regeringen har efter hänskjutandet vidtagit följande handläggningsåtgärder:

- Näringsdepartementet begärde den 9 oktober 2017 ett yttrande från Länsstyrelsen i Norrbottens län. Yttrandet skulle enligt Näringsdepartementet också omfatta den planerade gruvdriftens eventuella påverkan på Laponia.
- Ett sådant yttrande inkom, tillsammans med kompletterande yttranden från Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet, till Näringsdepartementet den 30 november 2017. Länsstyrelsens samlade bedömning är i yttrandet att övervägande skäl talar för att ansökan om bearbetningskoncession för Kallak inte bör beviljas. Länsstyrelsens yttrande skickades av Näringsdepartementet till bl.a. Bergsstaten, Region Norrbotten, Jokkmokks kommun, Svenska Samernas Riksförbund och Jokkmokks Iron Mines AB för eventuella yttranden.
- Sådana yttranden inkom efter beviljade anstånd till Näringsdepartementet i slutet av januari och början av februari 2018.
- Ytterligare kommunikering av inkomna yttranden gjordes, med möjligheten att på nytt yttra sig senast i mars 2018. Några sådana yttranden inkom till Näringsdepartementet i mars 2018.
- Jokkmokk Iron Mines AB och moderbolaget Beowulf Mining har därefter gett in några skrivelser till Näringsdepartementet i oktober 2018, i februari, april, juli och november 2019 samt i september 2020. I sammanhanget kan noteras att en skrivelse som inkom till Näringsdepartementet den 21 augusti 2019 registrerades först den 5 november 2019.

Tidigare granskning

Frågan om handläggningstider i regeringens förvaltningsärenden har varit föremål för konstitutionsutskottets granskning vid ett flertal tidigare tillfällen. Här kan följande granskningsärenden nämnas.

Hösten 2010 konstaterade utskottet att handläggningstiden i flera av de granskade förvaltningsärendena hade varit mycket lång, vilket enligt utskottet inte var tillfredsställande (bet. 2010/11:KU10 s. 16 f.). I några fall rörde det sig om handläggningstider på mellan fyra och åtta år och i ytterligare några var handläggningstiden drygt eller omkring två år. I flera av ärendena syntes vidare lång tid ha gått utan att några handläggningsåtgärder över huvud taget vidtagits. Utskottet noterade att vissa åtgärder för att förkorta handläggningstiderna hade vidtagits inom Regeringskansliet men att dessa möjligen borde ha satts in tidigare.

Hösten 2012 konstaterade utskottet att handläggningstiden i två av de granskade ärendena med hänsyn till ärendenas art hade varit för lång – drygt åtta respektive knappt tre år – och att det i ärendena därtill hade gått lång tid från avslutad skriftväxling till dess att beslut meddelats (bet. 2012/13:KU10 s. 17 f.). Utskottet framhöll att det självfallet inte är tillfredsställande med långa handläggningstider och underströk allmänt vikten av att handläggningen av ärenden inte fördröjs i onödan.

Hösten 2013 granskade utskottet bl.a. vissa överklagandeärenden och uttalade att det givetvis var otillfredsställande att handläggningstiderna i ett antal ärenden var långa (bet. 2013/14:KU10 s. 26 f.). Det rörde sig i omkring hälften av ärendena om handläggningstider på mellan ett och ett halvt och drygt två år. Vidare noterades att det i några ärenden hade gått lång tid utan att några utredningsåtgärder vidtagits eller att lång tid förflutit mellan avslutad skriftväxling och regeringens beslut i ärendet. Utskottet framhöll att handläggningen av komplexa förvaltningsärenden kräver en effektiv och ändamålsenlig organisation.

Utskottet konstaterade hösten 2014 att handläggningstiderna i flera fall var långa och att det i flera ärenden förekom att det gick lång tid utan dokumenterade handläggningsåtgärder (bet. 2014/15:KU10 s. 20 f.). I sitt svar på utskottets frågor uppgav Regeringskansliet att en ansträngd arbetssituation för medarbetarna och omsättning av personal var en förklaring till de långa handläggningstiderna. Utskottet framhöll att det inte är godtagbart att sådana lägen uppkommer i departementen att handläggningen av ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda fördröjs på grund av att personalsituationen inte är tillfredsställande. Detta ställningstagande upprepades hösten 2016, då utskottet också på nytt betonade att handläggningen av komplexa förvaltningsärenden kräver en effektiv och ändamålsenlig organisation (bet. 2016/17:KU10 s. 19 f.).

Även våren 2017 och hösten 2018 upprepade utskottet sina tidigare ställningstaganden när det gäller långa handläggningstider i förvaltningsärenden som handläggs av regeringen och underströk än en gång vikten av att

arbetet med att förkorta handläggningstiderna fortskrider (bet. 2016/17:KU20 s. 121 f. och bet. 2018/19:KU10 s. 17 f.).

Utskottet har inom ramen för sin granskning också understrukit vikten av att allmänna handlingar registreras (se bl.a. bet. 2012/13:KU10 s. 22 f., bet. 2014/15:KU10 s. 20 f., bet. 2014/15:KU20 s. 170 f. och bet. 2016/17:KU20 s. 143 f.). Utskottet har i dessa sammanhang framhållit att rätten att ta del av allmänna handlingar utgör en hörnsten i den svenska rättsordningen och är av central betydelse för opinionsbildning, för debatt och för insyn i och kontroll av myndigheternas verksamhet. En grundläggande förutsättning för att denna rätt ska fungera på avsett sätt är enligt utskottet att allmänheten kan få vetskap om vilka handlingar som finns hos en myndighet, och syftet med bestämmelserna om registrering är att garantera allmänhetens tillgång till allmänna handlingar.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har genom tre skrivelser som sänts till Regeringskansliet begärt svar på vissa frågor. Som svar fick utskottet den 9 januari 2020, den 6 februari 2020 och den 27 oktober 2020 tre promemorior från Näringsdepartementet (bilaga A3.3.2–4). Av promemoriorna framgår i huvudsak följande.

De aktuella ärendena är mycket omfattande och komplicerade. Vad gäller det nu pågående ärendet konstateras att sedan mars 2018 har beredningsåtgärder vidtagits i form av framtågande av rättsutredningar och olika överväganden. Sådana beredningsåtgärder återspeglas inte i ett ärendes akt. Beredningen har mynnat ut i ett ställningstagande att FN:s organisation för utbildning, vetenskap och kultur (Unesco) ska få möjlighet att bedöma om verksamheten som omfattas av ansökan har påverkan på världsarvet Laponia. Som ett led i förberedelserna inför en sådan remiss har vissa handlingar i ärendet översatts till engelska.

Enligt Näringsdepartementets bedömning är statsråd i Finansdepartementet, Utbildningsdepartementet, Miljödepartementet, Näringsdepartementet och Kulturdepartementet berörda av ärendet. Ärendet ska därför beredas i samråd med berörda statsråd. Finansdepartementet ansvarar för bl.a. förvaltningsärenden som gäller de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och för länsstyrelserna. Utbildningsdepartementet ansvarar för bl.a. förvaltningsärenden som gäller övergripande Unescofrågor. Miljödepartementet ansvarar för bl.a. miljöbalken. Näringsdepartementet ansvarar för bl.a. förvaltningsärenden som gäller regional tillväxt, i den mån sådana ärenden inte hör till något annat departement, och för rennäringen. Kulturdepartementet ansvarar bl.a. för förvaltningsärenden som gäller nationella minoriteter i Sverige, i den mån sådana ärenden inte hör till något annat departement, samt det samiska folkets språk och kultur. Den gemensamma beredningen av detta ärende är inte avslutad.

Som svar på utskottets fråga om orsakerna till att ett antal handlingar i ärendet inte har kommunicerats med motparten anförs när det gäller vissa av

dessa handlingar att de har lämnats in av styrelseledamoten tillika firmatecknaren i det bolag som är sökande i ärendet respektive av sökandens ombud och att Näringsdepartementet mot bakgrund av bl.a. tidigare skriftväxling i ärendet har gjort bedömningen att det inte finns skäl att kommunicera dessa handlingar med övriga intressenter i ärendet. När det gäller övriga handlingar som omfattas av frågan har Näringsdepartementet gjort bedömningen att det för närvarande är uppenbart obehövligt att kommunicera dessa handlingar med sökanden i ärendet.

När det gäller utskottets fråga om skälet till att en skrivelse som inkom till Näringsdepartementet i augusti 2019 registrerades först i november 2019 anförs att skrivelsen inte innehöll något diarienummer eller någon direkt hänvisning till ärendet och att det inte heller på annat sätt var tydligt att skrivelsen hade relevans för ärendet. Av e-postsignaturen på handlingen framgick att avsändaren representerade bolaget Beowulf Mining plc. Det bolaget är inte part i ärendet. Bedömningen gjordes därför först att det var uppenbart att handlingen hade ringa betydelse för departementets verksamhet. Den ändrade bedömningen berodde på att det i november 2019 uppmärksammades att avsändaren av mejlet även är firmatecknare för sökanden Jokkmokk Iron Mines AB. Mot den bakgrunden registrerades handlingen i det pågående ärendet om bearbetningskoncession.

Slutligen anförs att det utöver de principer som förvaltningslagen ger uttryck för – att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnads-effektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts – i Näringsdepartementet inte finns någon särskild målsättning i fråga om handläggningstiden för den aktuella typen av ärenden. De åtgärder som har vidtagits för att tillgodose kravet på skyndsamt och rättssäker handläggning innefattar att ytterligare en handläggare anställdes i juni 2018 på den enhet som ansvarar för bl.a. förvaltningsärenden som gäller mineralfrågor för att förstärka enheten. Näringsdepartementet följer vidare regelbundet upp antalet öppna ärenden med särskilt fokus på äldre ärenden. Inom departementet hålls även regelbundet utbildningar för medarbetare i bl.a. ärendehantering och förvaltningslagens krav.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har vid ett flertal tidigare tillfällen understrukit vikten av att handläggningen i förvaltningsärenden inte fördröjs i onödan. Långa handläggningstider medför risker för rättssäkerheten och innebär att enskilda kan drabbas av både ekonomiska och personliga förluster.

När regeringen handlägger och beslutar i förvaltningsärenden är det centralt att förvaltningsrättsliga principer upprätthålls. Även om det ärende som är föremål för utskottets granskning förefaller både omfattande och komplicerat, vilket givetvis kan motivera en längre handläggningstid än i mer rutinartade ärenden, måste det enligt utskottets mening krävas att tidsutdräkten beror på

att ärendet under tiden är föremål för fortlöpande och relevanta beredningsåtgärder. Härutöver kräver, som utskottet tidigare har betonat, handläggningen av komplexa förvaltningsärenden en effektiv och ändamålsenlig organisation. I det aktuella ärendet vidtogs inga synbara handläggningsåtgärder under en period på närmare tre år. Detta innebär enligt utskottet en tidsutdräkt som inte är acceptabel.

Av materialet framgår vidare att sökanden vid ett flertal tillfällen sökt kontakt med Näringsdepartementet med önskemål om att få utveckla sin sak vid ett möte, men att departementet då har uppgett att ett möte inte är möjligt eftersom frågan rör ett kommande regeringsbeslut och ett ärende under handläggning. Utskottet kan konstatera att statsministern under utfrågningen i ett annat granskningsärende (avsnitt 3.4) till utskottet anfört att man som part har möjlighet att få framföra sin uppfattning muntligt, detta för att alla ska behandlas lika. Utskottet kan konstatera att departementsledningens besked till företrädare för det aktuella bolaget i frågan om möjligheterna till ett möte därmed inte verkar vara i linje med det förhållningssätt som statsministern anger och att det alltså verkar saknas ett gemensamt förhållningssätt inom Regeringskansliet till möjligheten för parter i förvaltningsärenden att få till stånd ett möte med det ansvariga departementet.

3.4 Tillståndsärende om utbyggnad av raffinaderi i Lysekil

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1060-2019/20), *bilaga A3.4.1*, begärs att utskottet granskar regeringens och i synnerhet statsminister Stefan Löfvens och vice statsminister Isabella Lövins hantering av ärendet om tillstånd för Preems utbyggnad av raffinaderiet i Lysekil.

Anmälaren menar att regeringen inte drar sig för att överpröva domslut på politiska grunder. I anmälan anges att Mark- och miljödomstolen i Vänersborg i november 2018 godkände Preems planer om en utbyggnad. Beslutet överklagades till Mark- och miljööverdomstolen som i juni 2019 beslutade att ta upp fallet till prövning. Därefter, i augusti 2019, beslutade regeringen att ta över prövningen. Enligt anmälaren finns minst tre inslag i regeringens agerande som allvarligt utmanar domstolarnas oberoende och enskildas rättssäkerhet.

För det första har regeringen kommit in i processen väldigt sent. Enligt en rapport från riksdagens utredningstjänst är det såvitt känt första gången regeringen ingriper i en domstolsprocess i ett så sent skede.

För det andra verkar regeringen ha dragit i gång en sorts skenprocess. Vice statsminister Isabella Lövin fick när hon var med i Ekots lördagsintervju i Sveriges radio den 9 november 2019 frågan om Preem skulle få bygga ut. Hon svarade då att det ”absolut inte är hållbart att investera” i den typ av

verksamhet som är aktuell. Anmälaren anför att det i konstitutionellt hänseende är allvarligt att regeringen eller åtminstone vice statsministern verkar ha bestämt sig för utgången innan prövningen har ägt rum.

För det tredje använder regeringen den nya klimatlagen som trädde i kraft den 1 januari 2018 på ett sätt som inte var avsett. Enligt lagen ska regeringen föra en politik som utgår från de klimatmål som riksdagen sätter upp. Regeringen hänvisar enligt anmälan till klimatlagen för att motivera sitt ingripande i prövningen av Preems ansökan. Att klimatlagen kan användas som en grund för regeringen att överpröva domstolsutslag och neka tillstånd i konkreta fall kommer enligt anmälan som en total överraskning för de flesta.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat en promemoria från Miljödepartementet, *bilaga A3.4.2*, samt kopior av skriftväxling mellan Regeringskansliet och Preem, *bilaga A3.4.3*. Därutöver har till grund för granskningen bl.a. legat regeringens beslut om förbehåll om tillåtlighetsprövning den 22 augusti 2019 och underrättelser från Naturvårdsverket och Länsstyrelsen i Västra Götalands län, *bilaga A3.4.4–6*.

Utskottet höll en offentlig utfrågning den 20 oktober 2020 med klimat- och miljöminister Isabella Lövin, *bilaga B6* och den 23 oktober 2020 med statsminister Stefan Löfven, *bilaga B8*. Vidare har utskottet den 5 november 2002 hållit en utfrågning med f.d. justitierådet Marianne Eliason och f.d. ordföranden i Mark- och miljööverdomstolen Ulf Bjällås, *bilaga B9*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Dom från Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt

Preem AB (Preem) ansökte den 14 december 2016 hos Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt om tillstånd till befintlig och utökad verksamhet vid Preemraff i Lysekil.

I en deldom den 9 november 2018 (mål nr 4708-16) lämnade Mark- och miljödomstolen i Vänersborg tillstånd till Preem enligt 9 och 11 kap. miljöbalken för befintlig och utökad verksamhet vid Preemraff Lysekil.

Överklagande

Ett antal miljöorganisationer och enskilda personer överklagade domen till Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt. Domen överklagades inte av någon av de myndigheter som har till uppgift att ta till vara miljöintressen i tillståndsprocesser.

Regeringens beslut att förbehålla sig prövningen

Underrättelse från Naturvårdsverket

Naturvårdsverket underrättade den 27 juni 2019 enligt 17 kap. 5 § första stycket miljöbalken regeringen om Preems ansökan. Naturvårdsverket bedömde att verksamheten var en verksamhet som i betraktande av de intressen som miljöbalken enligt 1 kap. 1 § ska främja kunde antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag.

I underrättelsen anförde Naturvårdsverket att den ansökta verksamheten förväntades innebära att anläggningens utsläpp av koldioxid skulle öka från dagens ca 1,7 miljoner ton per år till 3,4 miljoner ton per år. Enligt bolaget skulle knappt hälften av utsläppsökningen motverkas av mindre utsläpp i användarledet. Bolaget hade angett att det var en prioriterad fråga att utreda vilka åtgärder som kunde vara tänkbara för att på kortare och längre sikt reducera koldioxidutsläppen. Naturvårdsverket redogjorde även för en tidigare tillåtlighetsprövning i samband med en annan utbyggnad av Preems verksamhet.

Vidare anförde Naturvårdsverket att bolagets verksamhet dessutom omfattas av tillståndsplikt enligt lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter, vilket innebär att det inte med stöd av miljöbalken är möjligt att med villkor begränsa utsläppen av koldioxid.

Naturvårdsverket konstaterade att riksdagen sommaren 2017 beslutade att införa ett klimatpolitiskt ramverk för Sveriges nya klimatmål till 2030, 2040 och 2045, en klimatlag och ett klimatpolitiskt råd.

Naturvårdsverket bedömde, mot bakgrund av vad som redovisats, att prövningen av den ansökta verksamheten och dess utsläpp av koldioxid var komplex och att det hade tillkommit omständigheter i ett relativt sent skede av Mark- och miljödomstolens prövning. Naturvårdsverket bedömde därför att projektet var en verksamhet som i betraktande av de intressen som miljöbalken enligt 1 kap. 1 § ska främja kunde antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag, till följd av den ansökta verksamhetens klimatpåverkan. Nationella klimatmål, som har beslutats i enlighet med klimatlagen, är en del av miljömålssystemet. Vidare anfördes att eftersom förutsättningarna enligt 17 kap. 3 § miljöbalken var uppfyllda skulle Naturvårdsverket underrätta regeringen enligt 17 kap. 5 § första stycket miljöbalken.

Vidare anförde Naturvårdsverket att myndigheten var medveten om att underrättelsen gjordes i ett sent skede av prövningsprocessen och var av uppfattningen att det generellt sett var att föredra att en underrättelse sker i Mark- och miljödomstolen. Vidare anförde Naturvårdsverket att det mot bakgrund av vad som redogjorts för i underrättelsen, och då bl.a. tillåtligheten av den ansökta verksamheten var föremål för prövningen i Mark- och miljööverdomstolen, var Naturvårdsverkets bedömning att det i detta fall likväl var lämpligt att underrätta regeringen.

Skrivelse från länsstyrelsen

I en skrivelse den 11 juli 2019 till Miljö- och energidepartementet gjorde Länsstyrelsen i Västra Götalands län kompletteringar utifrån ett regionalt perspektiv till Naturvårdsverkets underrättelse. Länsstyrelsen ställde sig bakom Naturvårdsverkets bedömning att regeringen behövde pröva om bolagets utvidgade verksamhet kunde tillåtas. Länsstyrelsens bedömning var att prövningen av verksamheten även ur ett regionalt klimatperspektiv är komplex och att det regionala klimatmålet riskerade att inte nås varför regeringen behövde intensiviera sitt arbete för att förbättra internationella styrmedel och göra ytterligare nationella satsningar som stödjer klimatomställningen av industrin. Vidare anförde länsstyrelsen att flera omständigheter hade tillkommit i ett relativt sent skede av Mark- och miljödomstolens prövning vilket gjorde att länsstyrelsen såg ett behov av att göra kompletteringar utifrån ett regionalt perspektiv.

Regeringens beslut

Regeringen beslutade den 22 augusti 2019 med stöd av 17 kap. 3 § miljöbalken att tillåtligheten av den verksamhet vid Preemraff som Preem ansökt om tillstånd för ska prövas av regeringen enligt 17 kap. miljöbalken.

I skälen för beslutet anförde regeringen att tillåtligheten får prövas enligt 17 kap. 3 § om verksamheten, i betraktande av de intressen som miljöbalken enligt 1 kap. 1 § ska främja, kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag. Miljöbalkens syfte är enligt 1 kap. 1 § att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Vidare anförde regeringen att vad som är en hållbar utveckling har konkretiserats genom de miljömål som riksdagen har beslutat, däribland miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan.

Regeringen anförde vidare att riksdagen har antagit ett klimatramverk med nya klimatmål och en klimatlag. Det långsiktiga klimatmålet är att Sverige ska nå nettonollutsläpp senast 2045 för att därefter uppnå negativa utsläpp.

Regeringen bedömde att den verksamhet vid Premraff Lysekil som ansökan avsåg kunde antas få sådan betydande omfattning och bli av sådant ingripande slag som avses i 17 kap. 3 § miljöbalken.

Yttrande från Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt

Mark- och miljööverdomstolen överlämnade ett yttrande till regeringen den 15 juni 2020. Domstolen ansåg att verksamheten vid Preemraff i Lysekil kan tillåtas.

Domstolen ansåg att den s.k. stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken inte kan tillämpas på en verksamhet som ingår i EU:s utsläppshandelssystem för växthusgaser. Enligt domstolen har inte klimatlagen någon rättsverkan vid prövning av tillstånd till enskilda verksamheter. Domstolen ansåg också att klimatmålen som beslutades av riksdagen 2017 inte innebär någon förändring av de krav som kan ställas på koldioxidutsläpp vid prövning av tillstånd till enskilda verksamheter som ingår i utsläppshandelssystemet.

Återkallelse från Preem

I en skrivelse den 28 september 2020 till regeringen återkallade Preem sin ansökan.

Intervjuer med miljö- och klimatminister Isabella Lövin

I Ekots lördagsintervju den 9 november 2019 intervjuades miljö- och klimatminister Isabella Lövin bl.a. om Premraffs ansökan om att bygga ut raffinaderiet i Lysekil. På en fråga från intervjuaren om Preem skulle få bygga ut om Miljöpartiet fick bestämma uppgav Isabella Lövin följande:

Som miljöpartist ser jag naturligtvis att det absolut inte är hållbart att investera i mer infrastruktur för fossila bränslen. När vi ska få ner utsläppen till noll i mitten av det här seklet. Och om jag bara får säga något om hur akut det här läget är. Vi hörde alldeles nyss på nyheterna om hur det brinner historiskt stora bränder i Australien. Vi har haft här i veckan i Kalifornien – det brinner. Om man tittar på hur de här väderhändelserna utvecklar sig, så hade världen 1980 ungefär 200 extrema väderhändelser om året, nu är det 800. Det är översvämningar, orkaner och extrema bränder. Vi väntar oss en havsnivåhöjning som kommer att förstöra grundvatten för städer och tvinga 200 miljoner människor på flykt. Det är den situation vi befinner oss i. Och då behöver vi investera i förnybara bränslen. Inte ytterligare investeringar för fossila bränslen.

I intervjun uttalade sig Isabella Lövin även om bl.a. bakgrunden till att regeringen beslutade att ta över prövningen av ärendet och arbetet med att se över lagstiftningen med anledning av de nya klimatmålen.

Även den 26 september 2020 medverkade Isabella Lövin i Ekots lördagsintervju. Vid intervjun uppgav hon bl.a. att det är en principiellt viktig fråga som regeringen lyft till sitt bord. Hon sade också att det inte är unikt att regering prövar frågan om tillstånd till en stor investering med en stor miljöpåverkan och där man även måste väga in samhällshänsyn. Vidare sade hon att det är första gången regeringen ska pröva en anläggning där man måste se om vi klarar klimatmålen. Prövningen ska göras av hur verksamheten förhåller sig till de regler som styr miljöprövningen men också hur den förhåller sig till klimatmålen. Vidare sade hon att man ska komma ihåg att klimatlagen togs för bara två år sedan. Väldigt mycket av den lagstiftning som vi har i dag är inte anpassad för att vi ska klara klimatmålen. Regeringen har därför tillsatt en stor utredning som ska titta över Sveriges lagstiftning.

Uppgifter i medierna

I en artikel den 28 september 2020 med rubriken Lövins hemliga spel före Preems beslut på tidningen Expressens webbplats angavs att Isabella Lövins statssekreterare inför Preems beslut att återkalla sin ansökan suttit i hemliga möten med bolagets verkställande direktör.

Vidare angavs att statssekreteraren hade skickat förhandsinformation om Miljöpartiets budgetsatsningar till bolaget. I ett e-postmeddelande den 11 september 2020 skrev statssekreteraren följande:

Hej igen! Ytterligare goda nyheter, bra om ni hejar på (efter publicering såklart): Ikväll klockan 21.00 presenteras satsning på statliga

kreditgarantier för stora investeringar i Sverige, som bidrar till att nå målen i miljömålssystemet och det klimatpolitiska ramverket. 50 miljarder på tre år! Kommer som sagt kl. 21 i kväll, i DI.

Till Expressen uppgav statssekreteraren att hon inte brukar skicka e-postmeddelanden med förhandsinformation om budgeten till bolag. Statssekreteraren uppgav vidare bl.a.: ”Det här är en information alldeles innan den kom ut och kommunicerades. Det är däremot inte information som handlar om vad som skulle kunna gå till dem, eller inte”. På en fråga från Expressen om Preem har sagt att de drar tillbaka sin ansökan om regeringen inför kraftfulla kreditgarantier svarade statssekreteraren: ”Absolut inte”

Preems verkställande direktör uppgav till Expressen att Preem välkomnar en öppen och konstruktiv dialog samt att ”...vår korrespondens med regeringen har varit en naturlig del i den politiska processen.”

Vidare angavs i artikeln att Isabella Lövins statssekreterare den 10 september 2020 skickade information om att en reduktionsplikt ska presenteras av Per Bolund dagen efter, kl. 8.15 i P1. Preems verkställande direktör svarar med att tacka för en ”heads-up”.

I artikeln angavs också att Isabella Lövin skrev på Twitter att skälet till att Preem drog tillbaka sin ansökan bl.a. var regeringens beslut om en mer ambitiös reduktionsplikt och stöden till drivmedelsproduktion.

I twittermeddelandet skrev Isabella Lövin:

Preem drar tillbaka ansökan om utbyggnaden av raffinaderiet i Lysekil. Starka skäl enl Preem är regeringens beslut om en mer ambitiös reduktionsplikt i Sverige och nya stöd till inhemsk förnybar drivmedelsproduktion. #klimat #grönomställning

Det angavs i artikeln att Isabella Lövin kände till dialogen som statssekreteraren haft med Preems verkställande direktör. Isabella Lövin sa till tidningen: ”Preem har aldrig ställt några krav på Miljöpartiet. Vi driver politik för att förhindra en klimatkris.” Hon sa också: ”Miljöpartiet vill ha ett förbud mot fossila bränslen. Jag tror alla förstår att det är ganska långt från att gå oljebolagens intressen. Vi har andra partier som gör sådant.”

Vidare angavs i artikeln att Preems verkställande direktör och Isabella Lövins statssekreterare träffades i ett möte på departementet den 8 september. Mötet ägde rum på Preems initiativ och efter en veckas betänketid svarade statssekreteraren följande:

(...)

Vore värdefullt att ses för att diskutera möjliga vägar framåt. I min kalender finns en lucka denna vecka torsdag em, hoppas ni kan komma hit då för ett möte, du plus en. Funkar det? Från vår sida kommer jag samt en tjm från Miljödepartementet.

Av en promemoria från mötet framgick enligt artikeln att man diskuterade tidsplanen, samt att Preem berättade om sin plan för samhällsviktig verksamhet i en hållbar framtid.

Expressen bad att få ta del av mötesanteckningar från samtliga möten som statsrådets statssekreterare haft med företrädare för Preem. Tidningen fick

uppgifter om ett möte den 8 september. Av artikeln framgår att statssekreteraren och Preems verkställande direktör hade ett möte även i slutet av augusti.

Interpellation

Den 16 januari 2020 svarade statsrådet Isabella Lövin på en interpellation om prövningen av Preems ansökan (ip 2019/20:158). Isabella Lövin anförde som svar på interpellationen bl.a. följande (prot. 2019/20:59):

Regeringens beslut att förbehålla sig tillåtlighetsprövningen av en verksamhet sker som regel efter underrättelse från en myndighet eller kommun. Gällande Preemraff Lysekil fattade regeringen beslut om att förbehålla sig prövningen av tillåtligheten efter underrättelse från Naturvårdsverket. Det är en fördel om denna underrättelse kommer i ett tidigt skede, men det finns ingen borte tidsgräns för när den kan ske.

I fallet Preemraff Lysekil inkom denna underrättelse efter att målet överklagats till Mark- och miljööverdomstolen. Jag kan inte spekulera i regeringens framtida handlande, eftersom en saklig bedömning måste göras i varje enskilt fall. Däremot vill jag poängtera att det är fördelaktigt om regeringen underrättas i ett tidigt skede av en prövningsprocess.

Att regeringen i det fall som Louise Meijer nämner har förbehållit sig tillåtlighetsprövningen beror på att den planerade verksamheten vid Preemraff Lysekil kan antas komma att ha en stor påverkan på möjligheten att nå klimatmålen.

Vidare anförde Isabella Lövin bl.a. följande:

Först och främst är det absolut inte ovanligt att regeringen provar tillåtligheten av stora verksamheter. Till exempel kan nämnas vägprojekt som E4 Förbifart Stockholm, Ostlänken, det slutliga förvaret av kärnbränsle i Östhammar och en ny farled till Södertälje. Alla dessa ligger på regeringens bord.

Sedan var det ett antal instanser, personer och organisationer som underrättade regeringen om den planerade utbyggnaden av Preemraff i Lysekil. Det är en väsentligt stor investering vad beträffar påverkan på miljö och vår förmåga till att nå upp till de av riksdagen beslutade klimatmålen. Det här skulle öka utsläppen för Sveriges del med 3 procent, eller 3,4 miljoner ton.

Därför underrättade Naturvårdsverket regeringen. Det gjorde man efter det att klimatlagen hade trätt i kraft. Naturvårdsverket – vår myndighet – hänvisade till klimatlagen. Det är alltså inte så att Miljöpartiet har förlorat i någon som helst instans eller har lagt sig i en rättsprocess, utan det här är en fullständigt vanlig process. Nej, den är inte vanlig eftersom det är första gången en myndighet hänvisar till klimatlagen, men att regeringen får in den typen av ärenden är inte ovanligt.

Det är i och för sig önskvärt att den typen av ärenden lyfts upp så tidigt som möjligt i en rättsprocess. Enligt miljöbalken ska regeringen omedelbart lämna besked till domstolen i de fall regeringen förbehåller sig prövningen. Med detta menas att när väl regeringen har fattat ett beslut om förbehåll ska det beslutet genast skickas till domstolarna så att de kan anpassa sin handläggning av och bereda ärendet på ett riktigt sätt.

Det har tidigare hänt att Mark- och miljööverdomstolen har beslutat att överlämna ett överklagat ärende till regeringen trots att mark- och miljödomstolen har dömt i målet.

Det här är förstas en viktig fråga för hur regeringen ska klara att leva upp till klimatlagen, som är beslutad av riksdagen. Där har vi sagt att varje regering har ett ansvar för att vi ska kunna klara att nå nettonollutsläpp till 2045. Det regeringen ska göra är naturligtvis inte att besluta i varje enskilt fall för nya verksamheter, utan vi har satt igång en utredning för att se över all relevant lagstiftning för att det ska vara klart och tydligt hur man ska bedöma i de fallen. Miljöbalken är helt central i frågan, och en utredning ska titta på den. Direktiven till utredningen är klara, men en utredare har ännu inte utsetts.

Isabella Lövin anförde också följande:

För att svara på Louise Meijers fråga: Det var inte så att vi tog över ett ärende efter att ett domslut hade fallit. Det var ju så att ärendet hade överklagats och att domstolen hade beslutat att ta upp det. Det var då vår myndighet reagerade och underrättade regeringen. Länsstyrelsen i Västra Götaland underrättade också regeringen, och Naturskyddsföreningen och flera privatpersoner gjorde detsamma.

Detta skedde utifrån den klimatlag som inte fanns när ärendet inleddes. Vi har alltså en ny lag, och det är viktigt att vi kan pröva verksamheter som tydligt är försvarande för att vi ska uppnå det som är det övergripande målet i miljöbalken, nämligen att vi ska klara miljömålen. Ett klimatmål är ett av dessa miljömål.

Jag vill upprepa att det är viktigt för regeringen att vi ser över all relevant lagstiftning så att det blir tydligt att vi inte försvarar för denna eller kommande regeringar att uppnå klimatmålen. Hela Sverige – kommuner, företag och näringsliv – ska ha tydliga regler och lagar att förhålla sig till så att man vet vad som gäller.

Om regeringen inte hade valt att ta upp detta ärende hade vi haft ett betydligt mindre handlingsutrymme – det hade försvarat för regeringen att uppnå klimatmålen. Det är denna politiska bedömning som måste in i ett sådant här stort ärende, som påverkar vår förmåga att nå de av riksdagen beslutade målen när det handlar om att nå klimatneutralitet till 2045.

Det är viktigt att vi har förutsägbarhet och att vi också har ett framgångsrikt näringsliv. Mycket av det som har satts igång i Sverige tack vare den klimatlag som vi har antagit är ju oerhört positivt. Vi har till exempel väldigt stora investeringar i biobränsle, fossilfritt stål, biogas och elektrifiering. Det är en enorm explosion av vindkraftsutbyggnad som sker i Sverige tack vare klimatlagen. Detta ger stabilitet och förutsättningar för investeringar.

Generellt kan man väl säga – och detta kan jag säga både som minister och som språkrör – att det inte är hållbart med stora investeringar i fossila verksamheter för de enskilda näringsidkarna om vi nu tror att vi kommer att uppnå klimatmålen och vara nere på nettonollutsläpp 2045. Det är någonting som alla investerare behöver ta med i sina affärsplaner från och med nu.

Gällande ordning

Mark- och miljödomstolar

I mark- och miljödomstolarna handläggs miljörättsliga mål, exempelvis mål om tillstånd till miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet, fastighetsrättsliga mål såsom fastighetsbildningsmål och expropriationsmål, plan- och byggrättsliga mål såsom mål om detaljplaner, bygglov och rivningslov.

Enligt 1 kap. 2 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar får en mark- och miljödomstols domar och beslut överklagas till Mark- och miljööverdomstolen, om inte annat är föreskrivet. Mark- och miljööverdomstolens domar och beslut får överklagas till Högsta domstolen, om inte annat är föreskrivet.

Miljöbalken

Av 1 kap. 1 § första stycket miljöbalken framgår att bestämmelserna i balken syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.

Enligt andra stycket ska miljöbalken tillämpas så att

1. människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan
2. värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas
3. den biologiska mångfalden bevaras
4. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas
5. återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.

I 2 kap. 9 § första stycket anges att om en verksamhet eller åtgärd kan befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön, även om sådana skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått vidtas som kan krävas enligt denna balk, får verksamheten bedrivas eller åtgärden vidtas endast om regeringen finner att det finns särskilda skäl. En verksamhet eller åtgärd får enligt andra stycket inte bedrivas eller vidtas om den medför risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller miljön försämras avsevärt. Vad som sägs i första och andra stycket gäller enligt tredje stycket inte, om regeringen har tillåtit verksamheten enligt 17 kap. 1, 3 eller 4 §.

Enligt 17 kap. 1 § miljöbalken gäller att regeringen ska pröva tillåtligheten av vissa närmare angivna nya verksamheter.

I 17 kap. 3 § första stycket miljöbalken anges att regeringen för ett visst fall får förbehålla sig att pröva tillåtligheten av en verksamhet som inte omfattas av kravet på prövning enligt 1 §, om

1. verksamheten i betraktande av de intressen som denna balk enligt 1 kap. 1 § ska främja kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag,
2. verksamheten utanför ett område som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § kan antas mer än obetydligt skada naturvärdet inom området, eller
3. verksamheten omfattas av 4 kap. 6 § tredje stycket.

I tredje stycket anges att om ett mål eller ärende enligt denna balk pågår om tillståndsprovning av verksamheten, ska regeringen omedelbart lämna besked om förbehållet till den tillståndsprovande mark- och miljödostolen eller myndigheten.

Enligt 17 kap. 5 § första stycket miljöbalken ska en myndighet eller en kommun som inom sitt verksamhetsområde får kännedom om en verksamhet som avses i 3 § underrätta regeringen om detta. Trafikverket ska enligt andra stycket årligen underrätta regeringen om byggande av vägar och järnvägar som omfattas av första stycket.

I miljöbalken finns bestämmelser om att den provande myndigheten eller domstolen med ett eget yttrande ska överlämna frågan om tillåtlighet till regeringen för provning bl.a. om regeringen har förbehållit sig provningen av tillåtligheten enligt 17 kap. 3 § miljöbalken. Bestämmelser om överlämnade finns såväl för den situationen att provning sker hos en förvaltningsmyndighet eller en kommun som när provningen sker hos en mark- och miljödostol, Mark- och miljööverdostolen eller Högsta domstolen. Bestämmelserna i miljöbalken finns i 19 kap. 2 § första stycket, 21 kap. 7 § första stycket, 23 kap. 7 § och 23 kap. 9 §.

Enligt förarbetena ska domstolens yttrande avges efter huvudförhandling och avse de omständigheter som har betydelse för tillåtlighetsfrågan (prop. 1997/98:45, del 2, s. 235).

När regeringen har provat tillåtligheten lämnas målet tillbaka till domstolen som då ska avslå ansökan om regeringen inte tillåtit verksamheten eller ge tillstånd med tillhörande villkor om regeringen tillåtit verksamheten.

Att regeringen prövar vissa verksamheter motiveras bl.a. med att ingen annan än regeringen kan åstadkomma en allsidig provning med en sammanvägning av bl.a. miljöskyddsmässiga, arbetsmarknadspolitiska och regionalpolitiska synpunkter. Framför allt är det viktigt att avgörandet av vissa verksamheter beslutas av ett organ som det går att utkräva politiskt ansvar av. Regeringens tillåtlighetsprovning har därför ansetts viktig som en tidig och betydelsefull länk i provningskedjan för att regeringen därigenom ska kunna utöva en politisk styrning av vissa beslut inom ramen för gällande rättsregler (prop. 1997/98:45, del 1, s. 435 f.).

Vid provningen av verksamheter enligt miljöbalken måste regeringen utgå från miljöbalkens hänsynsregler samt övriga tillståndsregler. Det finns inte någon särreglering som skiljer regeringens provning från annan tillståndsprovning av verksamheter enligt miljöbalken (prop. 2004/05:129 s. 80). Samma miljökrav bör således ställas på en verksamhet som provas av regeringen som på annan verksamhet (prop. 1997/98:45, del 1, s. 436).

I förarbetena anges som utgångspunkt för regeringsprovningen att den ska ske i ett förhållandevis tidigt skede i processen (prop. 1997/98:45, del 1, s. 442).

När regeringen har tillåtit en verksamhet är den frågan avgjord och ska inte ingå i den efterföljande tillståndsprovningen enligt miljöbalken.

Vidare anförts i förarbetena att regeringens beslut i tillåtlighetsfrågan torde omfattas av lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. Detta innebär att Högsta förvaltningsdomstolen (tidigare Regeringsrätten) efter överklagande prövar om avgörandet i ärendet strider mot någon rättsregel.

I en kommentar till miljöbalken anförts när det gäller 17 kap. 3 § tredje stycket att skyldigheten gäller i pågående mål och ärenden om tillståndsprövning (Sylten, Miljöbalk (1998:808) 17 kap. 3 §, Juno 2020-11-10). En tolkningsfråga gäller uttrycket ”omedelbart”. Det avser formellt regeringens besked om förbehåll. Men i propositionen med förslag till miljöbalk sägs att själva tillåtlighetsprövningen ska ske i ett förhållandevis tidigt skede i processen. I 5 § detta kapitel och i flera förordningar, som nämns i kommentaren till den paragrafen, stadgas om skyldighet för myndigheter att underrätta regeringen om verksamheter som kan bli föremål för förbehåll. Enligt 4 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ska en myndighet anmäla frågan om förbehåll till regeringen i god tid före huvudförhandling eller meddelande av tillståndsbeslut. Men förbehållsrätten gäller enligt 21 kap. 7 § och 23 kap. 7 § miljöbalken även för rättegången i överklagade mål i Mark- och miljööverdomstolen och även i Högsta domstolen, se 23 kap. 9 § MB, vilket rimmar mindre väl med vad som sägs i förarbetena att regeringens tillåtlighetsprövning ska ske i ett förhållandevis tidigt skede i processen. Dessutom kan en förbehållsrätt på detta sena stadium strida mot principen om domstolarnas självständighet i 11 kap. 3 § regeringsformen.

Förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

I 4 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd anges att om det i ett mål eller ärende enligt 9 kap. miljöbalken är fråga om tillstånd till en miljöfarlig verksamhet vars tillåtlighet enligt Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten bör prövas av regeringen enligt 17 kap. 3 § miljöbalken, ska verket eller myndigheten i god tid innan målet sätts ut till huvudförhandling eller tillståndsbeslut meddelas anmäla saken till regeringen.

Målen för miljöpolitiken

Målen för miljöpolitiken är strukturerade i ett målsystem som kallas för miljömålssystemet, enligt följande (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377):

- ett generationsmål som anger inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske inom en generation för att nå miljökvalitetsmålen
- miljökvalitetsmål som beskriver det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till
- etappmål som beskriver de samhällsomställningar som är viktiga steg för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen.

Generationsmålet är det övergripande målet för miljöpolitiken och beskriver att vi till nästa generation ska lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Målen för miljöpolitiken ska integreras i andra politikområden. Myndigheter ska ta hänsyn till miljö- och klimatfrågorna när de fullgör sin huvuduppgift.

Riksdagen har beslutat om 16 miljökvalitetsmål (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377), bl.a. målet Begränsad klimatpåverkan. Riksdagen har även beslutat etappmål som bidrar till att öka takten i arbetet med att nå miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan (prop. 2016/17:146, bet. 2016/17:MJU24, rskr. 2016/17:320).

Miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan innebär att halten av växthusgaser i atmosfären i enlighet med FN:s ramkonvention om klimatförändringar ska stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig.

Klimatlagen

I klimatlagen (2017:720), som trädde i kraft den 1 januari 2018, finns bestämmelser om regeringens klimatpolitiska arbete, vad arbetet ska syfta till och hur det ska bedrivas (1 §).

I 2 § anges att regeringen ska bedriva ett klimatpolitiskt arbete som

1. syftar till att förhindra farlig störning i klimatsystemet
2. bidrar till att skydda ekosystemen samt nutida och framtida generationer mot skadliga effekter av klimatförändring
3. är inriktat på att minska utsläppen av koldioxid och andra växthusgaser och att bevara och skapa funktioner i miljön som motverkar klimatförändring och dess skadliga effekter
4. vilar på vetenskaplig grund och baseras på relevanta tekniska, sociala, ekonomiska och miljömässiga överväganden.

Regeringens klimatpolitiska arbete ska enligt 3 § utgå från det långsiktiga, tidssatta utsläppsmål som riksdagen har fastställt. Regeringen ska fastställa de övriga utsläppsminskningsmål som behövs för att nå det långsiktiga målet. Arbetet ska bedrivas på ett sätt som ger förutsättningar för klimatpolitiska och budgetpolitiska mål att samverka med varandra.

I förarbetena (prop. 2016/17:146 s. 51) anfördes att det förhållandet att lagen riktar sig till regeringen innebär att det är regeringen som kollektiv – och ytterst statsministern – som är ansvarig för att se till att lagen efterföljs (jfr 6 kap. 1 § och 7 kap. 3 och 4 §§ regeringsformen). Regeringskansliet och de statliga förvaltningsmyndigheterna är centrala aktörer i regeringens arbete för att säkerställa detta (jfr 7 kap. 1 och 2 §§ regeringsformen).

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på vissa frågor. Som svar har utskottet fått en promemoria från Miljödepartementet (bilaga A3.4.2).

Av svaren framgår att regeringen inte håller sig informerad om ansökningar om tillstånd till verksamheter som kan omfattas av 17 kap. 3 § miljöbalken på annat sätt än genom underrättelser enligt 17 kap. 5 § miljöbalken eller från enskilda.

Såvitt kunnat utredas har regeringen förbehållit sig att pröva tillåtligheten av en verksamhet enligt 17 kap. 3 § miljöbalken vid åtta tillfällen. Besluten föregicks i sju av fallen av en underrättelse från en statlig myndighet eller en kommun. I ett av fallen föregicks beslutet av en underrättelse från en enskild.

När det gäller det aktuella ärendet kom en underrättelse in till Regeringskansliet den 17 juni 2019 från Svenska Naturskyddsföreningen. Naturvårdsverkets underrättelse inkom den 27 juni 2019. Tillståndsärendet hade dessförinnan inte tagits upp i någon dialog med Naturvårdsverket.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län informerade Regeringskansliet den 8 juli 2019 om att länsstyrelsen hade för avsikt att underrätta regeringen om verksamheten eller på annat sätt upplysa regeringen om verksamheten utifrån ett regionalt perspektiv. I övrigt hade det aktuella tillståndsärendet inte behandlats mellan länsstyrelsen och Regeringskansliet före skrivelsen den 11 juli 2019.

När det gäller vad Isabella Lövin uttalade i intervjun den 9 november 2019 anføres i svaren att hon uttalade sig i egenskap av partiföreträdare. Uttalandet var allmänt hållet och inte avsett att föregripa den tillåtlighetsprövning som regeringen hade till uppgift att göra efter att Mark- och miljööverdomstolen överlämnat frågan till regeringen.

Det Isabella Lövin uttalade i interpellationsdebatten den 16 januari 2020 om investeringar i fossila verksamheter var allmänt hållet och inte avsett att föregripa tillåtlighetsprövningen.

Utskottet begärde svar på vad som låg till grund för vissa bedömningar som Isabella Lövin gjorde i interpellationsdebatten den 16 januari 2020. Dessa var följande:

1. Att det inte finns någon borte tidsgräns för när en underrättelse kan ske.
2. Att det är en fördel om regeringen underrättas i ett tidigt skede av en prövningsprocess.
3. Att det med det som anges i miljöbalken om att regeringen, om den förbehåller sig prövningen, omedelbart ska lämna besked till domstolen menas, att när väl regeringen har fattat ett beslut om förbehåll ska det beslutet genast skickas till domstolarna så att de kan anpassa sin handläggning av och bereda ärendet på ett riktigt sätt.
4. Att om regeringen inte hade valt att ta upp detta ärende hade den haft ett betydligt mindre handlingsutrymme – det hade försvårat för regeringen att uppnå klimatmålen.

När det gäller punkt 1 anförs i svaren att det av 17 kap. 3 § första stycket 1 miljöbalken följer att regeringen för ett visst fall får förbehålla sig att pröva tillåtligheten av en verksamhet som inte omfattas av kravet på prövning enligt 1 §, om verksamheten i betraktande av de intressen som miljöbalken enligt 1 kap. 1 § ska främja kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag. Enligt 17 kap. 5§ första stycket miljöbalken ska en myndighet eller kommun som inom sitt verksamhetsområde får kännedom om en verksamhet som avses i 3 § underrätta regeringen om verksamheten. Bestämmelsen anger inga gränser i tiden för när en underrättelse ska ske. För att skyldigheten ska inträda krävs det att myndigheten eller kommunen dels har kännedom om verksamheten, dels gör bedömningen att denna uppfyller kraven i den sistnämnda bestämmelsen.

Vidare anförs att det kan uppstå situationer där en myndighet eller kommun i ett sent skede, t.ex. på grund av ny information i utredningen av ett ärende, bedömer att en verksamhet kan antas få en sådan betydande omfattning eller bli av sådant ingripande slag som avses i 17 kap. 3 § miljöbalken. Av betydelse är också att kvalifikationen i 17 kap. 3 § första stycket 1 ska göras i förhållande till de intressen som miljöbalken enligt 1 kap. 1 § ska främja, vilka i sin tur konkretiseras i de miljömål som riksdagen har antagit.

När det gäller punkt 2 anförs att regeringen i den proposition som låg till grund för införandet av miljöbalken angav regeringen att en utgångspunkt för regeringsprövningen borde vara att den sker i ett förhållandevis tidigt skede i processen (prop. 1997/98:45 del 1 s. 442). Regeringen har i förordningar närmare angett i vilka skeden i tillståndsprocessen som vissa särskilt utpekade statliga förvaltningsmyndigheter ska underrätta regeringen i enlighet med 17 kap. 5 § miljöbalken. Det kan dock uppstå situationer där en myndighet i ett sent skede bedömer att en verksamhet kan antas få en sådan betydande omfattning eller bli av ett sådant ingripande slag som avses i 17 kap. 3 § miljöbalken. Av Naturvårdsverkets underrättelse den 27 juni 2019 framgår bl.a. att verket gjort bedömningen att det tillkommit omständigheter i ett sent skede av mark- och miljödomstolens prövning och att det varit lämpligt att underrätta regeringen trots att det skett i ett sent skede av prövningsprocessen.

När det gäller punkt 3 anförs att det av 17 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken följer att om ett mål eller ärende enligt miljöbalken pågår om tillståndsprövning av en verksamhet, ska regeringen omedelbart lämna ett besked om ett beslut att förbehålla sig prövningen av tillåtligheten av verksamheten till den tillståndsprövande mark- och miljödomstolen eller myndigheten. Skyldigheten hänger samman med det krav som i miljöbalken uppställts på att den prövande myndigheten eller domstolen med ett eget yttrande ska överlämna frågan om tillåtlighet till regeringen för prövning (19 kap. 2 § första stycket i fråga om statliga förvaltningsmyndigheter eller kommuner, 21 kap. 7 § första stycket i fråga om mark- och miljödomstolarna, 23 kap. 7 § i fråga om Mark- och miljööverdomstolen samt 23 kap. 9 § i fråga om Högsta domstolen). Så snart den prövande mark- och miljödomstolen eller myndigheten får kännedom om regeringens beslut om förbehåll ska den

handläggning som syftar till ett avgörande upphöra för att ersättas av en handläggning i syfte att överlämna frågan till regeringen.

När det gäller punkt 4 anförs i svaren att det av förarbetena till miljöbalken framgår bl.a. följande. Att regeringen är det organ som prövar tillåtligheten av vissa typer av verksamheter har motiverats med att ingen annan än regeringen kan åstadkomma en allsidig prövning med en sammanvägning av bl.a. miljöskyddsmässiga, arbetsmarknadspolitiska och regionalpolitiska synpunkter. Prövningen av vilken påverkan på omgivningen som kan tolereras rymmer inte sällan samhällsfrågor som bör lösas utifrån ett nationellt perspektiv. De bedömningar som ska göras omfattar ytterst politiska ställningstaganden (prop. 1997/98:45 del 1 s. 435 f.).

Vidare anförs att det av regeringens beslut den 22 augusti 2019 framgår bl.a. att regeringen gjort bedömningen att den aktuella verksamheten kan antas få sådan betydande omfattning och bli av sådant ingripande slag som avses i 17 kap. 3 § miljöbalken. Av beslutet framgår också att riksdagen har antagit ett långsiktigt klimatmål om att Sverige ska nå nettonollutsläpp senast år 2045 för att därefter uppnå negativa utsläpp.

Det anförs också att Isabella Lövins uttalande inte var avsett att föregripa den tillåtlighetsprövning som regeringen har till uppgift att göra efter att Mark- och miljööverdomstolen överlämnat frågan till regeringen.

Utfrågningar

Klimat- och miljöminister Isabella Lövin

Utskottet höll den 20 oktober 2020 en offentlig utfrågning med klimat- och miljöminister Isabella Lövin (bilaga B6). Inför utfrågningen hade utskottet skickat ett antal skriftliga frågor till Regeringskansliet.

Vid utfrågningen besvarade Isabella Lövin följande skriftliga frågor m.m. som skickats av utskottet före utfrågningen:

1. Hur många möten med företrädare för Preem AB har Isabella Lövins statssekreterare haft under augusti-september 2020? Har statsrådet Isabella Lövin deltagit på något av mötena och i så fall på vilka?
2. Har statsrådet Isabella Lövin under den aktuella tidsperioden haft möten med företrädare för Preem och i så fall när?
3. Vad har syftet varit med de möten som ägt rum?
4. Har Preems ansökan rörande ett raffinaderi i Lysekil diskuterats vid mötena? Har i så fall frågor om en återkallelse av ansökan diskuterats eller på annat sätt tagits upp vid något av mötena?
5. Utskottet önskar ta del av den dokumentation som finns från mötena.
6. Utskottet önskar ta del av den skriftväxling (oavsett vilken teknik som använts) som förekommit mellan Regeringskansliet och Preem AB under augusti-september 2020.
7. Vad låg till grund för det som statsrådet Isabella Lövin skrev i ett twittermeddelande om att starka skäl för Preem att dra tillbaka sin ansökan

- enligt Preem var regeringens beslut om en mer ambitiös reduktionsplikt i Sverige och nya stöd till inhemsk förnybar drivmedelsproduktion.
8. När påbörjades beredningen inför beslut om ”en mer ambitiös reduktionsplikt” och ”nya stöd till inhemsk förnybar drivmedelsproduktion” samt en ”satsning på statliga kreditgarantier för stora investeringar i Sverige, som bidrar till att nå målen i miljömålssystemet och det klimatpolitiska ramverket” och vilka beredningsåtgärder har vidtagits?
 9. Vilka övriga kommentarer eller upplysningar föranleder denna promemoria?

Som svar på frågorna anförde Isabella Lövin följande.

Hennes statssekreterare Eva Svedling deltog i två möten med Preem. Mötena hölls den 26 augusti och den 10 september. Isabella Lövin deltog inte vid något av dessa möten, men hennes statssekreterare Eva Svedling höll henne informerad om mötena.

Isabella Lövin har inte haft några möten med företrädare för Preem.

Det är viktigt att regeringen håller sig informerad om utvecklingen och behovet av åtgärder inom olika branscher. Regeringskansliet har löpande kontakter med branscher, företag, intresseorganisationer och andra samhällsaktörer. Preem har bl.a. inom ramen för regeringens initiativ Fossilfritt Sverige föreslagit åtgärder för en omställning till produktion av förnybart. Preem önskade en dialog med företrädare för regeringen. Syftet med mötena var att lyssna på Preem och få information om Preems arbete för omställning till en produktion av förnybart. Preem hade efterfrågat en möjlighet att få presentera sina utvecklingsplaner för raffinaderiet i Lysekil, och Regeringskansliet tillmötesgår regelmässigt den typen av förfrågningar från parter i regeringsärenden.

Frågan om återkallelse av tillståndsansökan har inte tagits upp eller diskuterats vid mötena. Däremot diskuterades bolagets ansökan vid det andra mötet. Av mötesprotokollet framgår att Regeringskansliet lämnade allmän information om handläggningen av tillåtighetsärenden och att Preem lämnade information om bolagets projekt och framtida planer på övergång till förnybara alternativ.

Twittermeddelandet baserades på uppgifter i Preems eget pressmeddelande. Av pressmeddelandet framgår att Preems beslut att återkalla ansökan var ett kommersiellt beslut. Preem pekar i pressmeddelandet på faktorer som har haft betydelse för beslutet och nämner både den minskade globala efterfrågan på drivmedel och att investeringsklimatet förbättrats till följd av regeringens viktiga satsningar om en skärpt reduktionsplikt och stöd till inhemsk förnybar drivmedelsproduktion, som regeringen har aviserat i budgetpropositionen för 2021.

När det gäller reduktionsplikten beslutades den 2017, och den trädde i kraft den 1 juli 2018. Därefter har regeringen och samarbetspartierna både i januariavtalet och i den klimatpolitiska handlingsplanen från december förra året aviserat att reduktionsplikten bör utformas så att den bidrar till att nå det

nationella målet om minskade växthusgasutsläpp från inrikes transporter med minus 70 procent till 2030. Det är det som riksdagen har beslutat.

Vid en kontrollstation har Energimyndigheten i juni 2019 gjort en utvärdering av systemet med reduktionsplikt och föreslagit ökade nivåer till 2030. Energimyndighetens underlag uppdaterades i december förra året för att korrigera för felaktiga data. Energimyndigheten redogjorde även i samma dokument för de synpunkter som har kommit in i samband med de möten som de har haft med olika aktörer. Beredningen av nya reduktionsnivåer påbörjades i Regeringskansliet efter att man fått det första underlaget från Energimyndigheten.

En skärpt reduktionsplikt har förespråkats av bl.a. Fossilfritt Sverige. Den 26 juni 2020 efterfrågade representanter för tre företag, inklusive Preem, i en debattartikel tillsammans med Fossilfritt Sveriges representant att staten skulle bestämma en linjär reduktionskurva från dagens nivå till en nivå i enlighet med Energimyndighetens förslag. De nivåer som regeringen föreslår i budgetpropositionen för 2021 ligger i linje med Energimyndighetens förslag och är till och med lite högre. De är ett resultat av förhandlingarna mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna.

De förändrade reduktionsnivåerna för bensin och diesel samt en reduktionsplikt för flyget föreslås träda i kraft så tidigt som möjligt under 2021 och bedöms kunna träda i kraft tidigast den 30 juni 2021. Hur detta ska ske i detalj bereds nu i Regeringskansliet.

I regeringens klimatpolitiska handlingsplan lyfter regeringen att det finns problem kopplade till kapitalförsörjningen för hållbara investeringar med obeprövade processer och tekniker. Till exempel har Tillväxtanalys lyft problematiken med att företagen inte kan finansiera storskaliga projekt på grund av risken i investeringen.

Riskhantering är även något som flera av branscherna inom Fossilfritt Sverige har lyft fram i sina handlingsplaner. Den 3 januari 2019 efterfrågade representanter för nio branscher i en debattartikel i Dagens Nyheter att staten skulle utveckla åtgärder som sänker risken för dem som investerar i transformativa lösningar såsom investeringskrediter. Tidigare erfarenheter visar att investerare ofta är mindre benägna att ta risker under en lågkonjunktur.

Frågan om gröna kreditgarantier aktualiserades i samband med arbetet för grön återhämtning kopplat till coronakrisen. Regeringen, Centerpartiet och Liberalerna kom i juni 2020 överens om att införa gröna kreditgarantier till företag som vill göra miljö- och klimatinvesteringar. I budgetpropositionen för 2021 föreslår därför regeringen statliga kreditgarantier till gröna investeringar. Kreditgarantierna kommer att bedömas utifrån teknikneutrala kriterier och ställas ut av en förvaltningsmyndighet utan regeringens inblandning i vem som får ta del av dem och vem som inte får det. Hur kreditgarantierna ska administreras bereds nu i Regeringskansliet.

Industriklivet infördes 2018 i syfte att ge stöd till att minska de svåraste utsläppen inom industrin – de s.k. processrelaterade utsläppen. Under 2019

breddades Industriklivet med att också kunna ge stöd till minusutsläppstekniker.

I den klimatpolitiska handlingsplanen identifierade regeringen ett antal förutsättningar för att industrin ska kunna ställa om till att nå klimatmålen, däribland en rad teknikskiften och innovationer som kan bidra till att möjliggöra en klimatomställning. Vikten av och rollen för bl.a. plastreturraffinaderier, batteriproduktion, biodrivmedelsproduktion och vätgasproduktion lyfts i handlingsplanen.

I budgetpropositionen för 2021 föreslår regeringen därför att Industriklivet breddas ytterligare för att även kunna stödja en minskning av andra typer av växthusgasutsläpp än dem som är kopplade till de processrelaterade utsläppen och till strategiskt viktiga insatser inom industrin som bidrar till klimatomställning. Denna breddning aktualiserades som en åtgärd inom ramen för den gröna återhämtningen. Breddningen anknyter även till den nyligen beslutade strategin för cirkulär ekonomi, som bidrar till nå både miljö- och klimatmålen.

Pengar från Industriklivet kommer att betalas ut av Energimyndigheten utan regeringens inblandning i vilka företag som får ta del av dem. Hur breddningen av Industriklivet ska regleras i detalj bereds nu i Regeringskansliet.

Isabella Lövin anförde även att de handlingar utskottet efterfrågat har skickats till utskottet den 16 oktober 2020.

Vid utfrågningen i övrigt anförde Isabella Lövin bl.a. följande.

I anmälan till konstitutionsutskottet anfördes att regeringen har klivit in väldigt sent i processen och att regeringen ska lämna besked omedelbart om den ska ta över prövningen. Enligt Isabella Lövin har regeringen lagstöd för att pröva tillåtligheten av stora verksamheter. Detta regleras i 17 kap. miljöbalken. För vissa verksamheter gäller obligatorisk regeringsprövning. I andra fall sker prövningen efter att regeringen har beslutat om ett förbehåll, bl.a. i de fall verksamheten kan antas bli av betydande omfattning eller av ingripande slag i förhållande till miljöbalkens syfte, som är en hållbar utveckling.

Isabella Lövin anförde vidare att vad som är en hållbar utveckling har preciserats genom miljö kvalitetsmålen, bl.a. målet Begränsad klimatpåverkan. I sammanhanget kunde nämnas att tidigare omfattades en stor del av basindustrin, även raffinaderier, av obligatorisk regeringsprövning. Bedömningen av om regeringen ska förbehålla sig en prövning sker generellt efter en underrättelse från en myndighet. Myndigheterna har en skyldighet att underrätta regeringen för att regeringen ska få kännedom om pågående processer där förbehåll kan bli aktuellt. Underrättelser ska som utgångspunkt ske under ett tidigt skede i tillståndprocessen, men det kan uppstå situationer där det framkommer nya omständigheter som medför att underrättelsen sker i ett senare skede. I detta fall skedde det efter att mark- och miljööverdomstolen hade meddelat sitt prövningstillstånd.

Vidare anförde Isabella Lövin att det framgår av miljöbalken att regeringen omedelbart ska meddela domstolen när den har fattat beslut om att förbehålla sig prövningen. Detta gäller när regeringen väl har fattat ett beslut om förbehåll för att domstolen ska få kännedom om beslutet och kunna anpassa sin beredning av ärendet. Domstolen fungerar nämligen som beredningsorgan till regeringen.

Isabella Lövin anförde också att det stämmer att regeringen inte har förbehållit sig prövningar i mark- och miljööverdomstolen tidigare, men det har hänt att mark- och miljööverdomstolen har beslutat om överlämnande till regeringen trots att mark- och miljödomstolen har dömt i målet. Det finns heller ingen borte tidsgräns för när regeringen kan fatta beslut om att förbehålla sig prövningen. De förfaranderegler som finns i miljöbalken gäller för alla instanser från mark- och miljödomstol upp till Högsta domstolen.

Vidare anförde Isabella Lövin att det i anmälan anges att regeringen verkar ha dragit igång en sorts skenprocess och att hon, genom att ha uttalat sig om att det inte är hållbart att investera i fossila bränslen, hade bestämt sig om utgången på förhand. Enligt Isabella Lövin överlämnades ärendet från Mark- och miljööverdomstolen den 15 juni i år, och först därefter påbörjades beredningen inom Regeringskansliet. Under tiden som beredning pågick inom Regeringskansliet återkallade Preem sin ansökan, och regeringen har därför fattat beslut om att avskryva ärendet. Någon prövning i sak har alltså inte skett.

Isabella Lövin anförde också att de uttalanden som hon har gjort i medierna har varit på ett generellt plan och har inte varit avsedda att föregripa prövningen. Att regeringen vill se en omställning till förnybart och mer klimatvänliga bränslen är ingen hemlighet; det ligger helt i enlighet med regeringens klimatpolitik.

Vidare anförde Isabella Lövin att det anförs i anmälan att regeringen använder klimatlagen på ett sätt som inte alls var tanken när regeringen hänvisar till klimatlagen för att motivera sitt ingripande i prövningen av Preemraff. Enligt Isabella Lövin skedde förbehållet med stöd av miljöbalken och de kriterier som anges där. Vid förbehållsprövningen ska regeringen beakta om verksamheten kan påverka miljöbalkens mål om att främja en hållbar utveckling. Det målet har preciserats genom miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan med tillhörande etappmål. Det långsiktiga målet är att Sverige ska nå nettonollutsläpp 2045. Dessa mål är en del av det klimatpolitiska ramverket, där även klimatlagen ingår. Det är i denna kontext som klimatlagen redogörs för i förbehållsbeslutet.

Isabella Lövin anförde också att det mellan statssekreteraren och bolaget hade varit fråga om information om en budgetnyhet som skulle komma att presenteras. Anledningen till det var, precis som det är i budgetpresentations-tider, att regeringen är angelägen om att de satsningar som görs också tas emot väl från samhället. Där fanns ett skäl till att återkoppla efter den kontakt som hade funnits tidigare med diskussioner kring vilken typ av utveckling regeringen vill främja. Vidare anförde Isabella Lövin att när det gällde övriga kontakter är det inte på något sätt uteslutet att man har kontakter med företag

från regeringens sida. Detta är någonting som är ganska naturligt i hela regeringens arbete.

Isabella Lövin anförde också att regeringen inte har diskuterat något återkallande av tillståndsansökan. Det som diskuterats på de två möten som skett är dels processen i Regeringskansliet, dels att Preem har varit angelägna om att presentera sina planer framöver för investering i förnybara bränslen och velat lägga fram sin sak.

Vidare anförde Isabella Lövin att lagstiftaren har gett regeringen möjlighet att göra en prövning utifrån om en verksamhet bl.a. enligt 17 kap. miljöbalken har betydande omfattning eller är av ingripande slag i förhållande till miljöbalkens syfte att främja en hållbar utveckling. Att detta inte skulle vara en rättssäker process stämmer inte. Lagstiftaren har gett regeringen möjlighet att även utan någon borte tidsgräns och även i överinstans förbehålla sig tillåtlighetsprövningen.

Isabella Lövin anförde också att bestämmelserna i miljöbalken även gäller i högre instanser, men det är förstås önskvärt att komma in tidigt i processen. Regeringen är beroende av en underrättelse från en myndighet.

Vidare anförde Isabella Lövin att Naturvårdsverket i sin underrättelse hänvisar till nya omständigheter. Regeringen har egentligen inte tagit ställning till exakt vilka de nya omständigheterna är.

Isabella Lövin anförde också att i och med att överklagan hade godkänts av Mark- och miljööverdomstolen var ärendet inte heller slutligt avgjort i rätten. Därför var det inget hinder för att regeringen att förbehålla sig tillåtlighetsprövningen. Regeringen är ju en del i en prövningskedja som riksdagen har beslutat om och som finns i bestämmelserna i miljöbalken.

Statsminister Stefan Löfven

Utskottet höll den 23 oktober 2020 en offentlig utfrågning med statsminister Stefan Löfven (bilaga B8).

Stefan Löfven anförde att ärendet vid tidpunkten för regeringens beslut låg i Mark- och miljööverdomstolen och att det, som tidigare har redogjorts för i granskningsärendet, inte finns några hinder för regeringen tar över ett ärende även sent i processen. Det är när en myndighet, i det här fallet Naturvårdsverket, underrättar regeringen om möjligheten att ta över tillåtlighetsprövningen finns. Enligt Stefan Löfven har regeringen när myndigheter hör av sig möjlighet att ta ställning till om man vill göra tillåtlighetsprövningen eller inte. Man kan tycka att det var sent i processen. Men det var då regeringen hade möjlighet att ta ställning i frågan.

Vidare anförde Stefan Löfven att arbetet med kreditgarantier och reduktionsplikter påbörjades långt före de samtal som ägde rum augusti 2020. Det finns ingen sådan koppling, så att dessa samtal skulle ha föranlett det beslutet, utan det är ett arbete som har påbörjats långt före augusti 2020.

Stefan Löfven anförde också att i den stund regeringen beslutar om att göra tillåtlighetsprövningen blir det ett förvaltningsärende. Då ska det hanteras enligt förvaltningslagen, och den är strikt. Det ska vara opartiskhet och

saklighet vid behandlingen av ärendet. Det finns också en möjlighet, en rättighet, för en part att lämna uppgifter muntligt.

Marianne Eliason och Ulf Bjällås

Utskottet höll den 5 november 2020 en utfrågning med f.d. justitierådet Marianne Eliason och f.d. ordföranden i Mark- och miljööverdomstolen Ulf Bjällås (bilaga B9).

Ulf Bjällås anförde att den situation vi pratar om här är när regeringen förbehåller sig prövningen, alltså 17 kap. 3 § miljöbalken. Regeringen kan också obligatoriskt pröva anläggningar. Det finns i 17 kap. 1 § en uppräkningslista av vilka fall det kan ske, och det är nu bara i tre olika fall. Det är numera ganska begränsat, men tidigare fanns det en lång uppräkningslista i den paragrafen. Det var Miljöbalkskommittén, som Ulf Bjällås var ordförande i, som föreslog att man skulle banta i den. Så skedde också 2005.

Vidare anförde Ulf Bjällås att det finns en tredje situation. Det är när domstolen själv överlämnar en fråga till regeringen. Domstolen kan själv bedöma att det är en så stor fråga där olika allmänna intressen står mot varandra att man överlämnar till regeringen att avgöra. Det kan både miljödomstolar, miljööverdomstolen och även Högsta domstolen göra.

Ulf Bjällås anförde också att lagbestämmelsen som nu är aktuell anger att man omedelbart ska lämna besked från regeringens sida. ”Omedelbart”, står det. Bakgrunden är att det i förarbetena till lagen står att prövningen som kommer till stånd ska ske på ett tidigt stadium. Hur ska man tolka ”omedelbart”? Det är enligt Ulf Bjällås den fråga som dyker upp här. Han anförde vidare att det är en bestämmelse som riktar sig till regeringen, alltså att regeringen ska lämna besked omedelbart. Sedan finns det en bestämmelse som säger att myndigheterna ska underrätta regeringen om det behövs en sådan här prövning. Men det är så att regeringen kan besluta själv; den behöver inte vänta på en underrättelse. En enskild kan underrätta regeringen, och regeringen kan själv besluta. För myndigheterna finns det en bestämmelse som säger: Om man ska underrätta regeringen ska det ske före huvudförhandlingen eller före det att dom meddelas. Ulf Bjällås tolkning är att detta måste ske i första instans.

Vidare anförde Ulf Bjällås att det låter väldigt konstigt att regeringen kan gå in efter det att en domstol har dömt i målet. Då kan det ju misstänkas att man från regeringens sida är missnöjd med den dom som har meddelats. Ulf Bjällås anförde att det kan stå omedelbart av processekonomiska skäl – att man inte ska vänta väldigt länge innan man fattar beslut – men han tycker också att bakom detta kan ligga grundlagens bestämmelser om att domstolarna är självständiga. Här hoppar man då in efter det att första instans har dömt och efter det att ingen från myndighetssidan har överklagat. Ulf Bjällås fick frågor om detta för säkert ett år sedan och han svarade då att han inte tror att regeringen kan göra det. Ulf Bjällås anförde att han vidhåller den uppfattningen. Han menade att det är skyldigheten att fatta beslut omedelbart

som avses, inte skyldigheten att expediera direkt, för det är väl ganska självklart att det ska ske skyndsamt.

Marianne Eliason anförde att det är en lite udda ordning med den här mixen mellan domstolarna och den politiska makten. Det sitter väl lite grann i ryggmärgen att man ska ha gränser där. Men det är ju lagreglerat i den här delen. Så ser systemet ut. Det är ju så att i vissa mål kan regeringen förbehålla sig den här tillåtlighetsprövningen, och det är inte kontroversiellt. Så ser det ut i dag.

Vidare anförde Marianne Eliason att den här udda ordningen var föremål för grundliga beredningar. Det var två propositioner om miljöbalken, och det är många juridiska instanser som har yttrat sig. Lagrådet konstaterade att det inte var förenligt med domstolarnas verksamhet att de i sina avgöranden skulle ta ställning till politiska intressekonflikter. Eftersom tillämpningen inbegrep frågor av det slaget fann Lagrådet det godtagbart att tillåtlighetsprövningen i de aktuella fallen skulle ankomma på regeringen.

Marianne Eliason anförde också att det ovanliga i det här målet är att överlämnandet gjordes först efter att mark- och miljödomstolen hade avgjort tillåtligheten och att regeringen efter att domen hade överklagats förbehöll sig prövningen. De där betänkligheterna i förhållande till bestämmelsen om domstolarnas självständighet ökar lite ju högre upp man kommer i instanserna, för då finns det ju en dom i den första instansen. Av lagtext och kommentarer är det i och för sig förutsatt att detta ska kunna ske.

Vidare anförde Marianne Eliason att frågan är från vilken tidpunkt man ska räkna när man räknar med överlämnandet, för då är systemet i den delen också lite udda. Det finns inte någon direkt anmälningsskyldighet. I många fall när det är någon som ska yttra sig får man en underrättelse om det. Sedan har man en viss tid på sig, och sedan måste man ge besked. Då är det här systemet att myndigheter och kommuner ska underrätta regeringen om att någonting är på gång. Den har inte någon ren skyldighet att själv hålla sig underrättad.

Marianne Eliason anförde vidare att Mark- och miljööverdomstolen har fattat ett beslut. De har lämnat över handlingarna till regeringen med eget yttrande, vilket de inte skulle ha gjort om bestämmelserna inte kunde tillämpas. Då är det deras beslut som gäller.

Utskottets ställningstagande

En fråga i granskningen har avsett tidpunkten för regeringens beslut att förbehålla sig tillåtlighetsprövningen. I anmälan till konstitutionsutskottet görs gällande att regeringens beslut borde ha kommit tidigare i processen. Av granskningen framgår att Naturvårdsverket i juni 2019, efter att inte ha överklagat Mark- och miljödomstolens dom och efter det att Mark- och miljööverdomstolen meddelat prövningstillstånd, genom en underrättelse uppmärksammade regeringen på att verksamheten kunde vara en sådan verksamhet som avses i 17 kap. 3 § första stycket miljöbalken. Mark- och miljödomstolen i Vänersborg hade den 9 november 2018 gett tillstånd till

verksamheten. Domen hade också överklagats till Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt som i juni 2019 beslutat att ge prövningstillstånd.

I förarbetena till miljöbalken anges att en regeringsprövning bör ske i ett förhållandevis tidigt skede i processen. Samtidigt innebär regleringen i miljöbalken att förfarandet är tillämpligt inte bara i första instans utan även i Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen.

I det nu aktuella fallet hade Naturvårdsverket först i ett förhållandevis sent skede uppmärksammat att den verksamhet som det var fråga om var av sådan karaktär att regeringen borde förbehålla sig tillåtlighetsprövningen. Naturvårdsverket anförde i sin underrättelse att det hade tillkommit omständigheter i ett relativt sent skede av mark- och miljödomstolens prövning. Detsamma anfördes av Länsstyrelsen i Västra Götalands län i ytterligare en underrättelse den 11 juli 2019. Regeringen har under granskningen inte närmare klargjort vilka dessa omständigheter var eller hur dessa har påverkat processen.

Regeringen är visserligen inte förhindrad att besluta om att förbehålla sig en tillåtlighetsprövning även om ingen myndighet eller kommun har lämnat en underrättelse till regeringen. I samtliga fall när regeringen förbehållit sig en prövning enligt 17 kap. 3 § första stycket miljöbalken har dock beslutet föregåtts av en underrättelse. Granskningen visar också att regeringen inte håller sig informerad om ansökningar som kan omfattas av bestämmelsen på annat sätt än genom underrättelser, även om den nu aktuella ansökan var känd i Regeringskansliet redan när den var föremål för prövning i mark- och miljödomstolen.

I sammanhanget kan också konstateras att Mark- och miljööverdomstolen med tillämpning av bestämmelserna i miljöbalken har beslutat att överlämna frågan om tillåtligheten till regeringen för prövning tillsammans med ett yttrande. Något hinder mot att tillämpa bestämmelserna har alltså inte funnits enligt Mark- och miljööverdomstolen (jfr 11 kap. 14 § regeringsformen).

Utskottet vill i denna del av granskningen anföra följande. Ett beslut av regeringen om att förbehålla sig prövningen bör fattas så tidigt som möjligt i processen. Något formellt hinder mot att fatta ett sådant beslut i ett senare skede finns dock inte, t.ex. om nya omständigheter framkommer. Det är dock viktigt att understryka att strävan från regeringens och myndigheternas sida måste vara att frågor om att regeringen ska pröva tillåtligheten väcks redan i första instans. Det finns i ärenden av det aktuella slaget intresseavvägningar som kan motivera en prövning av regeringen, och dessa intresseavvägningar bör som regel vara kända när en ansökan ligger hos en mark- och miljödomstol. Utskottet vill i detta sammanhang därför framhålla principen om domstolarnas självständighet enligt 11 kap 3 § regeringsformen. Mot bakgrund av denna princip bör regeringen iaktta försiktighet i fråga om att ta över tillåtlighetsprövningen i ett sent skede. Ju högre instans målet behandlas i desto större försiktighet måste iakttas.

Vidare har i granskningen framkommit att statsrådet Isabella Lövin har uttalat sig om behovet av nya investeringar i fossila bränslen samtidigt som regeringen har berett frågan om tillåtlighetsprövningen. Som utskottet tidigare uttalat bör statsråd iakttä en viss återhållsamhet, med hänsyn till statsråds speciella ställning och regeringsformens bestämmelser om myndigheternas och domstolarnas självständighet, när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag. Även om Isabella Lövins uttalanden syftade till att ge uttryck för partipolitiska åsikter gjordes de på konkret fråga om tillåtlighetsprövningen av Preem. Utskottet vill därför framhålla att sådana uttalanden under en pågående prövning kan ge upphov till tvivel om att regeringens prövning av tillåtligheten är saklig och opartisk. Utskottet vill understryka att den objektivitetsprincip som uttrycks i 1 kap. 9 § regeringsformen gäller när regeringen prövar förvaltningsärenden.

I granskningen har också framkommit att det förekommit kontakter mellan Preem och Regeringskansliet innan bolaget återkallade sin ansökan. Det har inte framkommit att en återkallelse av ansökan har diskuterats i dessa kontakter, men formen och innehållet i kontakterna medför att utskottet finner skäl att ifrågasätta lämpligheten i att kommunicera med enskilda på det sätt som skett. Utskottet understryker vikten av en omdömesgill kommunikation i alla sammanhang.

Granskningen ger i övrigt inte anledning till något uttalande av utskottet.

3.5 Hantering av uppgifter om Iraks försvarsminister

Ärendet

Anmälningarna

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 745-2019/20), *bilaga A3.5.1*, begärs att utskottet granskar regeringens och utrikesminister Ann Lindes hantering av uppgifter som rör Iraks tidigare försvarsminister Najah al-Shammari.

I anmälan anförs att det framkommit uppgifter om att Iraks tidigare försvarsminister varit bosatt i Sverige sedan 2009 och blivit svensk medborgare 2015. Han misstänks också enligt uppgifter i medierna för brott, bl.a. bidragsfusk och krigsbrott.

Vidare anförs i anmälan att irakiska medier redan i mars 2019 ska ha rapporterat om att den nyutnämnde försvarsministern var svensk medborgare. Enligt uppgifter i Aftonbladet ska utrikesminister Ann Linde i oktober 2019 ha nåtts av uppgifterna om den irakiska försvarsministern i samband med att en polisanmälan upprättades. Anmälaren menar att utrikesministern genom Sveriges ambassad i Bagdad borde ha fått vetskap om förhållandena tidigare.

I anmälan anförs också att försvarsminister Peter Hultqvist först i slutet av november 2019 ska ha informerats genom medierna om vad som framkommit om den irakiska försvarsministern.

I ytterligare en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1166-2019/20), *bilaga A3.5.2*, begärs att utskottet granskar regeringens hantering av uppgifter som rör Iraks tidigare försvarsminister.

I anmälan anfördes att det uppgavs i en artikel i Aftonbladet den 28 november 2019 att polisen informerat Utrikesdepartementet om att Iraks försvarsminister utreddes för ett flertal brott i Sverige, men att informationen inte nådde försvarsminister Peter Hultqvist. Vidare anfördes att det rapporterats i medierna om att den irakiska försvarsministern varit sjukskriven i Sverige och fått ersättning från Försäkringskassan. Detta väcker enligt anmälan frågor om bl.a. vilken information regeringen har haft om utbetalningarna och när regeringen fått informationen samt om regeringen vidtog några åtgärder.

Vidare anfördes i anmälan att det är allvarligt att den irakiska försvarsministern utreddes i Sverige för krigsbrott samtidigt som Försvarsmakten hade personal i Irak.

Underlag för granskningen

Till grund gör granskningen har bl.a. legat promemorior från Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet, Socialdepartementet och Försvarsdepartementet, *bilaga A3.5.3–6*. Vissa bilagor till promemoriorna har försetts med sekretessmarkering.

Utskottet höll en utfrågning med försvarsminister Peter Hultqvist den 7 oktober 2020, *bilaga B2*, med utrikesminister Ann Linde den 15 oktober 2020, *bilaga B4*, och med statsminister Stefan Löfven den 23 oktober 2020, *bilaga B8*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Uppgifter i medierna

I massmedierna rapporterades det under hösten 2019 om att Iraks tidigare försvarsminister Najah al-Shammari var svensk medborgare och folkbokförd i Sverige. Våren 2019 ska uppgifter ha förekommit i irakiska medier om att han är svensk medborgare. Han ansökte om uppehållstillstånd i Sverige 2009, fick permanent uppehållstillstånd 2011, blev svensk medborgare 2015 och har varit folkbokförd i en Stockholmsförort sedan 2012. Det har också rapporterats om att han misstänks för bidragsbrott, folkbokföringsbrott och brott mot mänskligheten.

I medierna har också rapporterats att Utrikesdepartementet fick information om att den irakiska försvarsministern var svensk medborgare i början av oktober 2019. Utrikesdepartementet ska ha informerat Försvarsdepartementet på tjänstemannanivå vid samma tidpunkt. Den politiska ledningen i Försvarsdepartementet ska enligt rapporteringen ha fått informationen i november 2019.

Det har också rapporterats om att regeringen fört samtal med den irakiska försvarsministern genom den svenska ambassaden i Irak. Sveriges ambassad i Irak ska ha varit i kontakt med honom för att höra hur han ser på anklagelserna.

I bl.a. följande artiklar har rapporterats om den tidigare irakiska försvarsministern:

- Dokumentet avslöjar: Irakisk minister sökte uppehållstillstånd med nuvarande namn, publicerad den 27 november 2019 på Sveriges Televisions webbplats.
- Polisen bekräftar utredning mot Iraks försvarsminister, publicerad den 25 november 2019 på Sveriges Televisions webbplats.
- UD kände till irakiske minister – sa inget till Peter Hultqvist (S), publicerad den 28 november 2019 på Aftonbladets webbplats.
- *UD: Sverige har haft möte med irakiske försvarsministern*, publicerad den 26 november 2019 på Sveriges Televisions webbplats.

Proposition från regeringen och betänkande från det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet

Regeringen beslutade den 10 oktober 2019 om proposition 2019/20:28 Fortsatt svenskt deltagande i den militära utbildningsinsatsen i Irak. I propositionen anförs bl.a. att en ny irakisk regering under ledning av premiärminister Abdul-Mahdi tillträdde i oktober 2018 efter en utdragen förhandlingsprocess (s. 6). Tre viktiga ministerposter (försvarsminister, inrikesminister och justitieminister) förblev tomma fram till i juni 2019 då de politiska partierna lyckades enas om kandidaterna.

Det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet beredde propositionen under hösten 2019.

I betänkande 2019/20:UFöU2 anges att propositionen föredrogs för det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet den 14 november 2019 av kabinetssekreterare Annika Söder m.fl., försvarsminister Peter Hultqvist m.fl. och generalmajor Urban Molin från Försvarsmakten m.fl.

Vid det sammansatta utskottets sammanträde den 26 november 2019 kompletterade regeringen med muntlig information i ärendet av kabinetssekreterare Annika Söder m.fl. och statssekreterare Jan-Olof Lind m.fl. från Försvarsdepartementet.

Påföljande dag den 27 november 2019 gav statssekreterare Jan-Olof Lind m.fl. och brigadgeneral Lena Herlitz Persson m.fl. från Försvarsmakten ytterligare information vid det sammansatta utskottets sammanträde. Vidare gav kabinetssekreterare Annika Söder m.fl. och statssekreterare Jan-Olof Lind m.fl. ytterligare information i ärendet vid det sammansatta utskottets sammanträde den 3 december 2019.

Det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet anförde bl.a. följande i sitt betänkande (s. 11):

Under ärendets beredning har utskottet uppmärksamats på flera anmärkningsvärda uppgifter som rör Iraks försvarsminister. Det sammansatta utskottet noterar att det finns misstankar om att Iraks

försvarsminister Najah al-Shammari ska ha gjort sig skyldig till brott enligt svensk lagstiftning och internationell rätt och att berörda myndigheter utreder dessa misstankar. Utskottet konstaterar att förtroendet för den nationella ledningen av Iraks försvarsmakt kan komma att skadas om det finns grund för dessa misstankar. Samtidigt kan utskottet konstatera att den svenska insatsen för att bekämpa Daesh är av stor vikt och att det svenska bidraget ingår som en del i den internationella koalitionen insats. Utskottet anser att det är viktigt att regeringen fortlöpande informerar koalitionen om utvecklingen av de rättsprocesser som inletts eller eventuellt kommer att inledas, bl.a. så att det finns förutsättningar att förändra formerna för den svenska insatsen om så skulle behövas.

Kronologisk sammanställning

Nedan redovisas olika händelser som rör Iraks tidigare försvarsminister i kronologisk ordning. Inom parentes efter varje händelse anges varifrån uppgiften kommer.

- 2009: Najah al-Shammari ansöker om uppehållstillstånd i Sverige (SVT:s webbplats).
- 2011: Najah al-Shammari får permanent uppehållstillstånd (SVT:s webbplats).
- 2015: Najah al-Shammari blir svensk medborgare (SVT:s webbplats).
- Våren 2019: Uppgifter förekommer i irakiska medier om att Najah al-Shammari är svensk medborgare (SVT:s webbplats).
- 24 juni 2019: Najah al-Shammari blir försvarsminister i Irak (rapport från ambassaden i Irak den 25 juni 2019).
- 25 juni 2019: Ambassaden i Irak uppger i en rapport till Utrikesdepartementet att Najah al-Shammari utsetts till försvarsminister i Irak (promemoria den 4 februari 2020 från Utrikesdepartementet).
- 8 okt. 2019: Möte äger rum med ambassadören i Irak och Najah al-Shammari. Mötet sker på Najah al-Shammaris initiativ. Han tar upp anklagelser mot honom som cirkulerat i sociala medier i Sverige (promemoria den 3 mars 2020 från Utrikesdepartementet).
- 8 okt. 2019: Ambassaden i Irak uppger i en rapport till Utrikesdepartementet, Försvarsdepartementet och Statsrådsberedningen att Najah al-Shammari är svensk medborgare (promemorian den 4 februari 2020 från Utrikesdepartementet).
- 10 okt. 2019: Regeringen beslutar om proposition 2019/20:28 Fortsatt svenskt deltagande i den militära utbildningsinsatsen i Irak
- 8 nov. 2019: Polismyndigheten inleder en förundersökning om bidragsbrott (promemoria den 3 mars 2020 från Justitiedepartementet).
- 14 nov. 2019: Proposition 2019/20:28 föredras för det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet (UFöU) av bl.a. försvarsminister Peter Hultqvist och företrädare för Försvarsmakten (bet. 2019/20:UFöU2).
- 25 nov. 2019: Socialdepartementet får information från Försäkringskassan om att en förundersökning om bidragsbrott har inletts (promemoria den 3 mars 2020 från Socialdepartementet).

- 25 nov. 2019: Åklagarmyndigheten inleder en förundersökning om Najah al-Shammari om brott mot mänskligheten (promemoria den 3 mars 2020 från Justitiedepartementet).
- 26 nov. 2019: Det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet får kompletterande information från regeringen (bet. 2019/20:UFöU2).
- 27 nov. 2019: Det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet får ytterligare information från Försvarsdepartementet och Försvarsmakten (bet. 2019/20:UFöU2).
- 29 nov. 2019: Justitiedepartementet får information från Polismyndigheten om att det den 8 november 2019 inleddes en förundersökning om bidragsbrott (promemoria den 3 mars 2020 från Justitiedepartementet).
- Slutet av november 2019: Utrikesministern och försvarsministern får information om att Najah al-Shammari är svensk medborgare (promemorior den 4 februari 2020 från Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet).
- 2 dec. 2019: Justitiedepartementet får information från Polismyndigheten om att Åklagarmyndigheten den 25 november 2019 inlett förundersökning om Najah al-Shammari om brott mot mänskligheten (promemoria den 3 mars 2020 från Justitiedepartementet).
- 3 dec. 2019: Det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet får ytterligare information från Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet (bet. 2019/20:UFöU2).
- 5 dec. 2019: Betänkande 2019/20:UFöU2 justeras.
- 10 jan. 2020: Polismyndigheten informerar Justitiedepartementet om att ytterligare en anmälan om bidragsbrott i fråga om Najah al-Shammari har inkommit (promemoria den 3 mars 2020 från Justitiedepartementet).

Gällande ordning

Underrättelse om frågor av betydelse för förhållandet till en annan stat

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

Holmberg m.fl. pekar (Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 511 f. med hänvisningar) på att underrättelse ska lämnas när en fråga ”uppkommer”, alltså innan myndigheten tar ställning. Grundlagberedningen yttrade att det inte är tillräckligt att myndigheten underrättar utrikesministern om sitt beslut utan att underrättelse ska lämnas i så god tid att utrikesministern hinner få en reell möjlighet att orientera myndigheten om sakens utrikespolitiska betydelse. När det gällde frågan om huruvida bestämmelsen hörde hemma i grundlag uttalade Grundlagberedningen att det i fråga om utrikespolitiken finns ett särskilt starkt intresse av enhetlighet och konsekvens och att grundlagen, som ett moment i befästandet av parlamentarismen, borde ge garantier för en sammanhållen bedömning av frågor med utrikespolitisk betydelse.

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

I praxis finns exempel på att myndigheter och domstolar har lämnat underrättelse till chefen för Utrikesdepartementet med hänvisning till 10 kap. 13 § regeringsformen. Av rättsfallet RÅ 1998 ref. 42 framgår att innan Justitiekanslern fattade beslut i ärendet om utlämnande av ett exemplar av den s.k. scientologibibeln underrättade han, med hänvisning till dåvarande 10 kap. 8 § regeringsformen, chefen för Utrikesdepartementet om att det fanns en handling hos Justitiekanslern som motsvarade den som berördes av sekretess enligt regeringens beslut den 16 oktober 1997 m.m. I ett mål om utlämnande av allmänna handlingar (NJA 1998 C 44) underrättade Högsta domstolen i enlighet med dåvarande 10 kap. 8 § regeringsformen chefen för Utrikesdepartementet om att en fråga av betydelse för förhållande till en annan stat hade uppkommit, varefter företrädare för departementet lämnade en redogörelse för departementets bedömning till domstolen.

Regeringskansliets organisation

För att bereda regeringsärenden och för att biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet i övrigt ska det finnas ett regeringskansli, enligt 7 kap. 1 § regeringsformen. I detta ingår departement för olika verksamhetsgrenar. Regeringen fördelar ärendena mellan departementen. Statsministern utser bland statsråden chefer för departementen.

Fördelning av regeringsärenden mellan departement anges i bilagan till förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Av bilagan framgår också till vilka departement myndigheter och andra organ hör.

Utrikesdepartementet ansvarar enligt förordningen bl.a. för frågor om rikets förhållande till och överenskommelser med andra stater och mellanfolkliga organisationer, svenska beskickningar och konsulat och delegationer vid internationella organisationer.

Försvarsdepartementet ansvarar bl.a. för frågor om det militära försvaret, samordning mellan det militära försvaret och det civila försvaret inom ramen för totalförsvaret och bi- och multilateralt försvars- och materielsamarbete.

Samråd mellan departementen är nödvändigt bl.a. därför att regeringens ledamöter har ett kollektivt ansvar för besluten (7 kap. 3 § regeringsformen).

Gemensamberedning ska äga rum när ett regeringsärende faller inom flera departements verksamhetsområden men även när ett ärende berör mer än ett statsråds område inom samma departement (15 § förordningen med instruktion för Regeringskansliet). Särskilt föreskriven i regeringsformen är skyldigheten att hålla ”chefen för det departement som har hand om utrikesärendena” underrättad när det uppkommer en fråga som är av betydelse

för förhållandet till en annan stat eller till en mellanfolklig organisation hos en statlig myndighet (10 kap. 13 § regeringsformen).

Allmän beredning med samtliga statsråd hålls regelbundet varje torsdag efter regeringssammanträdet. Den allmänna beredningen har efter hand öppnats för fler. Det förekommer att riksdagsgruppens eller riksdagsgruppernas ordförande liksom statsministerns och finansministerns statssekreterare deltar. Ärenden som kan tas upp på allmän beredning är sådana där enighet mellan berörda statsråd inte kunnat uppnås eller där ett statsråd vill informera eller ha vägledning av sina regeringskollegor inför ett förestående regeringsbeslut. Andra former av informellt samråd och informella förhandlingar mellan departementen äger rum på statsrådsnivå, t.ex. vid statsrådets gemensamma lunch, eller på tjänstemannaplanet.

En form för interdepartementalt samarbete är s.k. delning av utkast till viktigare regeringsbeslut. Samtliga departement ges därigenom tillfälle att lämna synpunkter. Föremål för delning är förslag till propositioner, lagrådsremisser, förordningar och kommittédirektiv samt lagar som ska utfärdas. Även utkast till svar på interpellationer och skriftliga frågor från riksdagsledamöter delas. Delning kan dock inte ersätta gemensam beredning.

Inom Regeringskansliet arbetar man med ansvarsprincipen (bet. 2017/18:KU20 s. 420). Den innebär att varje departement och statsråd ansvarar för sina områden även i händelse av kris.

Det finns inom Regeringskansliet rutiner för att säkerställa informationsöverföring mellan departementen och mellan departementen och Statsrådsberedningen vid allvarliga situationer inom departementens ansvarsområden (bet. 2017/18:KU20 s. 421).

Utrikesförvaltningen

Av 3 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet framgår att utrikesförvaltningen består av Utrikesdepartementet och utrikesrepresentationen. I utrikesrepresentationen ingår bl.a. beskickningar, delegationer vid internationella organisationer och karriärkonsulat (utlandsmyndigheter). Enligt 4 § lyder utrikesrepresentationen under Regeringskansliet.

I 2 kap. 6 § förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen anges att chefen för en beskickning företräder Sverige i verksamhetslandet och upprätthåller Sveriges förbindelser med dess regering. Chefen ska göra sig förtrogen med Sveriges och verksamhetslandets inbördes förhållanden. Enligt 3 kap. 5 § ska beskickningar och konsulat följa utvecklingen i verksamhetslandet eller konsulatsdistriktet och i rapporter redovisa och analysera händelser och förhållanden som är av intresse för Sverige.

På regeringens webbplats anges bl.a. att utlandsmyndigheternas uppdrag är att representera Sverige och att bevaka och främja svenska intressen. Till arbetsuppgifterna hör t.ex. att föra dialog med offentliga företrädare och civila samhället, att följa och rapportera om landets politiska och ekonomiska

utveckling, främja en positiv bild av Sverige liksom främja handel mellan Sverige och andra länder.

Tidigare granskning

Informationshantering inom Regeringskansliet

Samordningen och informationshanteringen inom Regeringskansliet uppmärksammades av utskottet i samband med 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 kontaktmannagrupp 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.).

Vid granskningen av regeringens agerande i samband med Transportstyrelsens it-upphandling väcktes 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. 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 var 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.

Försvarsdepartementet informerades av Justitiedepartementet i februari 2016, och i samband med det inleddes en dialog med Försvarsmakten. Först i december 2016 fick Statsrådsberedningen information om outsourcingen och de problem och säkerhetsrisker som var förknippade med den. Då hade över ett år gått från det att Justitiedepartementet och senare Näringsdepartementet fått informationen. Det tog ytterligare några veckor innan statsministern fick informationen.

Utskottet såg allvarligt på att det tog så pass lång tid innan statsministern nåddes av informationen om en händelse av detta slag. I den sammantagna bedömningen av statsrådets ansvar tog utskottet utgångspunkt i 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. Ansvar 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 ålåg 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 gällde både samordningen med Näringsdepartementet och kommunikationen med Statsrådsberedningen. Ansvar för dessa brister åvilade 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 kunde konstateras 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 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 nås 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 eller hon bl.a. ansvarar dels för att Regeringskansliet har rutiner för informationsöverföring, dels för 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 hade brustit. Statsministern bar det yttersta ansvaret för att rutinerna inte hade fungerat.

Underrättelser om frågor av betydelse för förhållandet till en annan stat

Hösten 2009 granskade utskottet underrättelseskyldigheten i utrikes frågor (bet. 2009/10:KU10 s. 107 f.). Granskningen avsåg hur underrättelseskyldigheten hade uppfyllts i ett antal regeringsärenden om avtal med främmande stat m.m. som hade handlagts i ett annat departement än Utrikesdepartementet. Utskottet noterade att enligt Statsrådsberedningens riktlinjer skulle gemensam beredning ske med Utrikesdepartementet i ärenden där det förekom frågor som var av betydelse för förhållandet till en annan stat eller till en mellanfolklig organisation. Vidare noterade utskottet att den gemensamma beredningen som huvudregel skulle inledas så tidigt som det var praktiskt möjligt. Handläggning som uppfyllde riktlinjerna för gemensam beredning fick därmed, enligt utskottets mening, anses uppfylla underrättelseskyldigheten enligt dåvarande 10 kap. 8 § regeringsformen (numera 10 kap. 13 §).

Våren 2013 granskade utskottet utrikesministerns agerande med anledning av Kronofogdemyndighetens ärende om verkställighetsåtgärd mot utländsk egendom i Sverige (bet. 2012/13:KU20). Utskottet bedömde att orienteringen av myndigheterna om sakens utrikespolitiska betydelse jämlikt 10 kap. 13 § regeringsformen faller under förbudet mot ministerstyre enligt 12 kap. 2 § regeringsformen. Vid en sådan orientering måste således en viss återhållsamhet iaktas när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag. Om avsikten var att påverka myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag kan uttalandet vara att se som ett avsteg från reglerna i 12 kap. 2 § regeringsformen, vilket inte är godtagbart från konstitutionella utgångspunkter. Samtidigt faller det, menade utskottet, inom ramen för orientering av myndigheten att utrikesministern eller Utrikesdepartementet i förekommande fall uttalar sin bedömning av om Sveriges förhållande till en annan stat eller till en mellanstatlig organisation skulle påverkas av det aktuella ärendet. I dessa orienteringar finns det vidare en viss marginal för utrikesministern eller Utrikesdepartementet att lämna sin bedömning av en aktuell sakfråga. I sammanhanget underströk utskottet betydelsen av att innebörden av 12 kap. 2 § regeringsformen framgår av orienteringen till myndigheten och att bedömningen presenteras på ett sådant sätt att det klart framgår att det inte är fråga om direktiv till myndigheten.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på vissa frågor. Utskottet har som svar fått svarspromemorior från

Socialdepartementet, Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet (bilaga A3.5.3–6).

Svenska ambassaders rapportering av händelser och förhållanden av intresse för Sverige

I svaren anges att det följer av 3 kap. 5 § förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen att svenska ambassader ska rapportera händelser och förhållanden av intresse för Sverige. Det är dock inte någon uppgift för svenska ambassader att specifikt uppmärksamma och rapportera om svenska medborgare som utses till högre offentliga ämbeten i beskickningslandet.

Vidare anges att det inte är ovanligt att högre befattningshavare i andra länder har koppling till Sverige genom medborgarskap, släkt, arbete eller studier. Det har även tidigare förekommit att irakiska politiker på hög nivå har haft svenskt medborgarskap. Om en ambassad får kännedom om att en högre befattningshavare i beskickningslandet är svensk medborgare förekommer det att detta inkluderas i ambassadens rapportering.

Möte med Najah al-Shammari vid svenska ambassaden i Irak

Av svaren framgår bl.a. att det hölls ett möte med al-Shammari på svenska ambassaden i Irak den 8 oktober 2019 på hans initiativ. Vid mötet behandlades de pågående demonstrationerna i Irak. Ambassaden framförde vikten av att respektera mötes- och yttrandefriheten och al-Shammari tog upp anklagelser mot honom som cirkulerade i sociala medier i Sverige.

Information till och inom regeringen och Regeringskansliet

Av svaren framgår att Najah al-Shammari har omnämnts bl.a. i flera rapporter som skickats från Sveriges ambassad i Irak till Utrikesdepartementet. Ambassaden lämnade i en rapport till Utrikesdepartementet den 25 juni 2019 information om att Najah al-Shammari utsetts till försvarsminister.

Av en rapport från ambassaden den 8 oktober 2019 framgår vidare att Najah al-Shammari är svensk medborgare. Den rapporten översändes till såväl Utrikesdepartementet som Försvarsdepartementet och Statsrådsberedningen. Utrikesdepartementet vidarebefordrade rapporten till Justitiedepartementet samma dag. Uppgiften i rapporten om att den irakiska försvarsministern var svensk medborgare bedömdes inte vara av sådan karaktär att det fanns skäl att informera utrikesministern eller försvarsministern.

Vidare framgår det att utrikesministern fick information om att den irakiske försvarsministern var svensk medborgare i samband med medias rapportering i slutet av november 2019. Även försvarsministern fick denna information i samband med mediernas rapportering i slutet av november 2019.

I svaren anges att ingen information har lämnats till Utrikesdepartementet i enlighet med bestämmelsen i 10 kap. 13 § regeringsformen.

Vidare framgår att Socialdepartementet den 25 november 2019 fick information från Försäkringskassan om att en förundersökning om bidragsbrott hade inletts. Det fanns dock vid denna tidpunkt inte någon uppgift

om konstaterade oegentligheter. Socialdepartementet informerade Utrikesdepartementet om detta.

Det framgår också att Polismyndigheten den 29 november 2019 informerade Justitiedepartementet om att myndigheten den 8 november hade inlett en förundersökning om bidragsbrott samt att myndigheten samverkade med Försäkringskassan i ärendet.

Den 2 december 2019 informerade Polismyndigheten Justitiedepartementet om att Åklagarmyndigheten den 25 november 2019 inlett en förundersökning rörande Najah al-Shammari om brott mot mänskligheten.

Vidare framgår att Polismyndigheten den 10 januari 2020 informerade Justitiedepartementet om att ytterligare en anmälan om bidragsbrott kommit in i fråga om Najah al-Shammari.

Den information som lämnades till Socialdepartementet och Justitiedepartementet lämnades vidare till Utrikesdepartementet.

Utfrågningar

Försvarsminister Peter Hultqvist

Utskottet höll den 7 oktober 2020 en offentlig utfrågning med försvarsminister Peter Hultqvist (bilaga B2).

Vid utfrågningen anförde Peter Hultqvist bl.a. att Sverige sedan länge har ett brett och långsiktigt engagemang i Irak. Sedan 2015 deltar Sverige i en utbildningsinsats i Irak som leds av den internationella koalitionen mot Daish. Som en del av denna insats har Sverige bidragit till bl.a. utbildning om sjukvård, krigets lagar, strid i bebyggelse samt detektering av improviserade sprängladdningar.

Vidare anförde Peter Hultqvist att han i samband med mediernas rapportering i slutet av november 2019 fick information om att den dåvarande irakiska försvarsministern var svensk medborgare och att han var föremål för brottsutredningar i Sverige. Han anförde också att den irakiska försvarsministern har avgått sedan dess. Vidare anförde han att riksdagen den 17 december 2019 beslutade om fortsatt svenskt deltagande i den militära utbildningsinsatsen i Irak.

Peter Hultqvist anförde också att den irakiska försvarsministerns dubbla medborgarskap och brottsmisstankarna mot honom inte har haft någon påverkan på behovet av den svenska utbildningsinsatsen i Irak. Det har inte heller framkommit något som tyder på att den internationella koalitionen mot Daishs insats har påverkats med anledning av detta. Vidare anförde Peter Hultqvist att det inte framkommit några indikationer på att säkerheten för det svenska truppbidraget påverkats av vad som framkommit om den tidigare irakiska försvarsministern.

Vidare anförde Peter Hultqvist att hans bild är att rutinerna för informationsdelning inom Regeringskansliet fungerar väl. Även i detta fall gjordes överväganden om behovet av att lämna information mellan departement och till den politiska ledningen. Utifrån Försvarsdepartementets

ansvarsområde hade han mot bakgrund av vad han tidigare anfört om säkerheten för svenska trupper i Irak ingen anledning att ifrågasätta de bedömningar som gjorts i fråga om behovet av informationsdelning.

Peter Hultqvist anförde också att Sverige har en inbjudan från Iraks regering. De operativa insatserna i den pågående insatsen fördelas inom koalitionen. Den irakiska försvarsministern har inte kunnat påverka detta. Peter Hultqvist anförde vidare att han aldrig har varit i kontakt med personen i fråga. Vidare anförde Peter Hultqvist att bedömningen och den analys man gjorde på departementet var att den irakiska försvarsministerns medborgarskap inte påverkade inbjudan från Iraks regering, den folkrättsliga grunden eller de operativa uppgifterna i koalitionen.

Peter Hultqvist anförde också att det säkerhetspolitiska rådet diskuterar frågor som rör Sveriges säkerhet i en bred bemärkelse. Rådet är inte någon berednings- eller beslutsinstans och ingår inte i den formella beredningsprocessen i Regeringskansliet. Rådet har en strategisk uppgift, inte en operativ. Vidare anförde Peter Hultqvist att om det hade funnits en bedömning om att det som framkommit på ett allvarligt sätt skulle påverka det säkerhetspolitiska läget i Irak eller för koalitionen hade situationen kanske varit en annan, men bedömningen var att det inte påverkade arbetet inom koalitionen och inte heller säkerheten för svensk trupp. Det var också det statssekreteraren gav uttryck för när han träffade det sammansatta utskottet.

Utrikesminister Ann Linde

Utskottet höll den 15 oktober 2020 en offentlig och en sluten utfrågning med utrikesminister Ann Linde (bilaga B4).

Ann Linde anförde att det inte är ovanligt att högre befattningshavare i andra länder har koppling till Sverige genom medborgarskap, släkt, arbete eller studier. Det förekommer både i Irak och i andra länder att ministrar har dubbla medborgarskap. Ca 2 procent av Sveriges befolkning har irakiskt ursprung. Som en följd av dessa nära mellanfolkliga band mellan Sverige och Irak har det också tidigare funnits ministrar med svenskt medborgarskap i irakiska regeringar, både på federal nivå och i irakiska Kurdistans provinsregering.

Vidare anförde Ann Linde att det inte har påverkat Sveriges agerande i Irak att Iraks tidigare försvarsminister var svensk medborgare. Inte heller det svenska deltagandet i den globala koalitionens insats i Irak, Operation Inherent Resolve OIR har påverkats. Vidare anförde Ann Linde att det inte har framkommit några indikationer på att säkerheten för det svenska truppbidraget påverkats av vad som framkommit om den tidigare försvarsministern.

Ann Linde anförde också att Sveriges ambassader rapporterar om händelser och förhållanden av intresse för Sverige. Den förra försvarsministern Najah al-Shammari är omnämnd i flera rapporter som har skickats från Sveriges ambassad i Irak till Utrikesdepartementet, exempelvis när al-Shammari utsågs till försvarsminister i juni 2019.

Vidare anförde Ann Linde att om en ambassad får kännedom om att en hög befattningshavare i beskickningslandet är svensk medborgare förekommer det att detta inkluderas i ambassadens rapportering. I detta fall hade ambassaden inte information om att al-Shammari var svensk medborgare och rapporterade följaktligen inte om saken. Ambassaden har inte heller en specifik uppgift att uppmärksamma och rapportera om svenska medborgare som utses till högre offentliga ämbeten i beskickningslandet.

Ann Linde anförde också att Utrikesdepartementet fick via allmänheten den 7 oktober fick uppgifter om att Iraks dåvarande försvarsminister skulle vara svensk medborgare. Uppgiften vidarebefordrades till ambassaden i Bagdad. Ambassaden hade den 8 oktober ett möte med den dåvarande försvarsministern, där informationen bekräftades. Ambassaden skickade samma dag en rapport till Utrikesdepartementet, Försvarsdepartementet och Statsrådsberedningen som inkluderade information om försvarsministerns svenska medborgarskap. Utrikesdepartementet vidarebefordrade rapporten till Justitiedepartementet samma dag.

Vidare anförde Ann Linde att hon fick informationen om att al-Shammari var svensk medborgare i samband med medierapporteringen i slutet av november 2019. Det var även vid denna tidpunkt som hon i samband med uppgifter i medierna fick information om att al-Shammari var föremål för misstankar om dels bidragsbrott, dels brott mot mänskligheten. Förundersökningen om brott mot mänskligheten har sedermera lagts ned.

Ann Linde anförde även att det i vår globaliserade värld inte är ovanligt att höga befattningshavare har dubbla medborgarskap och därmed ibland också svenskt medborgarskap. Alla personliga uppgifter om dessa befattningshavare är inte av en sådan karaktär att utrikesministern måste informeras vid varje tillfälle när en person även har ett svenskt medborgarskap.

Ann Linde anförde också att OIR är en militär operation som har sina kontakter med Irak på en operativ nivå. De kontakter som OIR har med den politiska nivån i Irak är av protokollär eller ceremoniell karaktär, och inte heller där skulle det påverkas av att al-Shammari var svensk medborgare. Det finns ingen direkt länk mellan den politiska nivån i Irak och OIR som på något sätt kan styra över den svenska truppen. Vidare anförde Ann Linde att inte har funnits några indikationer på att det skulle finnas någon säkerhetsrisk med anledning av den före detta försvarsministerns svenska medborgarskap.

När det gäller informationsdelning och säkerställande av att utrikesministern nås av information anförde Ann Linde att det finns ett väl etablerat system för detta i Utrikesdepartementet.

Statsminister Stefan Löfven

Utskottet höll den 23 oktober 2020 en offentlig och en sluten utfrågning med statsminister Stefan Löfven (bilaga B8).

Stefan Löfven anförde att han som regeringschef och chef för Regeringskansliet har det övergripande ansvaret för regeringen och Regeringskansliets arbete. Det innebär att han ansvarar för att Regeringskansliet har rutiner för

informationsöverföring mellan departementen och mellan departementen och Statsrådsberedningen. Han ansvarar också för att det finns rutiner för informationsöverföring inom Statsrådsberedningen.

Vidare anförde Stefan Löfven att utrikesministern och försvarsministern informerats om al-Shammaris svenska medborgarskap i samband med mediernas rapportering i slutet av november 2019. Även Stefan Löfven informerades i samband med mediernas rapportering.

Stefan Löfven anförde också att uppgiften att en hög befattningshavare i Irak är medborgare i och därmed har en koppling till Sverige inte i sig är av sådan karaktär att det har varit nödvändigt att informera honom

Vidare anförde Stefan Löfven att den aktuella ambassadrapporten (med uppgift om al-Shammaris svenska medborgarskap) inkom den 8 oktober. Den 10 oktober beslutas propositionen som skulle till riksdagen. Både försvarsministern och utrikesministern har gett uttryck för att det faktum att Iraks försvarsminister också är svensk medborgare inte på något vis påverkar den insatsen. Stefan Löfven anförde också att det sedermera framkom fler uppgifter. Det sammansatta försvars- och utrikesutskottet fick också information om det som man behövde ha information om och fattade sedan beslut om att tillstyrka propositionen.

Utskottets ställningstagande

Det har framkommit i granskningen att den svenska ambassaden i Irak i en rapport till Utrikesdepartementet den 25 juni 2019 informerade om att en ny irakisk försvarsministern hade utsetts. I en rapport den 8 oktober 2019 som översändes till Utrikesdepartementet (som vidarebefordrade rapporten till Justitiedepartementet), Försvarsdepartementet och Statsrådsberedningen framgick att den irakiske försvarsministern var svensk medborgare. Vidare framkom det av rapporten att det samma dag hade ägt rum ett möte mellan den irakiske försvarsministern och Sveriges ambassadör i Irak. Vid mötet som ägde rum på den irakiske försvarsministerns initiativ bekräftades att försvarsministern var svensk medborgare. Den irakiske försvarsministern tog vid mötet bl.a. upp anklagelser mot honom som cirkulerade i sociala medier i Sverige.

Den 10 oktober 2019 beslutade regeringen proposition 2019/20:28 Fortsatt svenskt deltagande i den militära utbildningsinsatsen i Irak. Propositionen bereddes av det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet, vars betänkande 2019/20:UFöU2 justerades den 5 december 2019. Under beredningen av propositionen lämnade Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet bl.a. information rörande den irakiske försvarsministern till det beredande utskottet.

Granskningen väcker frågor om förmedlingen av information inom Regeringskansliet till olika statsråd. Varken utrikesministern eller försvarsministern fick information om att den irakiske försvarsministern var svensk medborgare och vad som framförts av honom vid mötet på den svenska

ambassaden den 8 oktober 2019. De informerades om hans medborgarskap i samband med mediernas rapportering i slutet av november 2019.

I svaren från Regeringskansliet anges att uppgiften om den irakiske försvarsministern och innehållet i den nämnda ambassadrapporten inte bedömdes vara av sådan karaktär att det fanns skäl att informera utrikesministern eller försvarsministern. Vid utfrågningarna har både försvarsministern och utrikesministern vidhållit att det inte var fråga om sådan information som borde ha vidarebefordrats till dem.

Mot bakgrund av att Sverige hade militär personal i Irak och att frågan om att förlänga mandatet för den svenska insatsen vid den aktuella tidpunkten låg på regeringens bord, ställer utskottet sig frågande till bedömningen att den typ av uppgifter om den irakiske försvarsministern som inkom till Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet i oktober 2019 inte ansågs vara av sådan karaktär att det fanns skäl för utrikesministern och försvarsministern att ha kännedom om dem tidigare än vad som nu blev fallet.

Utskottet vill framhålla att regeringen och ansvariga statsråd har ett övergripande ansvar för att säkerställa att myndigheter informerar regeringen om den aktuella situationen inom respektive ansvarsområde och att informationshanteringen inom respektive departement leder till att ansvarigt statsråd får relevant och behövlig information för sin ämbetsutövning.

Slutligen vill utskottet uppmärksamma bestämmelsen i 10 kap. 13 § regeringsformen. Där anges att utrikesministern ska hållas underrättad, när en fråga som är av betydelse för förhållandet till en annan stat eller till en mellanfolklig organisation uppkommer hos en statlig myndighet. I granskningsärendet har framkommit uppgifter som enligt utskottets mening är av sådant slag att det rimligen funnits skäl att underrätta utrikesministern, bl.a. att förundersökning inletts mot den irakiske försvarsministern för brott mot mänskligheten. Någon underrättelse enligt 10 kap. 13 § regeringsformen har dock inte skett.

3.6 Hantering av information om en officer

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1125-2019/20), *bilaga A3.6.1*, begärs att utskottet granskar regeringens och ansvariga statsråds agerande med anledning av den information som Regeringskansliet har fått om en officer som gjort karriär på falska meriter. Regeringskansliet ska inte ha fört informationen vidare till Försvarsmakten och inte ställt frågor till Försvarsmakten om vilka åtgärder som vidtagits för att Sveriges säkerhet inte skulle skadas.

Anmälan hänvisar till uppgifter i Dagens Nyheter om att en officer i över tio år har fått ledande uppdrag inom Försvarsmakten genom att ljuga om sin

bakgrund och förfalska sina meriter. Han ska bl.a. ha arbetat vid Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten med hemliga krypto nycklar.

Enligt anmälaren upptäckte Kustbevakningen under hösten 2018 att personen, som då var anställd vid Kustbevakningen, hade ljugit om sina meriter. Detta fick till följd att han fick lämna sin säkerhetsklassade tjänst. Den 16 januari 2019 kontaktade Kustbevakningen en myndighetshandläggare vid Justitiedepartementet och lämnade en muntlig redogörelse för det som skett. Samtalet dokumenterades genom en tjänsteanteckning. Tjänstemän vid Justitiedepartementet informerade den 18 januari 2019 statsrådet Morgan Johansson och hans statssekreterare om ärendet. Samma dag informerade Justitiedepartementet på tjänstemannanivå Forsvarsdepartementet om informationen. Forsvarsminister Peter Hultqvist delgavs inte informationen. I anmälan anförs också att försvarsminister Peter Hultqvist informerat försvarskommittén om att han fick kännedom om det som hänt i samband med en artikel i Dagens Nyheter den 27 november 2019.

Enligt anmälan väcker detta frågor om vilka statsråd och departement som har fått information om den aktuella personen, när man har fått informationen och vad man har gjort med den. Frågor uppkommer enligt anmälaren även om vad statsministern kände till och vilka åtgärder han vidtagit för att förhindra att sådana situationer uppkommer. En annan fråga är om ärendet diskuterats i det säkerhetspolitiska rådet.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior från Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet och Forsvarsdepartementet, *bilaga A3.6.2–5*. Vissa bilagor till promemoriorna är försedda med sekretessmarkering.

Utskottet höll den 7 oktober 2020 en utfrågning med försvarsminister Peter Hultqvist, *bilaga B2*, och den 23 oktober 2020 med statsminister Stefan Löfven, *bilaga B8*.

Utredning i ärendet

Medieuppgifter

I en artikel på Dagens Nyheters webbplats den 27 november 2019 med rubriken Ljög och blev chef på Kustbevakningen – avslöjades och blev chef inom Forsvarsmakten anförs att en person i en operativt ledande befattning vid Kustbevakningen hösten 2018 sökte ett jobb som säkerhetschef på en annan myndighet. Denna myndighet ville gå vidare med rekryteringen och eftersom personen var säkerhetsklassad genomfördes en fördjupad kontroll av dennes cv. Dagens Nyheter har tagit del av ansökningshandlingarna och vid kontakt med Transportstyrelsen och ett universitet visade det sig att den sökandes uppgifter om körkort och examen inte stämde. När den rekryterande myndigheten ställde frågor till kandidaten om luckorna i cv:t drog denne

tillbaka ansökan. Efter en tid vände sig myndigheten till Kustbevakningen och berättade vad man upptäckt vid rekryteringen. Dagens Nyheter har tagit del av personens ansökan till Kustbevakningen några år tidigare, och samma falska uppgifter förekommer också där.

Vidare anförs i artikeln att personen tidigare haft flera uppdrag inom försvaret bl.a. har han tjänstgjort vid Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten. Under sommaren 2019 anställdes personen som stabschef inom Försvarsmakten. Även det är en säkerhetsklassad tjänst.

I en artikel på Dagens Nyheters webbplats den 12 januari 2020 med rubriken Låtsades vara officer – fick toppjobb i försvaret beskrivs hur den aktuella personen i över ett årtionde fått ledande uppdrag inom Försvarsmakten genom att ljuga om sin bakgrund och förfälska sina meriter.

I en artikel på Dagens Nyheters webbplats den 13 januari 2020 med rubriken Regeringen varnades för den falske officeren anförs att justitieministern och Försvarsdepartementet redan för ett år sedan hade fått information om att den aktuella officeren var olämplig ur säkerhetssynpunkt.

Vidare anges i artikeln att Försvarsmakten hävdade att den inte hittat några spår av uppgifter från vare sig Regeringskansliet eller Kustbevakningen. Senare meddelade överbefälhavaren Dagens Nyheter att Försvarsmakten hittat en säkerhetsrapport från Kustbevakningen.

Till tidningen har försvarsminister Peter Hultqvists pressekreterare bekräftat att Försvarsdepartementet fick informationen på tjänstemannanivå. Pressekreteraren uppgav att Kustbevakningen hade tagit personen ur tjänst och informerat Försvarsmakten. Vidare uppgav pressekreteraren att frågan därför bedömdes vara hanterad, och det fanns inte anledning att informera Försvarsdepartementets politiska ledning. Försvarsministern informerades om ärendet först när Dagens Nyheter började rapportera om händelsen.

Dagens Nyheter har i artikeln sammanställt en tidslinje. Av den framgår följande:

- Hösten 2018 får Kustbevakningen information om att en chef på myndigheten ljugit om sin bakgrund i sitt cv.
- Den 3 december 2018 informerar Kustbevakningen Försvarsmakten om ärendet.
- Den 4 december 2018 kontaktar Kustbevakningens säkerhetsskyddschef Säkerhetspolisen för rådgivning i ärendet.
- Den 12 december 2018 skickar Kustbevakningen en rapport om ärendet till Säkerhetspolisen.
- Den 16 januari 2019 kontaktar en företrädare för Kustbevakningen myndighetshandläggaren på Justitiedepartementet. Kustbevakningen ger en muntlig redogörelse och meddelar att en anställd på myndigheten bedömts som olämplig ur säkerhetssynpunkt. Samtalet dokumenteras av Justitiedepartementets handläggare i en tjänsteanteckning.
- Den 18 januari 2019 informerar Justitiedepartementet på tjänstemannanivå Försvarsdepartementet om ärendet.

- Den 18 januari 2019 informerar tjänstemän på Justitiedepartementet justitieminister Morgan Johansson och hans statssekreterare om ärendet.
- Den 21 januari 2019 inkommer Kustbevakningen med skriftlig information till Justitiedepartementet om ärendet. Handlingen diarieförs av Kustbevakningen och Justitiedepartementet, och den omfattas av sekretess.
- Sommaren 2019 handplockas den aktuella personen av Försvarsmakten till stabschef för den svenska FN-insatsen i Mali.

I en artikel den 14 januari 2020 på Dagens Nyheters webbplats med rubriken Sverige gav falske officeren uppdrag vid Natos högkvarter anför att Försvarsmakten under 2012 befordrade den aktuella personen till stabsofficer vid Natos militära högkvarter i Europa.

Information till riksdagen

Flera skriftliga frågor har ställts mot bakgrund av det som framkommit om den i anmälan aktuella personen.

Den 11 december 2019 svarade inrikesminister Mikael Damberg på en skriftlig fråga om information mellan myndigheter (fr. 2019/20:508). I svaret anförde han följande:

Mikael Oscarsson har frågat mig vad jag och regeringen gör för att säkerställa att information om oriktiga uppgifter och bedrägerier på ett bättre sätt kan delas mellan och inom myndigheter i samband med anställningar.

Det är av största vikt att personer som anställs i verksamheter av betydelse för Sveriges säkerhet är pålitliga ur säkerhetssynpunkt. En säkerhetsprövning ska därför göras innan någon anställs eller får delta i sådan verksamhet. I den nya säkerhetsskyddslagen (2018:585) som trädde i kraft den 1 april i år har det förtydligats vilka moment en säkerhetsprövning ska innefatta och vem som ansvarar för den. Säkerhetsprövningen görs av arbetsgivaren och syftar till att klarlägga om en person kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i lagen och i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt. En säkerhetsprövning förutsätter att arbetsgivaren skaffar sig en allsidig personkänedom om den som ska anställas. Viktiga moment i det kan vara intervjuer, kontroll av intyg och betyg samt inhämtande av referenser. En säkerhetsprövning ska i vissa fall också innefatta en registerkontroll och en särskild personutredning.

När det gäller information mellan och inom myndigheter i detta sammanhang bör det främst ske inom ramen för gällande regelverk om säkerhetsprövning, bl.a. genom referenstagning. Det är ytterst arbetsgivaren som är ansvarig för säkerhetsprövningen och det är därför en viktig uppgift för varje arbetsgivare att säkerställa att säkerhetsprövningar sker med stor omsorg och i övrigt håller en hög kvalitet.

Samma dag svarade försvarsminister Peter Hultqvist på en skriftlig fråga om myndigheters säkerhetsrutiner (fr. 2019/20:526). I svaret anförde Peter Hultqvist följande:

Alexandra Anstrell har frågat mig om jag och regeringen avser att vidta åtgärder för att klargöra och stärka Försvarsmaktens säkerhetsrutiner för att skydda Sveriges säkerhet.

I säkerhetsskyddslagen (2018:585) anges att en säkerhetsprövning ska göras innan någon anställs eller får delta i en säkerhetskänslig verksamhet. Av lagen framgår vidare vilka moment en säkerhetsprövning ska innefatta och att arbetsgivaren är ansvarig för att ett sådan prövning görs. Utöver lagstiftningen har Försvarsmakten egna bestämmelser om säkerhetsskydd.

Lagstiftningen och Försvarsmaktens interna regelverk är tydliga i fråga om såväl krav på säkerhetsprövning som ansvarsförhållanden. Försvarsmaktens ansvar är därmed tydliggjort. Uppföljning av säkerhetsrutiner ska enligt gällande myndighetsansvar ske inom Försvarsmakten. Enligt den information jag har sker också sådan uppföljning. Från min och regeringens sida är därför några åtgärder inte aktuella beträffande Försvarsmaktens säkerhetsrutiner.

Den 22 januari 2020 svarade försvarsminister Peter Hultqvist på en skriftlig fråga om försvarsministerns kunskap om förfalskade uppgifter (fr. 2019/20:759). I svaret anförde Peter Hultqvist följande:

Jörgen Berglund har frågat mig om jag fick ta del av den information som lämnades av Kustbevakningen till Regeringskansliet och vad jag i så fall gjorde med informationen.

I januari 2019 fick Försvarsdepartementet på tjänstemannanivå en kortfattad och övergripande information för kännedom från Justitiedepartementet. Av informationen framgick att det fanns en anställd på Kustbevakningen som inte varit sanningsenlig gällande vissa meriter vid ansökan om den tjänst som personen vid tidpunkten hade hos myndigheten.

Personen hade tidigare varit anställd hos Försvarsmakten. Kustbevakningen hade tagit personen ur tjänst och hade också informerat Försvarsmakten. Att det förhållit sig på detta vis bekräftas av Försvarsmakten som offentligt berättat att den information som Kustbevakningen lämnade till myndigheten faktiskt togs emot och att Försvarsmakten upprättat en säkerhetsrapport grundad på denna.

Ärendet bedömdes vara hanterat och det bedömdes inte finnas anledning att informera mig. Vid detta tillfälle hade Försvarsdepartementet inte heller den sammantagna bild som Dagens Nyheter senare redovisat.

Jag informerades om ärendet i samband med att Dagens Nyheter började rapportera om händelsen. Jag har kommenterat att uppgifterna är allvarliga och att Försvarsmakten får ta fullt ansvar.

Säkerhetsskyddslagen (2018:585) och Försvarsmaktens interna regelverk är tydliga i fråga om såväl krav på säkerhetsprövning som ansvarsförhållanden. Försvarsmaktens ansvar är därmed klargjort.

Samma dag besvarade Peter Hultqvist en skriftlig fråga om den falske officeren i Försvarsmakten (fr. 2019/20:744). Han anförde i svaret följande:

Mikael Oscarsson har frågat mig vilka initiativ jag har tagit sedan Försvarsdepartementet informerades om att den falske officeren var olämplig ur säkerhetssynpunkt.

I januari 2019 fick Försvarsdepartementet på tjänstemannanivå en kortfattad och övergripande information för kännedom från Justitiedepartementet. Av informationen framgick att det fanns en anställd på Kustbevakningen som inte varit sanningsenlig gällande vissa meriter vid ansökan om den tjänst som personen vid tidpunkten hade hos myndigheten.

Personen hade tidigare varit anställd hos Försvarsmakten. Kustbevakningen hade tagit personen ur tjänst och hade också informerat Försvarsmakten. Att det förhållit sig på detta vis bekräftas av

Försvarsmakten som offentligt berättat att den information som Kustbevakningen lämnade till myndigheten faktiskt togs emot och att Försvarsmakten upprättat en säkerhetsrapport grundad på denna.

När informationen nådde Försvarsdepartementet bedömdes ärendet vara hanterat, och det bedömdes också att det inte fanns skäl att informera mig eller att vidta andra åtgärder. Vid detta tillfälle hade Försvarsdepartementet inte heller den sammantagna bild som Dagens Nyheter senare redovisat.

Jag informerades om ärendet i samband med att Dagens Nyheter började rapportera om händelsen. Jag har kommenterat att uppgifterna är allvarliga och att Försvarsmakten får ta fullt ansvar.

I säkerhetsskyddslagen (2018:585) anges att en säkerhetsprövning ska göras innan någon anställs eller får delta i en säkerhetskänslig verksamhet. Av lagen framgår vidare vilka moment en säkerhetsprövning ska innefatta och att den som beslutar om anställning eller annat deltagande i verksamheten, dvs. arbetsgivaren, är ansvarig för att en sådan prövning görs. Utöver lagstiftningen har Försvarsmakten egna föreskrifter om säkerhetsskydd. Säkerhetsskyddslagstiftningen och Försvarsmaktens interna regelverk är tydliga i fråga om såväl krav på säkerhetsprövning som ansvarsförhållanden. Försvarsmaktens ansvar är därmed klargjort. Uppföljning av säkerhetsrutiner ska ske inom Försvarsmakten. Enligt den information jag fått sker också detta.

Försvarsdepartementet kommer att följa upp hur Försvarsmakten hanterar det som inträffat.

Försvarsminister Peter Hultqvist med medarbetare från Försvarsdepartementet och överbefälhavare med medarbetare från Försvarsmakten informerade den 23 januari 2020 försvarsutskottet med anledning av uppgifter i medierna om en på felaktiga grunder anställd officer i Försvarsmakten.

Gällande ordning

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 allt generellt inriktat arbete inom en förvaltningsmyndighet, t.ex. planering, prioriteringar eller utredningsverksamhet samt hela det administrativa området 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.

Regeringskansliets organisation

För att bereda regeringsärenden och för att biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet i övrigt ska det finnas ett regeringskansli, enligt 7 kap. 1 § regeringsformen. I detta ingår departement för olika verksamhetsgrenar. Regeringen fördelar ärendena mellan departementen. Statsministern utser bland statsråden chefer för departementen.

Fördelningen av regeringsärenden mellan departement anges i bilagan till förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Av bilagan framgår också till vilka departement myndigheter och andra organ hör.

Försvarsdepartementet ansvarar bl.a. för frågor om det militära försvaret, samordning mellan det militära försvaret och det civila försvaret inom ramen för totalförsvaret samt bi- och multilateralt försvars- och materielsamarbete.

Justitiedepartementet ansvarar bl.a. för domstolsväsendet, åklagarväsendet, polisen, allmän ordning och säkerhet, skydd mot olyckor, sjöövervakning och miljöräddningstjänst. Bland de myndigheter som hör till Justitiedepartementet finns Säkerhetspolisen och Kustbevakningen.

Samråd mellan departementen är nödvändigt bl.a. därför att regeringens ledamöter har ett kollektivt ansvar för besluten (7 kap. 3 § regeringsformen).

Gemensam beredning ska äga rum då ett regeringsärende faller inom flera departements verksamhetsområden men även då ett ärende berör mer än ett statsråds område inom samma departement (15 § förordningen med instruktion för Regeringskansliet). Särskilt föreskriven i regeringsformen är skyldigheten att hålla ”chefen för det departement som har hand om utrikesärendena” underrättad när det uppkommer en fråga som är av betydelse för förhållandet till en annan stat eller till en mellanfolklig organisation hos en statlig myndighet (10 kap. 13 § regeringsformen).

Allmän beredning med samtliga statsråd hålls regelbundet varje torsdag efter regeringssammanträdet. Den allmänna beredningen har efter hand öppnats för flera. Det förekommer att riksdagsgruppens eller riksdagsgruppernas ordförande liksom statsministerns och finansministerns statssekreterare deltar. Ärenden som kan tas upp på allmän beredning är sådana där enighet mellan berörda statsråd inte kunnat uppnås eller där ett statsråd vill informera eller ha vägledning av sina regeringskollegor inför ett förestående regeringsbeslut. Andra former av informellt samråd och informella förhandlingar mellan departementen äger rum på statsrådsnivå, t.ex. vid statsrådets gemensamma lunch, eller på tjänstemannaplanet.

En form för interdepartementalt samarbete är s.k. delning av utkast till viktigare regeringsbeslut. Samtliga departement ges därigenom tillfälle att lämna synpunkter. Föremål för delning är förslag till propositioner,

lagrådsremisser, förordningar och kommittédirektiv samt lagar som ska utfärdas. Även utkast till svar på interpellationer och skriftliga frågor från riksdagsledamöter delas. Delning kan dock inte ersätta gemensam beredning.

Inom Regeringskansliet arbetar man med ansvarsprincipen (bet. 2017/18:KU20 s. 420). Den innebär att varje departement och statsråd ansvarar för sina områden även i händelse av kris.

Det finns inom Regeringskansliet rutiner för att säkerställa informationsöverföring mellan departementen och mellan departementen och Statsrådsberedningen vid allvarliga situationer inom departementens ansvarsområden (bet. 2017/18:KU20 s. 421).

Slutligen kan nämnas det enligt 11 g § förordningen med instruktion för Regeringskansliet i Statsrådsberedningen finns ett säkerhetspolitiskt råd för utbyte av information om säkerhetspolitiska frågor. Rådet biträds av ett kansli. Rådet har inrättats för att regelbundet kunna diskutera en samordnad hantering av frågor som rör Sveriges säkerhet i bred bemärkelse. Statsministern leder rådets möten, där även vice statsministern, utrikesministern, försvarsministern och inrikesministern deltar. Även andra statsråd kan vid behov delta i rådets arbete, liksom vissa statssekreterare. Det gäller även företrädare för myndigheter som är direkt berörda och som får göra föredragningar för rådet. Det säkerhetspolitiska rådet är inte något berednings- eller beslutsorgan och ingår inte i den formella beredningsprocessen i Regeringskansliet. Frågor som diskuterats i rådet bereds vid behov vidare av ansvariga departement. Det förs inte några protokoll vid rådets möten. Från och med hösten 2017 diarieförs dagordning och en tjänsteanteckning av vilken bl.a. framgår vilka som deltog vid mötet. I en promemoria från Statsrådsberedningen med svar på frågor från utskottet i ett tidigare granskningsärende anges att säkerhetspolitiska rådet har en strategisk uppgift, inte en operativ (bet. 2017/18:KU20 del 2 s. 579).

Ledningens ansvar och allmänna uppgifter vid myndigheter

Enligt 2 § myndighetsförordningen (2007:515) leds en myndighet av en myndighetschef (enrådighetsmyndighet), en styrelse (styrelsemyndighet) eller en nämnd (nämndmyndighet). Myndighetens ledningsform anges i myndighetens instruktion eller i någon annan författning. Myndighetens ledning ansvarar, enligt 3 §, inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Anställningar och uppdrag vid Försvarsmakten

Arbetstagare vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen anställs enligt 12 kap. 5 § regeringsformen 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.

Bestämmelser om säkerhetsskydd

Säkerhetsskyddslagen (2018:585) gäller för den som till någon del bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd (säkerhetskänslig verksamhet). Lagen trädde i kraft den 1 april 2019.

Som framgår ovan har huvuddelen av det som förevarit kring den aktuella personen ägt rum före den 1 april 2019. Här ges därför i huvudsak en översikt av den lagstiftning som gällde före detta datum.

Av 7 § säkerhetsskyddslagen (1996:627) framgick att säkerhetsskyddet skulle 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 skulle även i övrigt förebygga terrorism. Vid utformningen av informationssäkerhet skulle enligt säkerhetsskyddslagen behovet av skydd vid automatisk informationsbehandling beaktas särskilt (9 §).

Det saknades en definition av begreppet rikets säkerhet i säkerhetsskyddslagen. I stället skulle myndigheter och andra som omfattades av säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) undersöka vilka uppgifter i deras verksamhet som skulle hållas hemliga med hänsyn till rikets säkerhet och vilka anläggningar som krävde ett säkerhetsskydd med hänsyn till rikets säkerhet eller skyddet mot terrorism, enligt 5 § säkerhetsskyddsförordningen. Resultatet skulle dokumenteras i en säkerhetsanalys.

Den som regeringen bestämde skulle kontrollera säkerhetsskyddet hos myndigheter och andra som lagen gällde för samt hos anbudsgivare och leverantörer som träffat ett säkerhetsskyddsavtal (31 §).

Enligt 23 § säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) gällde att innan en person fick anställas eller på annat sätt delta i verksamhet skulle registerkontroll göras om anställningen eller deltagandet hade placerats i säkerhetsklass. Registerkontroll fick endast göras om den som säkerhetsprövningen avsåg kunde antas komma att anställas eller på annat sätt delta i den aktuella verksamheten. Om det fanns synnerliga skäl fick kontroll göras utan ett sådant antagande.

Enligt 39 § säkerhetsskyddsförordningen gällde att säkerhetsskyddet skulle kontrolleras av

1. Försvarsmakten när det gällde Fortifikationsverket, Försvarshögskolan och de myndigheter som hör till Försvarsdepartementet, och
2. Säkerhetspolisen när det gällde övriga myndigheter utom Justitiekanslern.

Om det vid utövandet av tillsynen över säkerhetsskyddet konstaterades brister som trots påpekanden inte rättades till, skulle tillsynsmyndigheten enligt 48 § anmäla förhållandet till regeringen.

Om det vid säkerhetsprövning hos en statlig myndighet kom fram att en person som redan var anställd vid myndigheten måste anses olämplig från säkerhetssynpunkt för sin befattning, skulle myndigheten enligt 49 § säkerhetsskyddsförordningen anmäla detta till regeringen.

I 7 kap. 3 § i den nu gällande säkerhetsskyddsförordningen (2018:658) anges att om det vid tillsynen över säkerhetsskyddet konstateras allvarliga brister som trots påpekanden inte rättas till, ska Säkerhetspolisen eller Försvarsmakten anmäla förhållandet till regeringen.

Tidigare granskning

Samordningen och informationshanteringen inom Regeringskansliet uppmärksammades av utskottet i samband med 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 kontaktmannagrupp 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.).

Hösten 2012 granskade utskottet regeringens styrning av förvaltningsmyndigheter (bet. 2012/13:KU10 s. 80 f.). Bland annat framhöll utskottet att 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. Oaktat formerna för regeringens styrning och det ansvar som regeringen ger myndighetsledningar gäller alltså att regeringen är ansvarig inför riksdagen för rikets styrelse.

Vid granskningen av regeringens agerande i samband med Transportstyrelsens it-upphandling väcktes 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. 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 var 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.

Försvarsdepartementet informerades av Justitiedepartementet i februari 2016, och i samband med det inleddes en dialog med Försvarsmakten. Först i december 2016 fick Statsrådsberedningen information om outsourcingen och de problem och säkerhetsrisker som var förknippade med den. Då hade över ett år gått från det att Justitiedepartementet och senare Näringsdepartementet fått informationen. Det tog ytterligare några veckor innan statsministern fick informationen.

Utskottet såg allvarligt på att det tog så pass lång tid innan statsministern nåddes av informationen om en händelse av detta slag. I den sammantagna bedömningen av statsrådets ansvar tog utskottet utgångspunkt i 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 ålåg 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 gällde både samordningen med Näringsdepartementet och kommunikationen med Statsrådsberedningen. Ansvaret för

dessa brister åvilade 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 kunde konstateras 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 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 till uppgift 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 nås 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 eller hon bl.a. ansvarar dels för att Regeringskansliet har rutiner för informationsöverföring, dels för 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 hade brustit. Statsministern bar det yttersta ansvaret för att rutinerna inte hade fungerat.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på vissa frågor. Som svar har utskottet fått promemorior från Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet (bilaga A3.6.2–5).

Av svaren framgår att Kustbevakningen den 16 januari 2019 informerade Justitiedepartementet muntligen om att myndigheten gjort bedömningen att en anställd i Kustbevakningen var olämplig för sin befattning ur säkerhets-synpunkt. Enligt Kustbevakningen hade den aktuella personen inte varit sanningsenlig i fråga om vissa meriter vid ansökan om anställning i myndigheten. Det framgick av informationen i vilken säkerhetsklass den anställda hade varit placerad och att personen tidigare varit anställd i Försvarsmakten. Av informationen framgick även att Kustbevakningen hade vidtagit ett flertal åtgärder med anledning av det inträffade, bl.a. att ta den anställda ur tjänst och att informera Försvarsmakten.

Vidare framgår av svaren att justitie- och inrikesminister Morgan Johansson och statssekreterare Catharina Espmark informerades den 18 januari 2019 av tjänstemän i Justitiedepartementet om den information som inkommit från Kustbevakningen den 16 januari. Samma dag fick Försvarsdepartementet på tjänstemannanivå kortfattad och övergripande information för kännedom från Justitiedepartementet. Av denna information framgick att en anställd i Kustbevakningen inte hade varit sanningsenlig i fråga om vissa meriter vid ansökan om en anställning i myndigheten och att personen tidigare hade varit anställd i Försvarsmakten. Vidare framgick av informationen att Kustbevakningen hade tagit personen ur tjänst och också informerat Försvarsmakten. Med utgångspunkt från den information som Justitiedepartementet hade gjordes bedömningen att det inte fanns ett behov av att informera Statsrådsberedningen.

Vidare framgår att Kustbevakningen den 21 januari 2019 lämnade in en skriftlig anmälan i enlighet med den då gällande säkerhetsskyddsförordningen (1996:633). I anmälan fanns uppgifter om vilket datum beslut om att säkerhetsklassningen skulle upphöra hade fattats, vilken befattning den anställda hade haft och i vilken säkerhetsklass personen hade varit placerad.

Det framgår också av svaren att Justitiedepartementet den 31 januari 2019 följde upp ärendet vid ett möte med Kustbevakningens ledning. Kustbevakningen informerade då om att myndigheten med anledning av det inträffade arbetade med att utveckla processerna för rekrytering. Ärendet avslutades den 11 februari 2019. I svaren anges också att innan Dagens Nyheters rapportering började bedömdes frågan ha hanterats klart inom Justitiedepartementet.

Inrikesminister Mikael Damberg¹ informerades den 19 november 2019 med anledning av Dagens nyheters rapportering om informationen från Kustbevakningen. Innan Dagens Nyheters rapportering började bedömdes det inte finnas något behov av att informera inrikesminister Mikael Damberg. I svaren anges också att det faktum att medierna rapporterade om frågan och att Kustbevakningen ligger inom inrikesministerns ansvarsområde motiverade att inrikesminister Mikael Damberg gavs en bakgrund till rapporteringen.

¹ Statsministern beslutade den 28 januari 2019 att Kustbevakningen skulle höra till statsrådet Mikael Dambergs ansvarsområde.

Av svaren framgår vidare att Försvarsdepartementet den 18 januari 2019 på tjänstemannanivå fick en kortfattad och övergripande information från Justitiedepartementet för kännedom. Av informationen framgick att en anställd i Kustbevakningen inte hade varit sanningsenlig i fråga om vissa meriter vid ansökan om anställning i myndigheten. Personen hade tidigare varit anställd i Försvarsmakten. Kustbevakningen hade tagit den anställda ur tjänst och hade också informerat Försvarsmakten. Försvarsministern informerades i samband med att Dagens Nyheter började rapportera om händelsen i slutet av 2019. Försvarsminister Peter Hultqvist informerades av Försvarsdepartementet den 27 november 2019.

Mot bakgrund av innehållet i informationen gjordes bedömningen att det dessförinnan inte fanns anledning att informera försvarsministern eller att vidta andra åtgärder. Det gjordes en samlad bedömning med utgångspunkt från den information som hade lämnats av Justitiedepartementet. Försvarsmakten har på sin webbplats angett att den information som Kustbevakningen lämnade till myndigheten togs emot och att Försvarsmakten upprättat en säkerhetsrapport som grundar sig på informationen. Vid detta tillfälle hade Försvarsdepartementet inte den samlade bild som medierna sedan redovisade. Den information som lämnades av Justitiedepartementet i januari 2019 innehöll t.ex. inte information om de utlandstjänstgöringar inom Försvarsmakten som personen haft och inte heller något om att personen hade en pågående anställning som reservofficer i Försvarsmakten. Dessa uppgifter framkom först senare. Försvarsdepartementet fick den samlade bilden genom de uppgifter som framkom i medierapporteringen och de uppgifter som i samband med den rapporteringen lämnades av Försvarsmakten.

Vidare framgår av svaren att den aktuella personen inte har varit föremål för något anställningsbeslut av regeringen. Personen har tidigare sökt en befattning som utlysts av Försvarsdepartementet men inte varit aktuell för en anställning. Regeringskansliet fick information om att den aktuella personen fått uppdraget som stabschef i Mali först i samband med att ärendet uppmärksammades i medierna.

Det framgår också av svaren att det som framkommit om den aktuella officeren inte har tagits upp i det säkerhetspolitiska rådet. Det har enligt svaren inte funnits något behov av det.

Det anges också i svaren att Försvarsmakten inte har anmält till regeringen att det framkommit att den aktuella personen måste anses olämplig från säkerhetssynpunkt för sin befattning eller att det på annat sätt framkommit brister i myndighetens säkerhetsskydd som varit relaterade till personen.

I svaren anförs vidare att det inte framkommit några uppgifter om att Utrikesdepartementet eller utrikesministern underrättats om den aktuella personens bakgrund före medias rapportering. Vidare framgår att utrikesministern fick information om att den aktuella personen varit stabsofficer vid Natos militära högkvarter i Europa i samband med medias rapportering i mitten av januari, antingen direkt från media eller via en medarbetare som hade tagit del av medieuppgiften.

Utfrågningar

Försvarsminister Peter Hultqvist

Utskottet höll den 7 oktober 2020 en offentlig utfrågning med försvarsminister Peter Hultqvist (bilaga B2).

Peter Hultqvist anförde att i januari 2019 fick Försvarsdepartementet på tjänstemannanivå kortfattad och övergripande information för kännedom från Justitiedepartementet. Av den informationen framgick att det fanns en anställd vid Kustbevakningen som inte varit sanningsenlig i fråga om vissa återopade meriter när personen i fråga ansökte om den anställning som denne fick hos myndigheten. Personen hade tidigare varit anställd vid Försvarsmakten. Kustbevakningen hade tagit personen ur tjänst, och Kustbevakningen hade informerat Försvarsmakten om detta.

Vidare anförde Peter Hultqvist att Försvarsdepartementet i januari 2019 inte hade den sammantagna bild som Dagens Nyheter senare redovisat om personen. Den information som lämnades av Justitiedepartementet i januari 2019 innehöll ingenting om de utlandstjänstgöringar inom Försvarsmakten som personen haft och inte heller något om att personen hade en pågående anställning i Försvarsmakten som reservofficer.

Peter Hultqvist anförde också att det som Försvarsdepartementet på tjänstemannanivå fick kännedom om genom information från Justitiedepartementet alltså var att det fanns en anställd vid Kustbevakningen som inte varit sanningsenlig i fråga om vissa meriter i sin ansökan om anställning där, att personen tidigare varit anställd hos Försvarsmakten, att Kustbevakningen tagit personen ur tjänst och att Kustbevakningen hade informerat Försvarsmakten. Vidare anförde Peter Hultqvist att informationen bedömdes vara hanterad mot bakgrund av att informationen lämnades för kännedom samt innehållet i den.

Vidare anförde Peter Hultqvist att utredningen, som ledningsstaben i Högkvarteret genomfört på uppdrag av överbefälhavaren, i en rapport i mars 2020 drog bland annat följande slutsatser: Försvarsmakten inledde en process att utreda och hantera situationen så snart informationen inkom från Kustbevakningen vid årsskiftet 2018/19. Detta ledde till att personen i fråga arbetsbefriades i oktober 2019. Försvarsmakten informerade inte Regeringskansliet, Försvarsdepartementet, om ärendet då det hanterades av Försvarsmakten som anställande arbetsgivare enligt fastställda rutiner. Peter Hultqvist konstaterade att Försvarsmakten har ett tydligt, klart ansvar för att följa reglerna i säkerhetsskyddslagen i sin verksamhet. Den utredning som gjorts inom Försvarsmakten har tagit fram ett antal förslag på åtgärder inom myndigheten. Försvarsdepartementet har följt upp och fortsätter att följa upp hur Försvarsmakten hanterar det inträffade.

Peter Hultqvist underströk att det är Försvarsmakten som är ansvarig för hanteringen av personalärenden av det här slaget. Enligt grundlagen får regeringen inte ingripa i hur Försvarsmakten beslutar i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag. Det är alltså

myndigheten själv som svarar för att följa gällande lagstiftning och andra regelverk. Vidare anförde Peter Hultqvist att detta följer av den arbetsgivarpolitiska delegeringen inom staten, dvs. att riksdagen och regeringen fr.o.m. den 1 juli 1994 har överlåtit till myndighetscheferna att enskilt och tillsammans utforma den statliga arbetsgivarpolitiken. Med det får myndigheterna naturligtvis ett stort eget utrymme som arbetsgivare. Han underströk hur den gången ser ut. Det är då Försvarsmakten som så att säga har detta ansvar ytterst och i alla lägen.

Peter Hultqvist anförde också att man i det säkerhetspolitiska rådet diskuterar frågor som rör Sveriges säkerhet i en bred bemärkelse. Rådet är inte ett beredningsorgan, och det är inte heller ett beslutsorgan som ingår i den formella beredningsprocessen vid Regeringskansliet. Frågor som diskuteras där bereds vid behov vidare av ansvariga departement. Rådet är mer en strategisk inrättning, inte operativ. Med hänsyn till rådets uppgift och karaktär bedömdes det inte finnas behov att ta upp just den här frågan i det sammanhanget.

Statsminister Stefan Löfven

Utskottet höll den 23 oktober 2020 en offentlig och en sluten utfrågning med statsminister Stefan Löfven (bilaga B8).

Stefan Löfven anförde att Kustbevakningen i januari 2019 lämnade information till Justitiedepartementet om att en anställd i säkerhetsklassad befattning hade tagits ur tjänst och att den personen bedömts olämplig ur säkerhetssynpunkt. Av informationen framgick att personen tidigare varit anställd i Försvarsmakten och att Kustbevakningen därför informerat Försvarsmakten om ärendet. Justitiedepartementet informerade på tjänstemannanivå Försvarsdepartementet om den information som Kustbevakningen hade lämnat. Stefan Löfven ansåg inte att rutinerna för informationsöverföring mellan departement eller inom Statsrådsberedningen har brutit. Hur information sprids inom fackdepartementen är respektive statsråds ansvar. Informationsöverföringen fungerade precis som den ska, nämligen från Justitiedepartementet till Försvarsdepartementet.

Utskottets ställningstagande

Den 16 januari 2019 fick Justitiedepartementet information från Kustbevakningen om att en anställd vid myndigheten i en säkerhetsklassad befattning inte hade varit sanningsenlig gällande vissa meriter. Kustbevakningen hade gjort bedömningen att personen var olämplig ur säkerhetssynpunkt. Av informationen framgick att personen tidigare hade varit anställd vid Försvarsmakten och att Kustbevakningen hade informerat Försvarsmakten om det inträffade.

Två dagar senare informerades Morgan Johansson, som då var justitie- och inrikesminister, och Försvarsdepartementet av tjänstemän vid Justitiedepartementet. Justitiedepartementet följde upp ärendet vid ett möte med

Kustbevakningens ledning den 31 januari 2019 varefter ärendet avslutades den 11 februari 2019.

När Försvarsdepartementet fick informationen i januari 2019 gjordes bedömningen att det inte fanns anledning att informera försvarsministern. Det hade bl.a. framkommit att Försvarsmakten hade upprättat en säkerhetsrapport som grundade sig på informationen.

I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet och följa myndigheternas verksamhet. Myndigheterna har personalansvar för sina anställda samt ansvarar för att säkerhetsskyddslagen följs i verksamheten. Mot bakgrund av att Kustbevakningen hade gjort bedömningen att personen i fråga var olämplig ur säkerhetssynpunkt, samt att det saknades en heltäckande bild i ärendet, hade det enligt utskottets mening varit en naturlig åtgärd att frågan följdes upp i kontakterna mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten. Om så skett kan i efterhand konstateras att uppgiften om personens tidigare uppdrag vid bl.a. Natos militära högkvarter hade kommit Regeringskansliet till del betydligt tidigare än vad som nu blev fallet, i samband med medierapporteringen. Det är enligt utskottet rimligt att såväl försvarsministern som utrikesministern snarast möjligt får kännedom om uppgifter av detta slag.

4 Vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen

4.1 Lotteriinspektionens tillsyn av Casino Cosmopol

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1979-2018/19), *bilaga A4.1.1*, begärs det att utskottet ska granska dåvarande civilminister Ardalan Shekarabis styrning och uppföljning av Lotteriinspektionens (numera Spelinspektionens) tillsynsverksamhet.

Anmälaren hänvisar till att det i massmedier har framkommit uppgifter som tyder på att det har funnits brister i Lotteriinspektionens tillsyn över Casino Cosmopol. I november 2018 beslutade Lotteriinspektionen att ge Casino Cosmopol en sanktionsavgift för allvarliga och systematiska brister i arbetet med att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism. En granskning som Svenska Dagbladet har gjort tyder enligt anmälaren på att Lotteriinspektionens tillsyn av Casino Cosmopol 2018 var den första grundliga granskningen av bolaget någonsin. Enligt anmälaren framgår det vidare att det finns en rapport om tidigare missförhållanden som Lotteriinspektionen misstänks ha undanhållit avsiktligt. Anmälaren framhåller att det är djupt oroväckande om riksdagen då den tog ställning till regeringens förslag om en ny spelreglering inte hade fått ett fullständigt faktaunderlag om förhållandena på kasinot.

Enligt anmälaren bör konstitutionsutskottet, mot denna bakgrund, granska hur regeringens styrning och uppföljning av Lotteriinspektionens tillsynsarbete har fungerat när det gäller Casino Cosmopol.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. två svarspromemorior från Finansdepartementet, *bilaga A4.1.2–3*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Casino Cosmopol

Statliga Casino Cosmopol AB (Casino Cosmopol) är ett helägt dotterbolag till AB Svenska Spel och bedriver sedan 1999 kasinoverksamhet i Stockholm, Göteborg, Sundsvall och Malmö.

Fram till den 1 januari 2019 reglerades kasinospel med internationella regler, som bedrivs på Casino Cosmopols kasinon, i kasinolagen (1999:355) och verksamheten stod under tillsyn av Lotteriinspektionen.

Lotteriinspektionens tillsynsansvar innebar bl.a. att myndigheten skulle kontrollera Casino Cosmopols arbete med att förhindra att dess kasinon användes för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Kasinolagen upphävdes den 1 januari 2019. Samtidigt trädde spellagen (2018:1138) i kraft och Lotteriinspektionen bytte namn till Spelinspektionen. Verksamheten hos Casino Cosmopol står sedan dess under tillsyn av Spelinspektionen.

Regler om penningtvätt vid spelverksamhet

EU har genom åren antagit flera direktiv inom penningtvättsområdet. Direktiven har genomförts i svensk rätt, senast genom införlivandet av ett ändringsdirektiv till det fjärde penningtvättsdirektivet, det s.k. femte penningtvättsdirektivet. Direktivet föranledde bl.a. ändringar i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen). (Se prop. 2018/19:150, bet. 2019/20:FiU15 och rskr. 2019/20:38.)

Penningtvättslagens bestämmelser gäller för fysiska och juridiska personer som driver verksamhet i Sverige i vilken det finns risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism, s.k. verksamhetsutövare (1 kap. 2–5 §§). Verksamhetsutövare ska förebygga, upptäcka och förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism på olika sätt, exempelvis genom riskbedömning och rutiner (2 kap.), kundkännedom (3 kap.), övervakning och rapportering (4 kap.) samt intern kontroll och anmälningar om misstänkta överträdelser (6 kap.).

Av penningtvättslagen följer således att företag som bedriver viss spelverksamhet ska vidta särskilda åtgärder för att förhindra penningtvätt eller finansiering av terrorism. Kasinon måste exempelvis göra riskbedömningar av verksamheten, upprätta rutiner för att motverka de identifierade riskerna, vidta åtgärder för kundkännedom samt granska transaktioner och rapportera misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism till finanspolisen.

Penningtvättslagens bestämmelser kompletteras av förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Det finns även myndighetsföreskrifter på området.

Financial Action Task Force (FATF)

Det svenska systemet mot penningtvätt och finansiering av terrorism utgår väsentligen från internationella åtaganden. Penningtvättslagen är produkten av genomförandet av det fjärde penningtvättsdirektivet. EU:s penningtvättsdirektiv bygger i sin tur på rekommendationer från den mellanstatliga organisationen Financial Action Task Force (FATF).

FATF bildades 1989 och arbetar med att ta fram rekommendationer om internationella standarder för bekämpning av penningtvätt, finansiering av terrorism och spridning av massförstörelsevapen. Rekommendationerna ska genomföras internrättsligt av medlemsstaterna. FATF tar även fram dokument som vägleder medlemsstaterna vid införandet och tillämpningen av rekommendationerna. Sverige blev medlem i FATF 1990.

FATF verkar aktivt för att säkerställa att rekommendationerna får global spridning och efterlevs på ett effektivt sätt av medlemsstaterna. Detta sker bl.a. genom återkommande ömsesidiga utvärderingar av medlemsländernas system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

Omregleringen av spelmarknaden

I september 2015 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag till en ny spelreglering. Regleringen skulle bygga på ett licenssystem som innebar att alla som agerade på den svenska spelmarknaden skulle göra det med behöriga tillstånd och att aktörer utan tillstånd skulle stängas ute (dir. 2015:95). Utredningen antog namnet Spellicensutredningen (Fi 2015:11) och överlämnade i mars 2017 betänkandet En omreglerad spelmarknad (SOU 2017:30).

I betänkandet anfördes bl.a. följande om Lotteriinspektionens tillsyn av Casino Cosmopol (s. 404 f.):

Lotteriinspektionen kontrollerar hur Casino Cosmopol följer lagstiftningen, regeringens tillstånd samt de villkor som är uppsatta för de fyra kasinona. Myndigheten utövar även tillsyn över hur Casino Cosmopol arbetar för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism. Av Lotteriinspektionens årsredovisningar för de senaste tre åren kan utläsas att inspektionen genomfört 734 tillsynsbesök och kontroller på kasinona (i snitt 245 per år) och att dessa inte resulterat i några nämnvärda anmärkningar. Enligt Lotteriinspektionen är Casino Cosmopols verksamhet i hög grad reglerad och kasinot har, såvitt Lotteriinspektionens tillsyn visar, inte några nämnvärda problem med penningtvätt, droger eller prostitution.

I april 2018 beslutade regeringen proposition 2017/18:220 En omreglerad spelmarknad. I propositionen lämnade regeringen lagförslag som innebar en ny reglering av den svenska spelmarknaden. Den nya regleringen skulle enligt förslaget i huvudsak vara utformad som en ramlag (spellagen) och ha som utgångspunkt ett licenssystem.

I ett avsnitt i propositionen anför regeringen bl.a. följande om kasinon (a. prop. s. 111 f.):

Avsikten med inrättandet av kasinon var att okontrollerat illegalt spel skulle kanaliseras till ett legalt, kontrollerat alternativ och att den illegala spelmarknaden saneras. Negativa sociala konsekvenser av spelandet skulle motverkas genom kontroll, aktivt arbete, väl genomtänkta förebyggande åtgärder och åtgärdsprogram mot överdrivet spelande.

Sedan 1999 finns tillstånd till kasinoverksamhet på fyra orter i Sverige; Sundsvall, Malmö, Göteborg och Stockholm. Verksamheten bedrivs genom Svenska Spels helägda dotterbolag Casino Cosmopol. Enligt kasinolagen kan tillstånd att anordna kasinospel ges endast till företag som i sin helhet, direkt eller indirekt, ägs av staten. Casino Cosmopols verksamhet är i hög grad reglerad och förekomsten av problem med penningtvätt, droger eller prostitution har varit låg. De kartläggningar som har gjorts gällande förekomsten av sociala eller hälsomässiga skadeverkningar och brottslighet i samband med kasinoverksamheten

visar inte heller att etableringen av kasinon har ökat spelberoende-problematiken. Etableringen förefaller dock endast haft en marginell inverkan på omfattningen av det illegala spelet (SOU 2006:64).

I propositionen föreslogs bl.a. att de statliga kasinona skulle ha fortsatt ensamrätt, dvs. att licens för kasinospel i kasinon även fortsättningsvis skulle få ges endast till ett direkt eller indirekt helägt statligt aktiebolag.

Propositionen behandlades i kulturutskottets betänkande 2017/18:KrU8 En omreglerad spelmarknad. Utskottet ställde sig bakom bl.a. regeringens förslag till spellag och följdändringar i annan lagstiftning. Riksdagen biföll den 7 juni 2018 utskottets förslag till riksdagsbeslut (rskr. 2017/18:363).

Regeringen beslutade i juni 2018 att ge en särskild utredare i uppdrag att bl.a. utreda om fristående finansieringsmodeller för spel på häst- respektive idrottstävlingar bör införas och i så fall hur de bör utformas, samt överväga behovet av ytterligare åtgärder för att minska skadeverkningarna av de spel som sker online och på värdeautomater (dir. 2018:47). Utredningen antog namnet Spelmarknadsutredningen.

Genom tilläggsdirektiv i april 2019 (dir. 2019:18) fick utredaren i uppdrag att lämna förslag till ändringar i spellagen som ytterligare begränsar marknadsföringen av spel. Utredningen överlämnade den 29 oktober 2020 delbetänkandet Hästnäringens finansiering på den omreglerade spelmarknaden (SOU 2020:64). Övriga delar av utredningsuppdraget ska redovisas senast den 16 december 2020.

Statskontoret fick i april 2018 i uppdrag av regeringen att följa upp och utvärdera omregleringen av spelmarknaden (regeringsbeslut med dnr Fi2018/01523/OU). Uppföljningen och utvärderingen ska göras utifrån målen med omregleringen. Det innebär att den bl.a. bör avse effekterna på folkhälsan, konsumentskyddet, statens intäkter från spel och finansieringen av allmännyttiga ändamål. Uppföljningen och utvärderingen ska även omfatta andra väsentliga konsekvenser av reformen.

Statskontoret har överlämnat tre delrapporter till regeringen: Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 1: Indikatorer för att följa omregleringens effekter (2018:22), Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 2: Spelmarknaden före omregleringen (2019:6) och Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 3: Första året med den nya spelregleringen (2020:8).

Statskontoret ska fram t.o.m. 2022 årligen senast den 1 mars redovisa resultatet av sin uppföljning och utvärdering till regeringen.

Svar på skriftlig fråga

Den 19 november 2019 besvarade dåvarande civilminister Ardalan Shekarabi en skriftlig fråga om tillsynen över spelverksamheten och penningtvätt i Casino Cosmopol (fr. 2019/20:359). Civilministern anförde följande:

Rasmus Ling har frågat mig vilka ytterligare åtgärder jag avser att vidta i syfte att öka tillsynen av spelverksamheten och därmed minimera risken för penningtvätt på Casino Cosmopol.

Det främsta syftet med omregleringen av spelmarknaden var att återta kontrollen över den och därmed att skapa goda förutsättningar för tillsyn med konsumenten i fokus.

Som frågeställaren påpekar har Casino Cosmopol ålagts att vidta åtgärder för att förbättra arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Det var ett resultat av Spelinspektionens tillsyn. Myndigheten fick under våren 2019 ett särskilt uppdrag med fokus på tillsynen av spelmarknaden. Den pågående Spelmarknadsutredningen har i uppdrag att föreslå åtgärder för att upprätthålla en välfungerande spelmarknad. På regeringens uppdrag följer Statskontoret upp omregleringen av spelmarknaden.

Regeringen är beredd att vidta ytterligare åtgärder när det behövs.

Instruktion och regleringsbrev för Lotteriinspektionen

Bestämmelser om Lotteriinspektionens uppgifter fanns bl.a. i förordningen (2007:756) med instruktion för Lotteriinspektionen. Förordningen upphävdes den 1 januari 2019.

Enligt 2 § 1 i instruktionen skulle Lotteriinspektionen svara för en enhetlig tillämpning av lagen om anordnande av visst automatspel, lotterilagen och kasinolagen samt för en ändamålsenlig tillsyn och kontroll över att lagstiftningen följdes. I 2 § 2 föreskrevs att Lotteriinspektionen skulle följa och underrätta regeringen om utvecklingen på spel- och lotterimarknaden, nationellt och internationellt, samt bistå regeringen med det underlag som behövdes inom spelområdet.

I regeringens regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Lotteriinspektionen (dnr Fi2016/04490/OU, delvis) angavs bl.a. följande under ett avsnitt med rubriken 1 Mål och återrapporteringskrav:

Kontroll och tillsyn

Kontroll- och tillsynsverksamheten ska leda till en hög säkerhet i all spel- och lotteriverksamhet. Myndigheten ska ha särskilt fokus på åtgärder som kan bidra till att minimera risken för att spel och lotterier ger upphov till sociala skadeverkningar.

Myndigheten ska fördelat på spelområdena Lotterier, Restaurangkasino- och automatspel, AB Trav och Galopp, AB Svenska Spel, AB Casino Cosmopol samt Riksgäldskontoret, redogöra för de kontroll- och tillsynsåtgärder som myndigheten har vidtagit och redovisa:

- de iakttagelser som myndigheten har gjort, inklusive antal konstaterade avvikelser mot gällande regler i form av påpekanden/invändningar avseende spelverksamheten fördelat på ovanstående spelområden och efterlevnaden av dessa påpekanden/invändningar,
- de åtgärder som har vidtagits, av myndigheten och andra aktörer, inom de sektorer på marknaden som av myndigheten har identifierats som problemområden, [...]

I regeringens regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Lotteriinspektionen (dnr Fi2017/04621/OU, delvis) angavs bl.a. följande under ett avsnitt med rubriken 1 Mål och återrapporteringskrav:

Kontroll och tillsyn

Kontroll- och tillsynsverksamheten ska leda till en hög säkerhet i all spel- och lotteriverksamhet. Myndigheten ska ha särskilt fokus på åtgärder som

kan bidra till att minimera risken för att spel och lotterier ger upphov till sociala skadeverkningar.

Motsvarande skrivning finns i två ändringsbeslut avseende regleringsbrev för budgetåret 2018 (dnr Fi2018/02509/RS, delvis och dnr Fi2018/03796/RS).

Lotteriinspektionens riskbedömningar avseende penningtvätt

Lotteriinspektionen har gjort två riskbedömningar avseende penningtvätt på spelmarknaden. Den första bedömningen av riskerna för penningtvätt på spelmarknaden gjordes 2014 och den andra riskbedömningen gjordes 2017.

Vid den första riskbedömningen publicerade Lotteriinspektionen sina iakttagelser i rapporten Riskbedömning, slutlig, Penningtvätt och finansiering av terrorism (dnr 13Li7835). Rapporten innehåller ett särskilt avsnitt om kasinospel. Enligt riskbedömningen placerades spelverksamheten hos Casino Cosmopol i kategorin ”hög risk”, medan spelverksamheten hos restaurangkasinon placerades i kategorin ”medelhög risk”. I rapporten anges följande under rubriken 8.8 Kasinospel (s. 36 f.; diagram har här utelämnats):

8.8.1 Kasinospel i enlighet med kasinolagen

Med tillstånd från regeringen är Casino Cosmopol, ett dotterbolag till Svenska Spel, ensamma om att anordna kasinospel i enlighet med kasinolagen (1999:355) på den svenska spelmarknaden. Casino Cosmopol omfattas redan idag av regelverket kring penningtvätt och har därför skapat interna rutiner för att uppfylla regelverkets krav på granskning, upptäckt och rapportering av misstänkta transaktioner.

Kasinospellet har flera egenskaper som gör att riskerna med spelformen utifrån ett penningtväfts- och terrorfinansieringsperspektiv är höga. Spelen i sig medför vissa risker. I likhet med onlinpoker utgör poker på kasinona en särskild risk eftersom det är den enda spelformen där spel sker direkt mellan spelarna. Risk föreligger därför att spelare medvetet väljer att förlora till andra spelare för att skapa en fasad av att medel vunnits på poker. Casino Cosmopol hanterar denna risk genom att inte tillåta kontoföring av vinster från poker.

Utöver specifika spelformer är det framförallt de tjänster som i någon mån är besläktade med finansiella tjänster som driver upp nivån av risk. Det förekommer exempelvis en hög grad av kontanthantering, möjlighet till valutaväxling, växling av valörer, kontoföring och olika varianter av värdebärande instrument i form av spelmarker och värdebevis från spelautomater.

I kasinolagen finns krav på att gästerna ska identifieras och registreras. Kameraövervakningen och säkerhetsorganisationen är omfattande vilket gör att gäster och personal hela tiden övervakas. Då Casino Cosmopol är en aktör som omfattas av penningtväftsregelverket är de skyldiga att rapportera misstänkta transaktioner till Finanspolisen. Under 2013 gjordes 305 anmälningar om misstänkt penningtvätt.

Efter att antalet rapporter mer än fördubblats mellan 2008 och 2009 har rapporteringen varit förhållandevis stabil. Den största delen av anmälningarna avser personer som genomfört enskilt stora eller flera sammanhängande transaktioner som tillsammans utgör betydande belopp. Förekomsten av kontanter förefaller vara vanligare på kasinona än i samhället i övrigt, vilket bidrar till att många av anmälningarna avser kontanta transaktioner. En annan typ av beteenden som anmälts är då gäster genomfört kortköp av spelmarker för att sedan återväxla dessa till kontanter efter inget eller endast obetydande spel. Kasinona kan i dessa

fall misstänkas utgöra ett instrument för personer i behov av kontanter som t.ex. kan användas för betalning av svarta löner.

Som har nämnts ovan, gjorde Lotteriinspektionen under 2017 en ny bedömning av riskerna för penningtvätt på spelmarknaden. Vid den andra riskbedömningen publicerade Lotteriinspektionen sina iakttagelser i rapporten Identifiering och bedömning av risker för penningtvätt på den svenska spelmarknaden (dnr 17Li83). I avsnittet Sammanfattning (s. 4) anges bl.a. följande:

Risken för att spel utnyttjas för penningtvätt bedöms vara störst för vadhållning på sport (rikstäckande och regionalt) och hästtävlingar. För kasinospel enligt kasinolagen, spel på värdeautomater och poker på internet bedöms risken vara medelhög. Risken bedöms vara låg för restaurangkasinospel, fysiska och lottlösa lotterier (inklusive vadhållning på sport som enbart bedrivs inom en kommun), EMV-lotterier, bingospel, spel på penningautomater och varuspelsautomater.

Även denna rapport innehåller ett särskilt avsnitt om kasinospel. Enligt riskbedömningen placerades spelverksamheten hos Casino Cosmopol i kategorin ”medelhög risk”. I rapporten anges följande under rubriken 3.2 Kasinospel enligt kasinolagen (s. 19 f.; diagram har här utelämnats):

Identifierade risker

Regelverket för kasinospel enligt kasinolagen medger höga insatser och vinster samt en hög vinståterbetalning, vilket tillsammans med en hög omsättning ger förhållandevis attraktiva förutsättningar för penningtvätt. En omfattande kontanthantering, hantering av utländsk valuta, risk för kontoföring av kontanta medel, penningmaskering och risk för att spelmarker används för transaktioner utanför kasinona har också identifierats som risker. Trots krav på identifiering och registrering av alla besökare registreras endast en liten del av allt spel. Personer som inte är folkbokförda i Sverige har möjlighet att spela på svenska kasinon, vilket i viss utsträckning aktualiserar risker med gränsöverskridande penningtvätt. Försök till spelfusk förekommer. Personal som agerar i samförstånd med gäster i syfte att fuka är en allvarlig och svårupptäckt risk som måste hanteras genom effektiva interna kontroller.

Möjliga tillvägagångssätt och risker för penningtvätt på kasinon

- konsumtion av brottsligt förvärvade medel
- växling av valörer och utländsk valuta
- penningmaskering
- spelmarker som används som betalningsmedel utanför kasinona, och
- spelfusk.

Riskhantering

Identifierade risker hanteras i viss utsträckning av att spelplanordnaren har goda förutsättningar för, och erfarenhet av, att hantera kraven i regelverket. Endast verifierade vinster över en viss beloppsgräns kontoförs vilket minskar risken för placering av brottsligt förvärvade kontanter. Vinstkvitton utfärdas inte vilket eliminerar risken för att sådana ska användas som underlag för innehav eller kontoföring av brottsligt

förvärvade medel. Besökare kan vid behov identifieras och knytas till genomförda transaktioner genom den omfattande kameraövervakningen och uppgifter som registrerats i besöksregistret.

Sammanvägd bedömning

En rad risker har identifierats med kasinospel enligt kasinolagen. Kasinoverksamhet får enligt bestämmelser i EU:s fjärde penningtvättsdirektiv inte undantas från att omfattas av regelverket vilket tyder på att kasinoverksamhet innebär hög risk för penningtvätt.

Lotteriinspektionens riskbedömning tar hänsyn till de åtgärder som anordnarna vidtar för att hantera identifierade risker. Kasinoverksamheten i Sverige omfattas av det svenska penningtvättsregelverket sedan 2009 och kasinona vidtar en rad åtgärder för att hantera penningtvättsrisker. Mot bakgrund av detta bedöms den faktiska risken för penningtvätt på kasinon vara medelhög.

Det kan tilläggas att även Spelinspektionen har gjort en bedömning av risker för penningtvätt på den svenska spelmarknaden. Bedömningen publicerades i mars 2020 i rapporten Identifiering och bedömning av risker för penningtvätt på den svenska spelmarknaden. I rapporten bedöms den spelverksamhet som bedrivs hos Casino Cosmopol ha en sammanvägt hög risk.

Tillsynsärende avseende Casino Cosmopol

Under 2018 genomförde Lotteriinspektionen en granskning av spelverksamheten hos Casino Cosmopol som avsåg perioden den 1 januari–31 juli 2018. Undersökningen avsåg hur Casino Cosmopol följde kraven i penningtvättslagen och hade särskilt fokus på delar av kasinots riskbaserade rutiner, kasinots riskbedömning av kunder och kasinots åtgärder för kundkännedom.

Vid undersökningen granskades delar av kasinots allmänna riskbedömning, riskbedömning av kunder samt interna rutiner och riktlinjer för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Det gjordes även ett anonymt platsbesök på Casino Cosmopol i Stockholm i maj 2018 och i Göteborg i juni 2018. Vid besöken gjordes observationer av kunder och av kasinots arbetssätt. Ett urval av dessa kunder identifierades med hjälp av kasinots centrala kameraövervakning. Därefter begärde Lotteriinspektionen att få del av kasinots dokumentation om kundkännedom samt övriga uppgifter om kunderna. I en skrivelse den 5 juli 2018 ställde Lotteriinspektionen kompletterande frågor till kasinot. Casino Cosmopol yttrade sig över Lotteriinspektionens observationer i en skrivelse i oktober 2018.

I ett beslut som meddelades i november 2018 (dnr 18Li6391) konstaterade Lotteriinspektionen att Casino Cosmopol hade brustit i sitt arbete med att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism inom områdena

- riskbaserade rutiner
- riskbedömning av kunder
- affärsförbindelser och åtgärder för kundkännedom
- skyldighet att neka transaktioner och
- dokumentation.

I sammanhanget anfördes även bl.a. att Lotteriinspektionens granskning endast omfattade perioden den 1 januari–31 juli 2018 och att det inte var möjligt att fastställa hur länge överträdelsen hade pågått. Vidare konstaterade Lotteriinspektionen att myndighetens tidigare tillsyn inte hade lett till några ingripanden från myndigheten.

Lotteriinspektionen bedömde att de brister som hade uppdagats genom den aktuella granskningen var allvarliga och i flera fall av systematisk karaktär. Med anledning av detta beslutade Lotteriinspektionen att Casino Cosmopol skulle betala en sanktionsavgift på åtta miljoner kronor. Casino Cosmopol överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Linköping.

I en dom som meddelades i oktober 2019 (mål nr 9787-18) godtog förvaltningsrätten i allt väsentligt de brister som Lotteriinspektionen hade konstaterat och bedömde att det fanns skäl för beslutet att Casino Cosmopol skulle betala en sanktionsavgift. Utifrån överträdelsernas art, karaktär och omfattning samt bolagets ekonomiska ställning bedömde förvaltningsrätten emellertid att sanktionsavgiften skulle bestämmas till ett lägre belopp än det som Lotteriinspektionen hade beslutat. Förvaltningsrätten fastställde sanktionsavgiften till tre miljoner kronor.

Spelinspektionen överklagade domen till Kammarrätten i Jönköping. Målet handläggs för närvarande hos kammarrätten (mål nr 3333-19).

Rapportering i Svenska Dagbladet

Under mars 2019 publicerade tidningen Svenska Dagbladet ett antal artiklar som behandlar det tillsynsarbete som Lotteriinspektionen hade bedrivit avseende Casino Cosmopol. I artiklarna görs det sammanfattningsvis gällande att Lotteriinspektionen under en längre tid hade brustit i sin tillsyn över den spelverksamhet som bedrivs hos Casino Cosmopol, vilket påstås ha lett till att det framstod som att spelverksamheten hos kasinot inte hade ”några nämnvärda problem med spelansvar, penningtvätt, droger eller prostitution”. I artiklarna görs det vidare gällande att Lotteriinspektionens bristfälliga tillsyn kom att medföra att riksdagens beslut om en omreglering av spelmarknaden, genom vilket Casino Cosmopol fick fortsatt monopol, grundades på ett missvisande underlag. Det påstås även att en kritisk rapport om spelansvar på statens kasinon som ”gjordes 2017 och var klar i februari 2018” fortfarande inte var diarieförd hos Spelinspektionen i mars 2019. Vidare görs det gällande att Finansdepartementet under våren 2017 överdrev Lotteriinspektionens kontroll av Casino Cosmopols efterlevnad av penningtvättsregelverket i samband med att departementet lämnade uppgifter om detta till FATF.

Som exempel på den kritik som har framförts kan nämnas följande artiklar i tidningen Svenska Dagbladet:

- Statliga Casino Cosmopol slapp granskning – i nio år, publicerad den 7 mars 2019,
- Myndighet mörkade kritisk granskning av statens kasinon, publicerad den 9 mars 2019,
- Rapporten ska vara klar ”i närtid”, publicerad den 9 mars 2019,

- Regeringen överdrev kontroll av penningtvätt på sina kasinon, publicerad den 11 mars 2019,
- Myndighetschef skyller ifrån sig – om penningtvätt, publicerad den 13 mars 2019,
- Ansvarige spelministern: Jag har varit i en bingo hall en gång, publicerad den 21 mars 2019.

Gällande ordning

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.

Ledningens ansvar

I 3 § förordningen (2007:756) med instruktion för Lotteriinspektionen angavs att myndigheten skulle ledas av en styrelse. I 4 § i instruktionen föreskrevs att styrelsen skulle bestå av högst sju ledamöter. Enligt 6 § i instruktionen var generaldirektören myndighetschef.

Av myndighetsförordningen (2007:515) följer att myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Tidigare granskning

Utskottet har vid flera tillfällen granskat statsråds ansvar för brister i myndigheternas verksamhet, bl.a. när det gäller hur regler följs, och regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna.

Våren 2012 granskade utskottet Näringsdepartementets hantering av en fråga med anledning av bristande järnvägsunderhåll (bet. 2011/12:KU20 s. 90 f.). I sitt ställningstagande noterade utskottet att Trafikverket inte hade informerat det ansvariga statsrådet om tecknandet av ett s.k. upphörandeavtal av entreprenadkontrakt om banhållning. Statsrådet hade inför utskottet framfört att det inte hade varit fel av myndigheten att informera henne om den uppkomna situationen, inte minst med tanke på den betydande summan saken gällde (125 miljoner kronor). Detta hade även framförts till myndigheten. Utskottet framhöll att regeringen och ansvariga statsråd har ett övergripande ansvar för att säkerställa att myndigheter informerar regeringen om den aktuella situationen inom sina respektive områden. Det aktuella fallet underströk enligt utskottet vikten av väl fungerande kontakter mellan förvaltningsmyndigheter och Regeringskansliet.

Konstitutionsutskottet granskade hösten 2012 regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna (bet. 2012/13:KU10 s. 80 f.). Utskottet uttalade bl.a. att det i regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet. Detta förutsätter att regeringen följer myndigheternas verksamhet och vid behov vidtar de åtgärder som är nödvändiga från ett styrningsperspektiv, givetvis i beaktande av myndigheternas självständighet enligt 12 kap. 2 § regeringsformen. Utskottet framhöll att regeringen oaktat formerna för regeringens styrning och det ansvar som regeringen ger myndighetsledning, alltså är ansvarig inför riksdagen för rikets styrelse (s. 99).

Regeringens skyldighet att leda och följa den statliga förvaltningens verksamhet uppmärksammades även 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, Forsvarsdepartementet tvärtom skjutit ifrån sig frågan om den fortsatta händelseutvecklingen 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 gjordes ingen synbar uppföljning av instruktionerna till myndigheterna att lösa problemen och upplägget med FOI som konsult. I sitt ställningstagande anförde utskottet 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 kunde konstateras i granskningen var enligt utskottet av allvarligt slag som i förlängningen hade lett till skada för rikets internationella relationer.

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 outsource 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 informationssäkerhetsfrågor vid flera tillfällen hade 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.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser till Regeringskansliet har utskottet bl.a. begärt svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 16 januari och den 13 februari 2020 två svarspromemorior jämte bilagor som är upprättade inom Finansdepartementet (bilaga A4.1.2–3). I promemoriorna anges i huvudsak följande.

Dåvarande Lotteriinspektionen (numera Spelinspektionen) är en tillsynsmyndighet som självständigt genomför sina riskbedömningar samt fattar beslut, utfärdar föreskrifter och utöver tillsyn. Regeringen saknar löpande insyn i tillsynsarbetet.

Under perioden 2014–2018 har årsvisa myndighetsdialoger hållits med Lotteriinspektionen under ledning av ansvarig statssekreterare. Lotteriinspektionens tillsynsverksamhet har berörts på ett övergripande plan vid myndighetsdialogerna. Lotteriinspektionen har vidare under den aktuella

perioden informerat Regeringskansliet om sina åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism i bl.a. myndighetens årsredovisningar.

I årsredovisningen för 2013 angavs det att brister i Casino Cosmopols rutiner för att motverka penningtvätt hade noterats vid ett tillfälle, vilket ledde till att Lotteriinspektionen gav bolaget en anmärkning.

Lotteriinspektionen var en av sexton myndigheter som i mars 2014 lämnade en slutrapport till regeringen med information om finansiering av terrorism. Myndighetens rapport Riskbedömning, slutlig, Penningtvätt och finansiering av terrorism (dnr 13Li7835) kom in till Regeringskansliet den 3 mars 2014. Rapporten utgjorde en del av underlaget vid genomförandet av fjärde penningtvättsdirektivet och för den nationella riskbedömning som Sverige skulle göra som medlem i FATF. Regeringskansliet har inte fått in Lotteriinspektionens riskbedömning från 2017 och har inte heller haft kännedom om rapporten.

Enligt årsredovisningen för 2014 visade Lotteriinspektionens tillsyn av Casino Cosmopol att bolagets rutiner för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism i stort hade fungerat på ett tillfredsställande sätt. Enligt Lotteriinspektionen var dock kasinonas riskbedömning i behov av uppdatering och en ny plan för internkontroll behövde upprättas.

Av årsredovisningen för 2015 framgick att Lotteriinspektionen inom ramen för sin tillsyn av Casino Cosmopol hade färdigställt två rapporter om bolagets arbete med att förhindra att kasinoverksamheten utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Tillsynen resulterade i att Casino Cosmopol uppdaterade sin riskbedömning så att den i stort behandlade relevanta faktorer.

Enligt årsredovisningen för 2016 hade Lotteriinspektionen uppdaterat sin bedömning från 2014 av risken för penningtvätt och finansiering av terrorism. Myndigheten hade dessutom börjat ta fram nya föreskrifter om åtgärder mot dessa företeelser.

Under våren 2017 lämnade Regeringskansliet två rapporter till FATF om efterlevnaden av FATF:s standarder för att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism. Rapporterna innehåller bl.a. information om det svenska institutionella ramverket kring efterlevnaden av FATF:s rekommendationer och underlag för FATF:s utvärdering av hur väl systemet fungerar i praktiken. I de delar som rapporterna behandlar tillsynen av kasinoverksamheten bygger rapporterna på uppgifter från Lotteriinspektionen.

Regeringskansliet fick genom årsredovisningen för 2017 kännedom om att Lotteriinspektionen hade inlett en kartläggning av spelansvarsarbetet på Casino Cosmopol. Inför 2018 års myndighetsdialog ställde Regeringskansliet därför frågor om den aktuella kartläggningen. Detta skedde vid ett förmöte som hölls den 16 mars 2018 mellan tjänstemän från Regeringskansliet och Lotteriinspektionen. Vid förmötet uppgav företrädare för Lotteriinspektionen att brister hade identifierats i Casino Cosmopols spelansvarsarbete. Det nämdes bl.a. att personalen inledde samtal med spelare först efter att de hade besökt kasinot mer än 20 gånger under en månad. Vidare uppgavs att samtalen hölls vid spelborden och att bolaget inte hade någon bevakning av

spelautomaterna. Myndighetens företrädare gjorde bedömningen att kasinolagen (1999:355) inte ställde några krav på bolaget i dessa hänseenden. De gav dock uttryck för att de identifierade bristerna skulle kunna påverka bolagets möjligheter att uppfylla den omsorgsplikt som vid denna tidpunkt hade föreslagits i den nya spellagen. Lotteriinspektionens kartläggning av Casino Cosmopols spelansvarsarbete behandlades inte vid den efterföljande myndighetsdialogen 2018.

Den 5 april 2018 beslutade regeringen propositionen En omreglerad spelmarknad (prop. 2017/18:220) med förslag till en ny reglering av spel om pengar. Syftet med den nya regleringen var bl.a. att höja säkerheten i spelen, minska de negativa effekterna av spelande och förhindra att spel används som stöd vid kriminell verksamhet. Genom den nya spellagen skärptes bl.a. regelverket om spelansvar och marknadsföring. Tillsynsmyndigheten gavs utökade tillsyns- och sanktionsmöjligheter jämfört med tidigare. Genom den nya regleringen vidtogs således generella åtgärder för att stärka konsumentskyddet och kontrollen av spelmarknaden. Staten har också genom ägaranvisning för Svenska Spel ställt mer långtgående krav i fråga om spelansvar för Casino Cosmopol än vad som gäller enligt spellagen.

I fråga om Casino Cosmopol uttalas i propositionen att verksamheten i hög grad är reglerad och att förekomsten av problem med penningtvätt, droger eller prostitution har varit låg (prop. 2017/18:220 s. 111). Uttalandet baseras på slutsatserna i betänkandet SOU 2017:30 och på remissinstansernas synpunkter. Bedömningen i betänkandet grundas dels på resultatet av Lotteriinspektionens tillsyn under perioden 2013–2015, dels på vad som framkommit i tidigare utvärderingar av kasinoverksamheten (se bl.a. SOU 2006:64 och RiR 2012:5). Underlaget bedömdes ge en tillförlitlig bild av de verkliga förhållandena.

Regeringskansliet informerades om Lotteriinspektionens granskningsärende och beslut om sanktionsavgift avseende Casino Cosmopol den 27 november 2018, dvs. när beslutet meddelades. Lotteriinspektionens beslut har således inte utgjort någon del av beredningsunderlaget för propositionen. Innan beslutet hade regeringen inte heller kännedom om att ett tillsynsärende om efterlevnaden av penningtvätsregelverket pågick. Lotteriinspektionen framhåller även i beslutet att tillsynen avsåg perioden den 1 januari–31 juli 2018 och att tidigare tillsyn inte har lett till några ingripanden.

Utskottets ställningstagande

I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet. Utskottet har tidigare uttalat att detta förutsätter att regeringen följer myndigheternas verksamhet och vid behov vidtar de åtgärder som är nödvändiga från ett styrningsperspektiv, givetvis med beaktande av myndigheternas självständighet enligt 12 kap. 2 § regeringsformen. Utskottet har också framhållit vikten av att det finns väl fungerande kontakter mellan förvaltningsmyndigheterna och Regeringskansliet. Regeringskansliet har i

granskningen redogjort för den information som Lotteriinspektionen har lämnat bl.a. om myndighetens åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Utskottet vill i sammanhanget betona vikten av att regeringen på ett rättvisande sätt redogör för Sveriges åtgärder mot penningtvätt inom ramen för de mellanstatliga samarbeten som Sverige har anslutit sig till.

Utskottet noterar vidare att Regeringskansliet den 16 mars 2018, vid ett förmöte inför det årets myndighetsdialog, fick information från Lotteriinspektionen om att myndigheten hade identifierat brister i Casino Cosmopols spelansvarsarbete. Av propositionen En omreglerad spelmarknad (prop. 2017/18:220) som regeringen beslutade den 5 april 2018 framgår det emellertid inte att några sådana brister hade identifierats. Utskottet konstaterar att regeringen har ett ansvar för att beredningen av regeringsbeslut resulterar i ett fullgott beslutsunderlag.

Vad som har framkommit i granskningen ger inte anledning till något ytterligare uttalande från utskottets sida.

4.2 Styrning av Arbetsförmedlingen efter riksdagens budgetbeslut för 2019

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 517-2019/20), *bilaga A4.2.1*, begärs det att utskottet granskar regeringens och speciellt f.d. arbetsmarknadsminister Ylva Johanssons och nuvarande arbetsmarknadsminister Eva Nordmarks styrning av Arbetsförmedlingen.

Anmälan framhåller att staten genom Arbetsförmedlingen har myndighetsansvaret för arbetsmarknadspolitik. För att myndigheten ska uppfylla detta ansvar behövs det en tydlig styrning och målsättning för verksamheten, så att dels resurser och krav förhåller sig till varandra på ett rimligt sätt, dels tillgängliga resurser används rationellt och inriktat på uppsatta mål. Enligt anmälaren utövas detta ansvar av regeringen och det ansvariga statsrådet i huvudsak genom medelstilldelning i statens budget och regleringsbrev.

Riksdagens beslut om statens budget för 2019 innebar att Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag minskades kraftigt samtidigt som myndigheten fick väsentligt minskade medel för programinsatser för arbetssökande. Denna reducering ledde enligt anmälaren till att Arbetsförmedlingen aviserade en nedläggning av ca 130 kontor och att 4 500 anställda varslades om uppsägning. Trots att regeringen kritiserade minskningen av Arbetsförmedlingens anslag lämnades i vårändringsbudgeten för 2019 inget förslag om ytterligare medel till Arbetsförmedlingen. Anmälaren framhåller vidare att till skillnad från tidigare år angav regeringen i Arbetsförmedlingens regleringsbrev för budgetåret 2019 inte några uttalade mål för myndighetens verksamhet.

Enligt det s.k. januariavtalet ska Arbetsförmedlingen reformeras i grunden. Regeringen har emellertid enligt anmälaren inte klargjort hur denna reformering ska kunna genomföras på ett rimligt och ansvarsfullt sätt.

Anmälaren framhåller att rimliga beredningskrav inte kan åsidosättas. Nödvändig styrning från regeringen kan inte heller anstå på grund av att regeringspartierna tecknat en politisk överenskommelse med andra partier. Regeringens ansvar är enligt anmälaren oförändrat och kontinuerligt.

Sammanfattningsvis anser anmälaren att konstitutionsutskottet bör granska hur regeringens och ansvariga statsråds styrning av Arbetsförmedlingen förhåller sig till det ansvar som rimligtvis kan läggas på regeringen respektive det statsråd som har särskilt ansvar för arbetsmarknadspolitiken och dess genomförande.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior tillsammans med bilagor som upprättats inom Arbetsmarknadsdepartementet, *bilaga A4.2.2–5*.

Som svar på en begäran från utskottet har Regeringskansliet överlämnat ett omfattande skriftligt material. Detta material avser bl.a. Arbetsförmedlingens månadsuppföljningar för perioden december 2018–december 2019. Materialet förvaras i akten (dnr 517-2019/20).

Utskottet har även hållit utfrågning med f.d. arbetsmarknadsminister Ylva Johansson, *bilaga B7*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Regeringsbildningen efter valet 2018

Det senaste riksdagsvalet ägde rum den 9 september 2018. Den 25 september 2018 hölls en statsministeromröstning i riksdagens kammare. Resultatet visade att statsminister Stefan Löfven inte hade tillräckligt stöd i den nyvalda riksdagen eftersom fler än hälften av riksdagens ledamöter röstade emot honom. Talmannen entledigade omedelbart statsministern och övriga statsråd samt påminde om att de entledigade regeringsledamöterna enligt 6 kap. 11 § regeringsformen uppehöll sina befattningar till dess en ny regering hade tillträtt.

Den 16 januari 2019 meddelade talmannen att han avsåg att föreslå att riksdagen skulle utse Stefan Löfven till statsminister. Stefan Löfven avsåg att bilda regering med företrädare för Socialdemokraterna och Miljöpartiet.

Före omröstningen i kammaren informerade företrädare för Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet att de hade träffat en skriftlig överenskommelse (januariavtalet). Genom överenskommelsen accepterade Centerpartiet och Liberalerna att Stefan Löfven som statsminister skulle leda en regering bestående av Socialdemokraterna och Miljöpartiet.

Den 18 januari 2019 prövade riksdagen talmannens förslag att utse Stefan Löfven till statsminister. Av riksdagens 349 ledamöter röstade 115 ja och 153 nej. Av ledamöterna var det 77 som avstod från att rösta och 4 som inte var närvarande. Eftersom färre än hälften av ledamöterna, dvs. färre än 175, röstade nej hade riksdagen godkänt talmannens förslag.

Själva regeringsskiftet ägde rum den 21 januari 2019 inför statschefen vid en särskild konselj i Kungliga slottet. Tidigare samma dag presenterade Stefan Löfven regeringsförklaringen och anmälde i kammaren vilka ministrar som skulle ingå i den nya regeringen. Ylva Johansson fick fortsätta sitt uppdrag som arbetsmarknadsminister och chef för Arbetsmarknadsdepartementet. Den 10 september 2019 entledigades Ylva Johansson från uppdraget och ersattes av Eva Nordmark.

Budgetprocessen efter valet 2018

Övergångsregeringen

Den avgående regeringen efter valet 2018 fungerade som en övergångsregering i närmare fyra månader, vilket är en betydligt längre period än vad som normalt är fallet i samband med regeringsskiften. Övergångsregeringen hade därmed bl.a. att för första gången besluta om en budgetproposition för det kommande budgetåret (tilläggsbestämmelse 9.5.1 riksdagsordningen).

Den 15 november 2018 överlämnade övergångsregeringen budgetpropositionen för 2019 till riksdagen (prop. 2018/19:1). I budgetpropositionen lämnades förslag till statens budget för 2019 samt de övriga förslag och bedömningar som följer av riksdagsordningen och budgetlagen (2011:203).

I propositionen framhöll övergångsregeringen att den vid framtagandet av propositionen hade bedömt att budgetpropositionen för 2019 borde utformas med utgångspunkt i budgeten för 2018, i väntan på att en ny regering skulle tillträda och lämna de förslag till ändringar som följer av dess politiska inriktning. Därutöver hade övergångsregeringen tagit fram särskilda principer för utformningen av budgetpropositionen. Principerna hade tagits fram efter kontakter med företrädare för Moderaterna, Centerpartiet, Vänsterpartiet, Kristdemokraterna och Liberalerna.

Övergångsregeringen föreslog när det gällde utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv att anslagen sammanlagt skulle bestämmas till 76 814 772 000 kronor (prop. 2018/19:1 utg.omr. 14 punkt 1). Bland de enskilda anslagen inom utgiftsområdet används anslaget 1:1 *Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader* bl.a. för Arbetsförmedlingens förvaltningsutgifter. Regeringen föreslog att anslaget för 2019 skulle bestämmas till 8 512 871 000 kronor.

Riksdagen

När det gäller budgetarbetet i riksdagen tillämpas den s.k. rambeslutsprocessen. Denna processen innebär att beslut om statens budget för det närmast följande budgetåret fattas i två steg (11 kap. 18 § riksdagsordningen). I första steget i denna budgetprocess fastställer riksdagen genom ett enda

beslut bl.a. en utgiftsram för varje utgiftsområde. Utgiftsramen anger det belopp som utgiftsområdets anslag högst får uppgå till. I andra steget i budgetprocessen fastställer riksdagen genom ett enda beslut hur anslagen för varje utgiftsområde ska fördelas inom utgiftsramen. I detta steg beslutas även om bemyndiganden om ekonomiska åtaganden.

Finansutskottet beredde regeringens förslag i budgetpropositionen till bl.a. statens inkomster och utgiftsramar för 2019 (bet. 2018/19:FiU1). Utskottet behandlade också alternativa budgetförslag i denna del från Moderaterna, Sverigedemokraterna, Centerpartiet, Kristdemokraterna och Liberalerna. Finansutskottet tillstyrkte regeringens förslag.

Ledamöterna från Moderaterna och Kristdemokraterna hade en gemensam reservation. I reservationen föreslogs att ramen för utgiftsområde 14 skulle bestämmas till 73 939 772 000 kronor, vilket innebar en minskning med 2 875 000 000 kronor i förhållande till regeringens förslag. Reservanterna framhöll att den svenska arbetsmarknaden präglas av stora matchningsproblem och att Arbetsförmedlingen i dess nuvarande form borde läggas ned och ersättas av en mindre och vassare myndighet med fokus på långtidsarbetslösa. Vidare borde enligt reservanterna andra aktörer kunna hjälpa till med matchningen för personer som har goda chanser att få nya jobb.

Finansutskottets betänkande debatterades och beslutades i kammaren den 12 december 2018. Riksdagen biföll Moderaternas och Kristdemokraternas gemensamma reservation om förslag till utgiftsramar för 2019 och beräkning av inkomster i statens budget för 2019 (rskr. 2018/19:62).

Anslagen inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv bereddes av arbetsmarknadsutskottet (bet. 2018/19:AU2).

Under beredningen av ärendet lämnades information till utskottet av regeringen genom dåvarande arbetsmarknadsminister Ylva Johansson (bet. 2018/19:AU2 s. 5). Utskottet inhämtade också enligt 10 kap. 4 § riksdagsordningen upplysningar från Regeringskansliet och Arbetsförmedlingen.

I sitt ställningstagande konstaterade arbetsmarknadsutskottet inledningsvis att särskilda principer hade tillämpats vid utformningen av budgetpropositionen och att utgångspunkten för förslagen följaktligen varit den budget som riksdagen beslutat för 2018 (s. 21). Att en övergångsregering är bunden av vissa principer fråntar dock enligt utskottet inte riksdagen vare sig rätten eller ansvaret att besluta om statens budget. Arbetsmarknadsutskottet framhöll att våra grundlagar är tydliga om var finansmakten vilar och att det är riksdagen som har befogenheten att besluta om skatter och statens utgifter. Utskottet ansåg att Sverige inte kunde vänta på reformer och att svensk ekonomi, jobbskapande och grundfunktioner i samhället behövde stärkas. Utskottet framhöll att det hade en annan uppfattning än regeringen när det gällde anslagsramen för utgiftsområdet, politikens inriktning och fördelningen av anslagen inom utgiftsområdet och att utskottet därför ställde sig bakom det förslag till anslagsanvisning som Moderaterna och Kristdemokraterna hade presenterat i utskottet.

Vidare lyfte arbetsmarknadsutskottet fram behovet av att reformera Arbetsförmedlingen i grunden. Myndigheten hade enligt utskottet länge uppvisat låga förtroendesiffror och alltför dåliga resultat. Det blev också alltmer tydligt att styrningen inte fungerade. Enligt utskottet borde Arbetsförmedlingen läggas ned till förmån för en struktur där andra aktörer på arbetsmarknaden skulle spela en betydligt större roll. Utskottet förordade ett mer renodlat system där en ny statlig myndighet skulle ansvara för funktioner som myndighetsutövning, kontroll och uppföljning. Den nya myndigheten skulle även enligt utskottet bedöma omfattningen av den arbetssökandes behov och matchningsfunktionen. Det skulle samtidigt enligt utskottet öppnas upp för ett begränsat antal fristående aktörer. Utskottet framhöll att förvaltningsanslaget till Arbetsförmedlingen under lång tid hade ökat, att Arbetsförmedlingen borde effektiviseras och att en successiv minskning av anslaget därför borde påbörjas.

Utskottet föreslog att anslaget 1:1 *Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader* för 2019 skulle minskas med 400 miljoner kronor. Dessutom borde enligt utskottet en planerad justering på minus 492 miljoner kronor – som inte hade genomförts i budgetpropositionen för 2019 till följd av de särskilda budgetprinciperna – genomföras. Sammantaget föreslogs att anslaget 1:1 *Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader* skulle bestämmas till 7 620 871 000 kronor, vilket innebar en minskning med 892 000 000 kronor i förhållande till regeringens förslag.

Ledamöterna från Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet hade ett gemensamt särskilt yttrande.

Den 20 december 2018 debatterades och beslutades i kammaren hur anslagen för utgiftsområde 14 skulle fördelas inom utgiftsramen. Riksdagen beslutade i enlighet med arbetsmarknadsutskottets förslag (rskr. 2018/19:112).

Regleringsbrev för 2019

Genomförandet av riksdagens budgetbeslut

Utskottet har i ett annat ärende granskat regeringens genomförande av riksdagens budgetbeslut för 2019 (se avsnitt 2.3). Finansminister Magdalena Andersson uppgav under den utfrågning som hölls med henne i det ärendet bl.a. att Finansdepartementet tog fram flera anvisningar för Regeringskansliets arbete med regleringsbrev. Arbetet begränsades dock av att innehållet i den beslutade budgeten i vissa fall blev känt först i samband med att riksdagen fattade beslut inom respektive utgiftsområde. Magdalena Andersson menade att det som var mest brådskande var att se till att myndigheterna fick tillgång till de medel som riksdagen hade anvisat. Eftersom det krävdes beslut före årsskiftet angavs i anvisningarna bl.a. att finansieringsdelen skulle anpassas till Moderaternas och Kristdemokraternas gemensamma förslag till budget.

Kompletterande anvisningar togs fram den 4 februari 2019 för att säkerställa genomförandet av budgetbesluten och samtidigt hantera att en ny regering tillträtt. Syftet med de kompletterande anvisningarna var enligt Magdalena Andersson också att säkerställa en ordnad och samlad process för de ändringar av regleringsbrev som nu behövde göras. Ändringar kunde dels

föranledas av villkor och uttalanden i utskottets betänkanden, dels av behovet av annan styrning som den nya regeringen ansåg behövlig.

Arbetsförmedlingen

Den 21 december 2018 beslutade regeringen om Arbetsförmedlingens regleringsbrev för budgetåret 2019. I regleringsbrevet hänvisades till att myndighetens huvudsakliga uppgifter framgår av förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen. Till skillnad från tidigare och senare regleringsbrev för Arbetsförmedlingen saknades i regleringsbrevet uttalade mål för myndighetens verksamhet (jfr regleringsbrev för 2016, 2017, 2018 och 2020).

I regleringsbrevet tilldelades Arbetsförmedlingen 7 620 871 000 kronor för myndighetens förvaltningskostnader, vilket var en minskning med 781 458 000 kronor jämfört med föregående års budgetbeslut (se Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2018).

Januariavtalet

Som har redovisats tidigare träffade Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet i januari 2019 en skriftlig överenskommelse (januariavtalet). Överenskommelsen består av 73 punkter, och enligt en av dessa punkter ska Arbetsförmedlingen reformeras i grunden. Bland annat ska ett nytt system baserat på lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) utvecklas. Enligt detta system ska fristående aktörer matcha och rusta arbetssökande för de lediga jobben.

Skriftlig fråga

Den 3 februari 2019 besvarade dåvarande arbetsmarknadsminister Ylva Johansson en skriftlig fråga om hur hon och regeringen förberedde den stora omställningen av Arbetsförmedlingen (svar på fr. 2018/19:162). I svaret framhölls att enligt januariavtalet ska Arbetsförmedlingen reformeras i grunden, att reformeringen är en grannlaga uppgift och att förändringen av Arbetsförmedlingen ska vara fullt genomförd under 2021. Enligt Ylva Johansson var det för tidigt att fastslå hur förändringarna skulle genomföras och regeringen fick återkomma när beredningen hade kommit längre.

Pressmeddelanden från Arbetsförmedlingen

Den 4 mars 2019 publicerades ett pressmeddelande med rubriken Cirka 130 färre kontor men ökad lokal samverkan på Arbetsförmedlingens webbplats. Enligt pressmeddelandet hade Arbetsförmedlingens styrelse beslutat att ge myndighetens generaldirektör Mikael Sjöberg i uppdrag att anpassa antalet kontor till budgetläget och framtida behov. Mikael Sjöberg uppgav att förhandlingarna om en successiv avveckling av ett stort antal kontor skulle dra igång och att ett beslut troligen skulle fattas i slutet av mars. Trots att den senaste budgeten delvis hade inneburit dramatiska förändringar för Arbetsförmedlingen skulle de arbetssökande enligt Mikael Sjöberg även fortsättningsvis

ges nära och fördjupat stöd på myndighetens lokala kontor. I pressmeddelandet framhölls Arbetsförmedlingens nationella uppdrag inom arbetsmarknadspolitiken och att den kommande lokaliseringen skulle utgå från myndighetens uppdrag och verksamhetsspecifika författningar och regleringsbrev. Vidare framhölls myndighetens ansvar för att åstadkomma en kostnads-effektiv verksamhet med god kvalitet och bra resultat, att detta skulle utgöra grunden för sammansättningen av myndighetens kontakt- och leveransvägar och att myndighetens tillgänglighet skulle öka genom att den fysiska närvaron ersattes eller kompletterades med fler personliga distansmöten och fler digitala självservice-tjänster.

Ett nytt pressmeddelande publicerades på Arbetsförmedlingens webbplats den 28 mars 2019. Av pressmeddelandet framgick att Arbetsförmedlingen hade tagit fram ett förslag till hur myndighetens kontorsnät skulle utformas och att enligt förslaget skulle verksamheterna på 132 angivna arbetsförmedlingskontor avvecklas successivt under 2019 och 2020. Det framhölls att förslaget hade utarbetats utifrån myndighetens uppdrag och möjligheten att vid behov kunna ordna personliga möten. Enligt myndighetens generaldirektör Mikael Sjöberg var en minskning av kontorsnätet nödvändig. Han uppgav vidare att myndigheten var inne i en omställningsprocess med ett varsel på 4 500 anställda med anledning av årets budgetförutsättningar och att en så stor personalneddragning inte kunde genomföras utan förändringar i antalet kontor. Vidare framhöll Mikael Sjöberg att med minskad personalstyrka måste kontorsnätet anpassas och att de kvarvarande kontoren ska kunna erbjuda en effektiv service med möjlighet till personliga möten för de som behöver extra stöd.

Tidningsartikel

Den 28 mars 2019 uppgav dåvarande arbetsmarknadsminister Ylva Johansson i en intervju med Tidningarnas Telegrambyrå (TT) att Arbetsförmedlingens beslut att stänga 132 kontor var förhastat. Hon ansåg att det behövdes ytterligare tid för att få en helhetsbild över vilka av Arbetsförmedlingens kontor som är viktigast att behålla. Enligt Ylva Johansson hade hon gett myndighetens generaldirektör ”rådet att inte ta beslutet innan det regeringsuppdrag vi bereder är färdigt inom ett par veckor. Det kommer att påverka hur man bedömer och i vilken takt kontor ska finnas kvar. Men generaldirektören har valt att ta beslutet mot min inrådan i dag.”

Vårändringsbudget för 2019

Den 10 april 2019 överlämnade regeringen propositionen Vårändringsbudget för 2019 till riksdagen. I propositionen lämnade regeringen förslag till ändringar rörande statens inkomster och utgifter för budgetåret 2019 samt förslag till ändrat utgiftstak (prop. 2018/19:99 s. 11 f.). Regeringen föreslog bl.a. ändrad ram för utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv och anvisade nya och ändrade anslag inom utgiftsområdet. Det föreslogs ingen ändring för anslaget 1:1 *Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader*.

Propositionen bereddes av finansutskottet, som tillstyrkte regeringens förslag till vårandringsbudget (bet. 2018/19:FiU21). Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2018/19:288).

Regeringsuppdrag

Enligt ett pressmeddelande som publicerades på regeringens webbplats den 9 maj 2019 hade regeringen samma dag beslutat att ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att som ett första steg inför myndighetens reformering analysera förutsättningarna för reformeringen och att genomföra vissa förberedelser. I pressmeddelandet hänvisades till att Arbetsförmedlingen enligt januariavtalet ska reformeras i grunden. Det framhölls vidare att staten genom Arbetsförmedlingen fortfarande ska ha myndighetsansvaret för arbetsmarknadspolitiken men att ett nytt system ska utvecklas med fristående aktörer med uppgift att matcha och rusta arbetssökande. Enligt uppdraget skulle Arbetsförmedlingen genomföra vissa förberedelser, löpande bistå Regeringskansliet och särskilt analysera vissa förutsättningar inför regeringens kommande beslut om en reformering av myndigheten.

Själva uppdraget redovisades närmare i pressmeddelandet. I Arbetsförmedlingens uppdrag ingick att analysera och redogöra för följande:

- Hur krav på och kontroll av leverantörer kan utformas i det nya LOV-baserade systemet och annan upphandling.
- Hur matchande och rustande insatser kan organiseras för olika målgrupper.
- Hur kommuners insatser ska tas tillvara och samverkan säkerställas.
- Hur modeller för ersättning till fristående aktörer kan utformas.
- Vilka huvudsakliga processer som behövs för olika grupper av arbetssökande för att stödet till dem ska bli effektivt och möjliggöra effektiv samordning eller samverkan mellan Arbetsförmedlingen, fristående aktörer, kommuner, Försäkringskassan och andra berörda aktörer.
- Hur den arbetsmarknadspolitiska bedömningen kan utvecklas.
- Vilken digital och annan stödjande infrastruktur som behöver utvecklas.
- Hur Arbetsförmedlingens tillgänglighet och lokala närvaro bör utvecklas och omfattning och tidpunkt för deltagande vid statliga servicekontor, vilket bör inledas under 2020.
- Vilka delar av reformen som är möjliga att genomföra tidigare än 2021.

I pressmeddelandet framhölls att reformeringen av Arbetsförmedlingen ska genomföras ordnat och successivt för att tillgodose behovet av en fungerande verksamhet för arbetssökande och arbetsgivare i hela landet.

Arbetsförmedlingen skulle redovisa uppdraget till regeringen senast den 1 november 2019. Det framgick vidare av pressmeddelandet att regeringen avsåg att inleda reformeringen av Arbetsförmedlingen under 2020 och att den skulle vara fullt genomförd under 2021.

Enligt ett pressmeddelande som publicerades på regeringens webbplats den 4 juli 2019 skulle regeringen samma dag besluta om att ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att utveckla och förbereda upphandlade matchningstjänster. Det

framgick av pressmeddelandet att syftet med uppdraget var att utveckla och förbereda matchningstjänster som skulle kunna prövas under 2020 för att dra lärdomar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen som skulle träda i kraft 2021.

Av pressmeddelandet framgick att uppdraget byggde på januariavtalets innehåll om att Arbetsförmedlingen ska reformeras i grunden. Det framhölls att ett nytt system baserat på LOV ska utvecklas där fristående aktörer matchar och rustar arbetssökande för de lediga jobben.

Enligt pressmeddelandet skulle uppdraget ha sin utgångspunkt i det tidigare uppdraget till Arbetsförmedlingen om att förbereda för och att bistå med att analysera vissa förutsättningar inför reformeringen av myndigheten. Vidare redovisades inriktningen på och utformningen av matchningstjänsterna närmare.

Ändringar i Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2019

Under 2019 beslutade regeringen vid sex tillfällen (mars, maj, juni, juli, november och december) om ändringar i Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2019. Av regleringsbrevet från juli 2019 framgick att Arbetsförmedlingen skulle utveckla och förbereda matchningstjänster under 2019 och att syftet var att pröva sådana tjänster och dra lärdomar under 2020 inför det reformerade system som ska träda i kraft 2021. Arbetet skulle ta sin utgångspunkt i det uppdrag som regeringen hade beslutat om den 9 maj 2019, i de analyser som myndigheten hade genomfört inom ramen för uppdraget och i dialog med Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet). I regleringsbrevet redovisades inriktningen på och utformningen av matchningstjänsterna närmare. Det framgick vidare av regleringsbrevet att Arbetsförmedlingen senast den 15 oktober 2019 skulle lämna en lägesrapport för arbetet med uppdraget till Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet).

Vidare framgick det av regleringsbrevet att Arbetsförmedlingen väsentligt, och utan dröjsmål skulle, öka antalet anvisningar till upphandlade tjänster, särskilt till matchningstjänster men även till arbetsmarknadsutbildning.

Regeringen lämnade motsvarande uppgifter i de regleringsbrev som beslutades om i november och december 2019.

Skriftlig fråga

Arbetsmarknadsminister Eva Nordmark besvarade den 24 september 2019 en skriftlig fråga om vilka åtgärder regeringen hade vidtagit och vilka åtgärder regeringen avsåg att vidta när det gällde Arbetsförmedlingens omställningsarbete (svar på fr. 2019/20:19). I svaret framhöll hon att det till följd av den beslutade budgeten skulle genomföras personalneddragningar på Arbetsförmedlingen under 2019 och 2020. Samtidigt betonade hon att myndigheten ska reformeras för att förbättra effektiviteten i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, att reformeringen av Arbetsförmedlingen ska ske ordnat och successivt och att det ska finnas en fungerande verksamhet för arbetssökande och arbetsgivare i hela landet under genomförandeperioden. I svaret

hänvisades till de två uppdrag som regeringen hade gett till myndigheten under året och att regeringen i budgetpropositionen för 2020 hade föreslagit ett antal satsningar som skulle dämpa de tidigare aviserade resursneddragningarna och vars inriktning skulle ge bättre förutsättningar för Arbetsförmedlingen att fullfölja sina uppgifter på ett effektivt sätt och för ett successivt genomförande av reformeringen av myndigheten.

Arbetsförmedlingens rapport

Den 1 november 2019 överlämnade Arbetsförmedlingen rapporten Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen – rapportering enligt regeringsuppdrag (dnr Af-2019/0021 5123) till regeringen.

I rapporten framhölls att Arbetsförmedlingen hade haft i uppdrag att utreda och analysera ett antal frågor som skulle ligga till grund för myndighetens nya roll och att myndighetens svar, tillsammans med andra underlag, skulle ligga till grund för kommande regeringsbeslut (s. 7).

Myndigheten identifierade i rapporten handlingsalternativ som bedömdes möjliga att genomföra inom det angivna tidsperspektivet, även om de i vissa fall inte skulle komma att vara fullt utbyggda. Det framhölls i rapporten att för ett framgångsrikt genomförande var det avgörande med tydlighet om viktiga vägval så tidigt som möjligt i den fortsatta processen. Arbetsförmedlingen pekade i rapporten på ett antal risker som behövde hanteras för att reformen skulle fungera som avsett inom den givna tidsramen.

Det framgick vidare av rapporten när det gällde Arbetsförmedlingens tillgänglighet att myndigheten under 2019 hade antagit principer för myndighetens fysiska närvaro. Enligt dessa skulle Arbetsförmedlingens kontor finnas i städer där många människor rör sig och många företag verkar. Myndigheten skulle också öka samarbetet med externa parter som kommuner eller andra myndigheter för att på det sättet kunna ha personliga fysiska möten i de kommuner där Arbetsförmedlingen inte längre skulle ha egna lokaler.

I anslutning till överlämnandet av rapporten framhöll Arbetsförmedlingens generaldirektör Mikael Sjöberg att det ”är viktigt att komma ihåg att rapporten inte är ett förslag till en ny myndighet från Arbetsförmedlingen. Vi har svarat på regeringens frågeställningar och lämnat rekommendationer”. Han uppgav vidare att ”det här är en väldigt stor och genomgripande förändring som är möjlig att genomföra. Men det snabba tempot då reformen enligt januariavtalet ska vara genomförd 2021 ställer särskilda krav på processen kring reformeringen och är en riskfaktor”.

Interpellationsdebatt

Den 5 november 2019 besvarade arbetsmarknadsminister Eva Nordmark en interpellation om januariöverenskommelsen och Arbetsförmedlingen (prot. 2019/20:27, § 17).

I sitt inledningsanförande uppgav hon bl.a. följande (anf. 66):

Regeringen har påbörjat reformeringen av Arbetsförmedlingen. Myndigheten ska reformeras i grunden. Reformeringsarbetet pågår i enlighet med

den inriktning som lades fast i den sakpolitiska överenskommelsen mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet. Det innebär att Arbetsförmedlingen även i fortsättningen ska ha myndighetsansvaret för arbetsmarknadspolitikerna men att ett nytt system, med valfrihetssystem som utgångspunkt, ska utvecklas där fristående aktörer matchar och rustar arbetssökande för de lediga jobben.

Reformeringen görs för att förbättra effektiviteten i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Arbetsförmedlingens roll renodlas till att fokusera på bland annat kontroll av arbetssökande och fristående aktörer, arbetsmarknadspolitisk bedömning, digital infrastruktur och statistik och analyser. De fristående aktörer som matchar och rustar de arbetssökande för de lediga jobben kommer att få ersättning i huvudsak utifrån hur väl de lyckas med att få individer i varaktig sysselsättning.

Inom ramen för sitt regeringsuppdrag att förbereda för och bistå med att analysera vissa förutsättningar inför reformeringen har Arbetsförmedlingen dessutom analyserat vilka situationer då upphandling enligt lagen om offentlig upphandling kan vara mer ändamålsenligt.

Det är viktigt att kommunernas insatser och verksamheter som syftar till att underlätta individers inträde på arbetsmarknaden tas till vara i reformeringen av Arbetsförmedlingen. Hur detta ska ske behöver analyseras vidare. En del av den analysen handlar om hur en fungerande samordning och samverkan med kommuner där dessa strukturer kan anpassas till olika kommuners förutsättningar kan ske.

En annan del av denna analys berör de juridiska förutsättningarna för kommunerna att medverka i utförandet av den statliga arbetsmarknadspolitikerna. Regeringen avser därför att inom kort tillsätta en utredning som ska analysera och bedöma om det inom ramen för nuvarande regelverk är tillåtet för kommuner att vara leverantörer av arbetsmarknadspolitiska insatser i valfrihetssystem. Utredningen ska även analysera och bedöma om kommuner på annat sätt än genom att delta i ett valfrihetssystem kan tillhandahålla insatser under en avgränsad tid vid fall av konstaterat otillräckligt tillhandahållande av arbetsmarknadspolitiska tjänster.

En utgångspunkt är att ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna är oförändrad. Kommunernas medverkan ska vara frivillig och ske på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen.

Mats Green (M) framhöll att partierna som ingått januariavtalet verkade oense om reformeringen av Arbetsförmedlingen och att denna splittring bl.a. hade lett till en växande frustration bland kommunerna (anf. 67). Han efterlyste ett klagörande från arbetsmarknadsministern när det gällde reformeringen av Arbetsförmedlingen.

Även Ali Esbati (V) efterlyste ett klagörande från arbetsmarknadsministern i denna del (anf. 68). Han framhöll bl.a. att situationen för kommunerna och Arbetsförmedlingen var kaotisk och att det fanns oklarheter kring kommunernas och Arbetsförmedlingens nuvarande och framtida roll. Ali Esbati pekade också på att partiföreträdare för Liberalerna nyligen hade kritiserat delar av reformeringen av Arbetsförmedlingen.

Arbetsmarknadsminister Eva Nordmark uppgav bl.a. följande (anf. 69):

Jag vill börja med att säga att det finns en bred överenskommelse i Sveriges riksdag och bland de partier som sitter här – jag talar om de partier som står bakom januariavtalet – om att Arbetsförmedlingen behöver reformeras. Detta var någonting som statsminister Stefan Löfven uttalade redan

2014, och i och med den överenskommelse som vi tecknade med januariavtalet är vi överens om att reformera Arbetsförmedlingen.

Detta arbete har egentligen inte börjat att implementeras ännu. Det var i fredags som vi tog emot rapporten från Arbetsförmedlingen, som har haft ett uppdrag att analysera vissa förutsättningar och återkomma med hur ett nytt system ska kunna se ut.

Jag bedömer att vi har stor samsyn kring just bestämdheten i att vi ska utveckla och reformera Arbetsförmedlingen. Det är dock ingen hemlighet att det finns en hel del detaljer och svåra frågor som behöver analyseras ordentligt och som det behöver tas ansvar för. Jag hade så sent som i morse ett möte med ledningen för myndigheten tillsammans med representanter för Miljöpartiet, Centerpartiet och Liberalerna. Vi har påbörjat en del av de frågeställningar – egentligen inte diskussioner – som behöver komma upp i och med denna rapport.

Jag vill som arbetsmarknadsminister ta ansvar för den situation som just nu råder på myndigheten. Jag håller med om den bild som Ali Esbati redogjorde för; det är en väldigt svår situation på myndigheten just nu. Jag känner också en oro för att många har valt att lämna myndigheten.

Jag tror att det vi kan och behöver göra från politikens sida – och det vi behöver ta ansvar för – är att skapa stabila förutsättningar över tid så att personalen vet vad det är som förväntas av myndigheten.

De besked som jag kan ge i dag handlar till stor del om det jag sa i förra veckan, nämligen att detta även fortsättningsvis är en stor och viktig myndighet. Den kommer att fokusera på myndighetsutövningen. Det kommer att bli ännu viktigare att man gör den arbetsmarknadspolitiska bedömningen. Det kommer att handla om att ha uppföljning och kontroll samt om att göra analyser av arbetsmarknadens kommande behov och om att kunna anpassa detta till den verklighet som råder.

För mig är det allra viktigaste att detta ska funka i praktiken. Det måste också kunna funka på orten.

Detta är en tid då många känner oro. Det är många pusselbitar som behöver komma på plats. Jag vill så klart i min roll se till att vi nu tar de steg som krävs för att skapa en reformering under ordnade former. Jag kommer också att bjuda in arbetsmarknadens parter – såväl fackföreningarna, som jag har möte med på myndigheten nu på fredag, som arbetsgivare, funktionshindersrörelsen och många andra viktiga aktörer som kan komma med kloka synpunkter på de olika vägval och de frågeställningar som vi behöver ta ställning till.

Mats Green (M) uppgav att det blev allt tydligare att partierna som hade ingått januariavtalet inte var överens om på vilket sätt Arbetsförmedlingen borde reformeras (anf. 70). Han hänvisade bl.a. till att företrädare för Centerpartiet hade uppgett att de fyra partierna som ingått januariavtalet var överens om hur Arbetsförmedlingen skulle reformeras medan företrädare för Liberalerna framfört kritik mot tidsplanen för reformeringen och användningen av lagen om valfrihetssystem.

Ali Esbati (V) frågade arbetsmarknadsministern om den tidigare nämnda tidsplanen fortfarande gällde och om det fanns någon backup-plan från regeringen om att tillskjuta ytterligare medel eller på annat sätt göra det möjligt för Arbetsförmedlingen att genomföra sina uppgifter (anf. 71).

Arbetsmarknadsminister Eva Nordmark svarade bl.a. följande (anf. 72):

Det jag vill göra som arbetsmarknadsminister är att ta ansvar för att vi framöver har en ordnad process. Det har gått väldigt snabbt med stora nedskärningar och nedläggning av kontor.

Jag må vara lite konservativ, om man får säga så som socialdemokrat, men för mig är det de avtal som vi gör upp i förhandlingar med varandra som gäller. Och det är mötet med de andra partierna och de diskussioner som vi har som ger riktningen för den framtida politiken. Jag kan inte ta hänsyn till olika typer av mediala utspel, utan den tidsplan som vi har kommunicerat och det som jag sa vid presskonferensen förra veckan är fortfarande viktiga besked.

Det vi vill göra nu är att titta på de juridiska förutsättningarna för kommunerna att delta i ett sådant här nytt system. Men vi vill också titta på hur kommunerna kan bidra under en tillfällig period om det är så att vi har vita fläckar i landet. [...] Vi kan inte hamna i ett läge där vi reformerar myndigheten och inte har vare sig tjänster eller en närvaro.

Reformeringen ska ske under ordnade former. Det har varit väldigt tufft och turbulent.

Ändrad tidsplan och inriktning på reformeringen av Arbetsförmedlingen

Den 9 december 2019 publicerades i Aftonbladet en debattartikel med rubriken Vi är överens om Arbetsförmedlingen. I artikeln, som var undertecknad av företrädare för Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Centerpartiet och Liberalerna, framhölls att det rådde en bred politisk samsyn i riksdagen om att Arbetsförmedlingen behöver reformeras för att skapa en bättre fungerande arbetsmarknad. Samtidigt konstaterades att det fanns delar i reformens utformning som behövde ändras för att skapa stöd i riksdagen. Med anledning av detta var partierna överens om att skjuta fram reformen ett år och att inriktningen på reformeringen av Arbetsförmedlingen skulle ändras på så sätt att den inte skulle vila på lagen om valfrihetssystem.

I artikeln framhölls att reformeringen av Arbetsförmedlingen inte hade påbörjats. Den svåra situation som myndigheten befann sig i kunde alltså enligt artikelförfattarna inte skyllas på en reform som ännu inte hade inletts.

Det framgick vidare av artikeln att Arbetsförmedlingen under genomförandeperioden och på lång sikt ska ha närvaro och en fungerande verksamhet i hela landet och att samverkan med kommuner, myndigheter och andra aktörer ska säkras. Enligt artikelförfattarna ska arbetsmarknadspolitikerna även fortsättningsvis vara statlig och nationellt sammanhållen. Arbetsförmedlingens roll ska dock förändras. Det framhölls i artikeln att matchande och rustande insatser i huvudsak ska utföras av fristående aktörer och att Arbetsförmedlingen ska säkerställa att den temporärt fortsätter att erbjuda tjänster i egen regi fram till dess att fristående aktörer har etablerat sig i hela landet i enlighet med reformen.

Artikelförfattarna framhöll att januariavtalet ligger fast och att avtalet är en överenskommelse mellan fyra partier som lägger grunden för att utveckla Sverige och lösa de samhällsproblem som vi står inför. Samtidigt betonades att reformeringen av Arbetsförmedlingen är en stor och viktig reform som kräver riksdagens stöd. För att det ska vara möjligt var artikelförfattarna överens om de förändringar som presenterades i artikeln.

Gällande ordning m.m.

Den styrande makten

Regeringens ansvar för förvaltningsmyndigheter

Av 1 kap. 6 § regeringsformen framgår att det är regeringens uppgift att styra riket och att den gör det under ansvar inför riksdagen. Den styrande makten tillkommer alltså regeringen. Vad som närmare avses med den styrande makten anges inte i bestämmelsen. Enligt förarbetena får man i stället av regeringsformens olika kapitel läsa sig till innebörden av den styrande makten (prop. 1973:90 s. 230).

Enligt 12 kap. 1 § regeringsformen lyder en förvaltningsmyndighet under regeringen om myndigheten inte är lagd under riksdagen. I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet (prop. 1986/87:99 s. 25). Förvaltningsmyndigheterna står till regeringens förfogande i uppgiften att styra riket. Regeringen bär ett ansvar för att riksdagens föreskrifter följs och för att den statliga sektorn fungerar i enlighet med riksdagens intentioner.

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.

Regeringens förvaltningspolitik

I skrivelsen Regeringens förvaltningspolitik (skr. 2013/14:155), som överlämnades till riksdagen i mars 2014, gav regeringen en samlad redogörelse för regeringens insatser på det förvaltningspolitiska området sedan hösten 2006 och för utvecklingen inom statsförvaltningen under samma period. Inga motioner väcktes med anledning av skrivelsen, som lades till handlingarna av riksdagen (bet. 2013/14:FiU37, rskr. 2013/14:300). Redovisningen nedan bygger på skrivelsens redogörelse för regeringens styrning och organisering av statsförvaltningen.

Den 1 januari 2008 trädde den nya myndighetsförordningen (2007:515) i kraft. Syftet med myndighetsförordningen var huvudsakligen att skapa en större tydlighet när det gäller dels de förvaltningspolitiska kraven på

myndigheterna, dels myndighetsledningens ansvar och uppgifter. Delar av myndighetsförordningen ingår i det gemensamma ramverket för intern styrning och kontroll vid statliga myndigheter som också infördes den 1 januari 2008. Ramverket utgörs av flera författningar. Förutom myndighetsförordningen omfattas ramverket av förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, internrevisionsförordningen (2006:1228) och förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

För att öka långsiktigheten ska myndigheternas instruktioner och de uppgifter som anges där utgöra basen för den löpande styrningen och åiterrapporteringen. Styrningen bör i så hög grad som möjligt vara utformad så att den på bästa sätt gynnar syftet med respektive verksamhet.

Kontakter mellan Regeringskansliet och andra myndigheter är viktiga inslag i en effektiv förvaltning. Kontakterna bör syfta till informations- och kunskapsutbyte samt förtydliganden av regeringens styrning. Rätt använda ger informella kontakter mellan företrädare för Regeringskansliet och företrädare för myndigheterna stöd till regeringens styrning och myndigheternas genomförande av verksamheten.

Utbyte av information och kunskap mellan Regeringskansliet och myndigheter är den vanligaste formen av informell kontakt. Såväl Regeringskansliet som myndigheterna har löpande behov av att utbyta information. Regeringskansliet har också ett stort behov av att i olika sammanhang använda sig av myndigheternas expertkunskaper. För att säkerställa att verksamheten utvecklas i enlighet med regeringens mål med verksamheten och myndighetens uppdrag behövs en löpande diskussion om verksamheten i olika avseenden. Ibland kan också regeringens beslut behöva följas av informella kontakter som på ett generellt plan förtydligar regeringens styrning.

Informella samtal förs t.ex. vid de årliga myndighetsdialogerna, men också vid andra möten som förekommer under verksamhetsåret. Vissa myndigheter träffar sin departementsledning regelbundet och relativt ofta, medan det för andra myndigheter inträffar mer sällan. Mötesfrekvensen beror på karaktären på myndighetens verksamhet, på arbetsbelastning och på vilka frågeställningar som är aktuella.

I samband med att myndigheternas årsredovisningar lämnats till regeringen genomförs som regel en årlig myndighetsdialog (tidigare kallad mål- och resultatdialog), vilket är en strukturerad genomgång av myndighetens resultat och verksamhet, vid vilken myndighetens ledning och företrädare för regeringen deltar.

Den årliga myndighetsdialogen med myndighetschefen eller, i styrelsemyndigheter, styrelseordföranden och myndighetschefen tillsammans är en viktig del i regeringens uppföljning och styrning av myndigheterna. Dialogen syftar till att följa upp myndigheternas verksamhet, ge en återkoppling och bedömning av resultatet och diskutera verksamheten i ett framåtriktat perspektiv.

Varje år genomförs ca 200 myndighetsdialoger. Den årliga myndighetsdialogen är ett viktigt moment i förverkligandet av regeringens politik. En

central utgångspunkt för myndighetsdialogerna under 2013 var att de skulle utvecklas ytterligare till att mer än tidigare fokusera på strategiskt viktiga frågor som är till nytta för både regeringen och myndighetsledningen.

Arbetsförmedlingens uppgifter och organisation

Av 1 § förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen följer att myndigheten ansvarar för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Till myndighetens uppgifter hör att verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft, att prioritera dem som befinner sig långt ifrån arbetsmarknaden och att bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt (2 §). Enligt 3 § förordningen med instruktion för Arbetsförmedlingen ska myndighetens verksamhet utformas bl.a. så att

- den bedrivs på ett effektivt, enhetligt och rättssäkert sätt
- arbetssökande och arbetsgivare har tillgång till en likvärdig service i hela landet
- den anpassas till skilda förutsättningar och behov i olika delar av landet
- den leder till ökad geografisk och yrkesmässig rörlighet bland de arbets-sökande
- den anpassas efter den enskildes förutsättningar.

Enligt 16 § förordningen med instruktion för Arbetsförmedlingen leds myndigheten av en styrelse. Av 18 § samma förordning följer att Arbetsförmedlingen själv bestämmer sin organisation om inte annat följer av 19 och 20 §§. Vid Arbetsförmedlingen finns ett huvudkontor, en central enhet för omprövning av beslut och ett nationellt partsråd (19 §). Arbetsförmedlingen ska i övrigt inrätta de rådgivande organ med andra aktörer på nationell, regional eller lokal nivå som behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter (20 §).

Av 3 § myndighetsförordningen följer bl.a. att myndighetens ledning ansvarar för verksamheten inför regeringen och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt och att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Förordningen om statliga myndigheters lokalisering

Den 11 april 2019 beslutade regeringen att utfärda förordningen (2019:202) om statliga myndigheters lokalisering. Förordningen, som trädde i kraft den 1 juni 2019, gäller för beslut om lokalisering som fattas av förvaltningsmyndigheter under regeringen (1 §). Med beslut om lokalisering avses beslut som innebär att en myndighet placerar sitt första fasta arbetsställe i en viss kommun eller avvecklar samtliga fasta arbetsställen i en viss kommun.

Av förordningen följer vidare att en myndighets beslut om lokalisering ska fattas av myndighetens ledning och att innan en myndighet fattar ett beslut om att avveckla samtliga fasta arbetsställen i en viss kommun ska myndigheten

upprätta en konsekvensanalys (5 och 6 §§). Konsekvensanalysen kan göras inom ramen för det samråd som statliga myndigheter enligt 20 § 5 förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete ska genomföra när verksamhetsminskningar övervägs.

Av 7 § förordningen om statliga myndigheters lokalisering framgår att en konsekvensanalys ska innehålla en beskrivning av de verksamhetsmässiga, ekonomiska och personella konsekvenserna av myndighetens planerade beslut samt en bedömning av de regionala konsekvenserna, inom ramen för myndighetens ansvarsområden. Av analysen ska det också framgå vilka alternativa möjligheter som finns att utveckla eller rationalisera myndighetens befintliga verksamhet i kommunen.

Efter att en myndighet fattat ett beslut om lokalisering ska beslutet skickas till berörd kommun, länsstyrelse och region (8 §). Bestämmelserna om bl.a. konsekvensanalyser ska inte tillämpas på beslut som endast påverkar myndighetens lokalisering inom Stockholms län (9 §).

Regeringsarbetet

Regeringens arbetsformer

Av 7 kap. 1 § regeringsformen följer att för att bereda regeringsärenden och för att biträda regeringen och statsråden i övrigt ska det 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 att man med detta i det väsentliga bör göra halt (prop. 1973:90 s. 181).

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

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

Förfarandet vid beredning av regeringsärenden

Även själva förfarandet vid beredningen av regeringsärenden regleras endast i begränsad omfattning i regeringsformen. Detta förfarande överensstämmer med den allmänna målsättningen om handlingsfrihet för varje regering (Algotsson, Sveriges författning efter EU-anslutningen, 2000, s. 214). Sålunda omnämns varken utredningsväsendet eller regeringens interna beredning. I förarbetena till regeringsformen framhålls att regeringen måste bära det slutliga ansvaret för utformningen av och innebörden i förslag som läggs fram för riksdagen, och det bör ytterst ankomma på regeringen att avgöra hur den

utredning bör bedrivas som anses behövlig som grund för förslagen (prop. 1973:90 s. 288).

I ett avseende tas beredningskravet upp i regeringsformen. Enligt 7 kap. 2 § regeringsformen ska vid beredningen av regeringsärenden behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommunerna. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig. I förarbetena framhålls att inhämtandet av yttranden från myndigheter, organisationer och andra enskilda sammanslutningar är ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i den svenska politiska beslutsprocessen (prop. 1973:90 s. 287).

Varken av bestämmelserna i regeringsformen eller av dess förarbeten framgår närmare hur ett remissförfarande bör gå till. Oftast är ett remissförfarande skriftligt, men det förekommer att regeringen hämtar in synpunkter muntligen. Det faller i slutändan på vederbörande departementschef eller annat statsråd 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.). Beslutanderätten kan delegeras till en tjänsteman i Regeringskansliet (prop. 1973:90 s. 288). Vanligast förefaller vara att beslut om remiss fattas av en chefstjänsteman eller av huvudmannen för den enhet som handlägger ärendet (Ds 1997:1 s. 29).

Tidigare granskning

Styrning av myndigheter

Våren 2012 granskade konstitutionsutskottet Näringsdepartementets hantering av en fråga med anledning av bristande järnvägsunderhåll (bet. 2011/12:KU20 s. 90 f.). I sitt ställningstagande noterade utskottet att Trafikverket inte hade informerat det ansvariga statsrådet om tecknandet av ett s.k. upphörandeavtal av entreprenadkontrakt om banhållning. Statsrådet hade inför utskottet framfört att det inte varit fel av myndigheten att informera henne om den uppkomna situationen, inte minst med tanke på den betydande summa saken gällde (125 miljoner kronor). Detta hade även framförts till myndigheten. Utskottet framhöll att regeringen och ansvariga statsråd har ett övergripande ansvar för att säkerställa att myndigheter informerar regeringen om den aktuella situationen inom sina respektive områden. Det aktuella fallet underströk enligt utskottet vikten av väl fungerande kontakter mellan förvaltningsmyndigheter och Regeringskansliet.

Konstitutionsutskottet granskade hösten 2012 regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna (bet. 2012/13:KU10 s. 80 f.). I sitt ställningstagande framhöll utskottet att det i regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet. Detta förutsätter enligt utskottet att regeringen följer myndigheternas verksamhet och vid behov vidtar de åtgärder som är nödvändiga från ett styrningsperspektiv, givetvis i

beaktande av myndigheternas självständighet enligt 12 kap. 2 § regeringsformen. Utskottet framhöll att regeringen oaktat formerna för regeringens styrning och det ansvar som regeringen ger myndighetsledningarna fortfarande är ansvarig inför riksdagen för rikets styrelse.

Hösten 2017 granskade utskottet styrningen av vissa myndigheter, inklusive två affärsverk, under Näringsdepartementet (bet. 2016/17:KU10 s. 104 f.). I sitt ställningstagande framhöll utskottet att myndighetsdialogen utgör ett viktigt löpande och strukturerat inslag i relationen mellan regeringen och dess myndigheter. Utskottet betonade vidare att dokumentation av vad som ägt rum i kontakter mellan företrädare för regeringen och myndigheterna är en nödvändig förutsättning för en efterföljande kontroll av instanser som enligt regeringsformen ska granska såväl regeringens som myndigheternas handlande. Vidare framhöll utskottet vikten av dokumentation vid myndighetsdialogen. Med en sådan dokumentation förbättras enligt utskottet möjligheterna för dem som varit med på mötet att följa upp mötet, och om det råder olika uppfattningar om vad som ägt rum finns bättre förutsättningar att nå en gemensam bild. Fullgod dokumentation innebär också att förutsättningar ges för att den grundlagsreglerade kontrollmakten ska fungera fullt ut. Samtidigt underströk utskottet att myndighetsdialogen inte är ett beslutsforum.

När det gällde utformningen av regleringsbrev underströk utskottet bl.a. värdet av att de villkor som gäller för en myndighets disposition av ett visst anslag direkt eller indirekt framgår samlat i regleringsbrevet. Därmed kan den som läser regleringsbrevet få en tydlig bild av vilka villkor som gäller för det aktuella anslaget.

Våren 2018 granskade utskottet polisens hantering av myndighetens it-system (bet. 2017/18:KU20 s. 282 f.) I sitt ställningstagande framhöll utskottet inledningsvis att det i regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet och att detta förutsätter att regeringen följer myndigheternas verksamhet och vid behov vidtar de åtgärder som är nödvändiga från ett styrningsperspektiv, givetvis i beaktande av myndigheternas självständighet enligt 12 kap. 2 § regeringsformen. Utskottet framhöll vidare vikten av att det finns väl fungerande kontakter mellan förvaltningsmyndigheterna och Regeringskansliet.

Det aktuella granskningsärendet gällde två beslut som rikspolischefen hade fattat med en dryg veckas mellanrum i april 2015, och av utredningen framgick att Polismyndigheten hade informerat Regeringskansliet om besluten i samband med att uppgifterna presenterats i medierna under hösten 2017. Utskottet framhöll att regeringen är ansvarig inför riksdagen för rikets styrelse. I det aktuella fallet kunde dock enligt utskottet konstateras att det inte verkade ha varit fråga om fel av systematisk karaktär eller om återkommande brister. Utskottet noterade även att Regeringskansliet efter att det hade fått information från Polismyndigheten agerat genom att efterfråga ytterligare information som kunde läggas till grund för en bedömning av behovet av eventuella åtgärder av regeringen eller Regeringskansliet. Vad som har framkommit i granskningen gav inte anledning till något ytterligare uttalande från utskottets sida.

Beredningskravet

Utskottet har vid flera tillfällen granskat frågor om beredning av regeringsärenden. Inom ramen för en granskning hösten 2008 gjorde utskottet en genomgång av granskningar från mitten av 1970-talet och framåt när det gällde inhämtande av yttranden och upplysningar från myndigheter, organisationer och andra (bet. 2008/09:KU10 s. 46 f.). Genomgången omfattade bl.a. beredningskravet i samband med lagstiftning, frågor på budgetområdet, myndigheters lokalisering, verksamhet och avveckling, regleringsbrev och myndighetsuppdrag. I denna del framhöll konstitutionsutskottet bl.a. följande:

- Vissa omständigheter, som t.ex. tidsbrist efter ett val, kan tillåtas påverka beredningsförfarandet. Om möjligt bör regeringen dock planera sitt arbete så att tidsnöd inte uppstår.
- Beredningskravet gäller i princip inte enbart lagförslag som föreläggs riksdagen utan även andra förslag i propositioner som föreläggs riksdagen (t.ex. om Försvarsmaktens grundorganisation) samt andra regeringsbeslut som inte utmynnar i proposition (t.ex. omlokalisering av myndighet).
- Det är av vikt att förberedelsearbetet är gediget och tillräckligt, men beredningskravet i regeringsformen innebär inte att det inför alla regeringsbeslut krävs att upplysningar ska inhämtas från myndigheter, organisationer och enskilda utan att detta ska ske i den mån det är behövligt.
- Det finns inget som hindrar att två eller flera partier träffar överenskommelse i en fråga innan frågan har remissbehandlats.
- Att en fråga har behandlats i valrörelsen utgör inte ett led i frågans beredning enligt 7 kap. 2 § regeringsformen.
- Regeringsformens krav på beredning är av väsentlig betydelse när regeringen beslutar om regleringsbrev.
- Information från statsråd till utomstående om pågående överväganden i regeringsarbetet omfattas inte av beredningskravet i regeringsformen.

I det nämnda granskningsärendet genomförde konstitutionsutskottet en granskning av hur beredningskravet enligt regeringsformen hade fullgjorts för en rad olika typer av regeringsärenden.

I en svarspromemoria från Regeringskansliet framhölls att inför särskilda beslut eller förslag i propositioner som innebär större ändringar för myndigheter inhämtas i regel upplysningar och yttranden från berörda myndigheter (bet. 2008/09:KU10 s. 194). Upplysningar och yttranden från berörda myndigheter inhämtas i regel även inför särskilda beslut om utredningsuppdrag till myndigheter.

I sitt ställningstagande anförde utskottet bl.a. att den ordning som föreskrivs i 7 kap. 2 § regeringsformen ska tillmätas stor vikt (s. 63 f.). Genom att förslag och pågående ärenden kommer myndigheter, organisationer och andra till del kan de bli allsidigt belysta och konsekvenserna av dem så långt möjligt kända på förhand. Kvaliteten på regeringens och, i förlängningen, i vissa fall även

riksdagens beslutsfattande ökar därmed till gagn för demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Samtidigt borde det enligt utskottet också påminnas om att beredningskravet inte är absolut. Upplysningar och yttranden ska enligt regeringsformen begäras in i den mån det behövs. Utskottet påminde även om att det i regeringsformen inte föreskrivs någon särskild form för hur upplysningar och yttranden ska inhämtas. Utskottet konstaterade dock att det vid flera tillfällen i sin granskning har uttolkat innebörden av beredningskravet, både i vilken utsträckning det ska anses tillämpligt och vad som krävs för att det ska anses uppfyllt. Den gjorda granskningen visade enligt utskottet att sättet på vilket beredningskravet uppfyllts hade varierat stort mellan olika ärendetyper. Utskottet framhöll att detta var naturligt med hänsyn till ärendetypernas skiftande karaktär och att denna variation även var förenlig med bestämmelserna i regeringsformen.

En övergångsregerings befogenheter

Hösten 2019 genomförde utskottet en granskning av den övergångsregering som Stefan Löfven ledde efter valet 2018 (bet. 2019/20:KU10 s. 27 f.). Frågeställningar i granskningen rörde ett eventuellt behov av att förtydliga principerna för en övergångsregerings befogenheter och om den praxis och de riktlinjer som har utvecklats när det gäller en övergångsregerings befogenheter är anpassade till den situationen att regeringsbildningen drar ut på tiden.

När det gällde en övergångsregerings beslut om regleringsbrev för det kommande budgetåret och ändringar i regleringsbrev för det innevarande budgetåret ansåg utskottet att dessa i huvudsak endast bör innehålla sådant som är en direkt följd av riksdagens budgetbeslut. Regleringsbreven bör enligt utskottet inte innehålla uppgifter som bedöms vara politiskt kontroversiella eller som har en tydlig partipolitisk inriktning. Vidare noterade utskottet att det stora antalet beslut om regleringsbrev vid några regeringssammanträden i december 2018 hade varit ett resultat av riksdagens budgetbeslut.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har genom skrivelser som sänts till Regeringskansliet bl.a. begärt svar på ett antal frågor. Som svar fick utskottet fyra svarspromemorior som upprättats inom Arbetsmarknadsdepartementet tillsammans med ett antal bilagor (bilaga A4.2.2–5).

Regeringsbeslut om reformeringen av Arbetsförmedlingen

Av den inkomna svarspromemorian daterad den 3 mars 2020 tillsammans med bilagor framgår att regeringen under våren och hösten 2019 fattade ett antal beslut som rörde reformeringen av Arbetsförmedlingen (bilaga A4.2.2).

Den 9 maj 2019 beslutade regeringen att ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att genomföra vissa förberedelser, att löpande bistå Regeringskansliet och att särskilt analysera vissa förutsättningar inför reformeringen av myndigheten.

Vidare beslutade regeringen i juli 2019 om ändringar i Arbetsförmedlingens regleringsbrev för budgetåret 2019. Ändringarna innebar bl.a.

att myndigheten gavs i uppdrag att utveckla och förbereda matchningstjänster för 2019. Samtidigt fick Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering i uppdrag att följa upp och analysera verksamheten inom utvecklade matchningstjänster som följde av Arbetsförmedlingens uppdrag.

Under hösten 2019 föreslog regeringen i budgetpropositionen för 2020 att medel skulle tillföras Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag. Vidare beslutade regeringen den 21 november 2019 om ytterligare ändringar i Arbetsförmedlingens regleringsbrev för budgetåret 2019. Dessa innebär bl.a. att myndigheten fick i uppdrag att ta fram anvisningar till upphandlande tjänster, särskilt matchningstjänster.

Samma datum beslutade regeringen även att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera vissa frågor kring kommunernas roll i den statliga arbetsmarknadspolitiken när Arbetsförmedlingen reformeras och fristående aktörer ska matcha och rusta arbetssökande för de lediga jobben (dir. 2019:86).

Den 19 december 2019 beslutade regeringen om Arbetsförmedlingens regleringsbrev för budgetåret 2020. I regleringsbrevet fick myndigheten ytterligare uppdrag. Ett uppdrag rörde Arbetsförmedlingens lokala närvaro. I uppdraget ingick att lämna en lägesbeskrivning för de orter där Arbetsförmedlingen hade beslutat att lägga ned kontor under 2019. Myndigheten skulle även säkerställa en fungerande verksamhet med likvärdig service i hela landet för arbetssökande och arbetsgivare för att genomföra Arbetsförmedlingens nuvarande uppgifter. Vidare skulle myndigheten genom en väl fungerande samverkan med bl.a. kommuner och andra aktörer säkerställa en närvaro i hela landet. Uppdraget skulle redovisas senast den 23 oktober 2020.

När det gäller processen kring beredningen inför redovisade beslut om reformeringen av Arbetsförmedlingen framhålls att Arbetsmarknadsdepartementet löpande informerade och hämtade in synpunkter från myndigheter, främst Arbetsförmedlingen. Vidare bereddes besluten inom Regeringskansliet i enlighet med Statsrådsberedningens promemoria Samrådsformer i Regeringskansliet (SB PM 2012:1, reviderad 2019).

Vidtagna åtgärder med anledning av riksdagens budgetbeslut i december 2018

Av de inkomna svarpromemoriorna framgår att med anledning av riksdagens beslut i december 2018 om att minska Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag tog Arbetsmarknadsdepartementet i dialogen med myndigheten upp vilka konsekvenser detta skulle få för verksamheten. Den 27 december 2018 kom Arbetsförmedlingen in med en hemställan till regeringen om att höja anslagskrediten för 2019, och den 7 mars 2019 beslutade regeringen om ändring av Arbetsförmedlingens regleringsbrev för budgetåret 2019. Ändringen innebär bl.a. att Arbetsförmedlingens anslagskredit på förvaltningsanslaget höjdes från 3 till 5 procent.

I budgetpropositionen för 2020 föreslog regeringen att medel skulle tillföras bl.a. Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag.

Den 19 december 2019 beslutade regeringen om Arbetsförmedlingens regleringsbrev för budgetåret 2020. Enligt regleringsbrevet fick Arbetsförmedlingen utnyttja 6 procent i anslagskredit på myndighetens förvaltningsanslag. Vidare utökades Arbetsförmedlingens låneram med 100 miljoner kronor till sammanlagt 900 miljoner kronor.

Kontakter mellan Arbetsmarknadsdepartementet och Arbetsförmedlingen

Inledning

Av svarspromemoriorna framgår att Arbetsmarknadsdepartementet hade en dialog med Arbetsförmedlingen i samband med arbetet med budgetpropositionen, vårandringsbudgeten, ändringar i myndighetens regleringsbrev och särskilda uppdrag. Dialogen syftade till att följa upp och förtydliga regeringens styrning. Departementet hade även en löpande dialog med myndigheten i syfte att följa verksamheten vid myndigheten och följa upp regeringens styrning samt vid behov förtydliga den. Reformeringen av Arbetsförmedlingen var en återkommande fråga i dialogen under hela 2019. Dessutom framgick det av uppdraget till Arbetsförmedlingen som regeringen beslutade om den 9 maj 2019 att myndigheten fortlöpande skulle hålla Arbetsmarknadsdepartementet informerat om uppdragets genomförande och löpande bistå Regeringskansliet. Detta gjorde myndigheten vid möten och genom att redovisa statistikunderlag.

Arbetsförmedlingen redovisade på olika sätt vilka konsekvenser anslagsminskningen skulle få för myndighetens verksamhet i hela landet och antalet anställda vid myndigheten, bl.a. genom myndighetens månadsuppföljningar, prognoser och budgetunderlag samt vid möten mellan företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet och Arbetsförmedlingen.

Möten m.m.

Av svarspromemoriorna framgår att under perioden december 2018–december 2019 förekom möten och andra kontakter mellan företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet och Arbetsförmedlingen och att dessa möten och kontakter var av olika slag.

När det gäller dokumentation framgår det av promemoriorna att inför ledningsmötena under 2019 upprättades dagordningar och inför myndighetsdialogen togs det fram en promemoria. Det finns ingen dokumentation från de olika mötena som ägde rum under perioden december 2018–december 2019.

Ledningsmöten

Under perioden december 2018–december 2019 ägde sex ledningsmöten rum mellan företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet och Arbetsförmedlingens generaldirektör och överdirektör.

Vid ett ledningsmöte den 19 december 2018 diskuterades bl.a. riksdagens beslut om Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag.

Under 2019 ägde fem ledningsmöten rum och vid dessa informerade företrädare för Arbetsförmedlingen om myndighetens budgetläge, varsel och uppsägningar av personal och avveckling av lokala kontor. När det gäller de olika ledningsmötena framgår bl.a. följande av svarspromemoriorna.

Vid ledningsmötet den 20 februari 2019 uppgav företrädare för Arbetsförmedlingen att myndigheten hade varslat ca 4 500 anställda om uppsägning, att kontorsstrukturen behövde ses över och att kontor skulle behöva läggas ned. Vidare nämndes att för att kunna uppnå goda resultat behövde fullservicekontor finnas kvar och digitaliseringen skyndas på. Det redogjordes också för en dialog med Statens servicecenter om samlokalisering av kontor. Företrädare för departementet bad att få del av myndighetens lägesbild och att få besked om på vilka grunder Arbetsförmedlingen fattade beslut om vissa orter.

Det påföljande ledningsmötet ägde rum den 1 april 2019, och då redogjorde företrädare för Arbetsförmedlingen för läget när det gällde kontorsnätet och berörde samverkan med kommuner och regioner. Det uppgavs att Arbetsförmedlingen hade en bra dialog med kommunerna om avvecklingen av kontor och att myndigheten skulle komma att få en helhetsbild av läget i fråga om kontorsnätet i september. Enligt Arbetsförmedlingen hade antalet kontor inte någon resultatpåverkan. Det som hade resultatpåverkan var antalet medarbetare samt medel på programanslaget (dvs. anslaget 1:3 *Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser*). Företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet uppgav att beredning av ett regeringsuppdrag om reformeringen av Arbetsförmedlingen pågick och framhöll betydelsen av lokal närvaro.

Det hölls ytterligare tre ledningsmöten under 2019 (den 13 juni, den 14 oktober och den 20 november). Vid dessa möten informerade företrädare för Arbetsförmedlingen om pågående uppsägning av personal vid myndigheten, om att det pågick en dialog med kommunerna om hur Arbetsförmedlingen skulle kunna möta de arbetssökande på hemmaplan och om genomförda kontorsförändringar. När det gällde kontorsförändringarna uppgavs det att myndigheten behövde ca 100 kontor i landet, att myndigheten i 114 av 190 kommuner där Arbetsförmedlingen saknade kontor hade avtal med kommunen, att om restiden var längre än 60 minuter skulle myndighetens personal resa till orten samt att Arbetsförmedlingen prioriterade digital utveckling som skulle avlasta de fysiska kontoren. Företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet betonade vikten av att verksamheten upprätthölls med service i hela landet och att resultaten inte försämrades. Vidare var departementet positivt till att myndigheten inte avvecklade kontor i en kommun utan att det fanns en upparbetad samverkan med kommunen.

Enskilda möten och samtal

Det ägde även rum enskilda möten mellan arbetsmarknadsministern och Arbetsförmedlingens generaldirektör. Vid några av dessa möten närvarade även myndighetens överdirektör och styrelseordförande. Under perioden

december 2018–december 2019 hölls fem enskilda möten. Vid ett enskilt möte den 5 februari 2019 informerade myndighetens styrelseordförande om den diskussion som hade förts i styrelsen om budgeten för 2019 och vid ett enskilt möte den 11 mars 2019 informerade generaldirektören om processen för uppsägningar och samrådet med kommunerna. Arbetsmarknadsministern tog upp behovet av samverkan och av att säkerställa att besök kunde bokas.

Vid ett samtal med Arbetsförmedlingens generaldirektör uppgav arbetsmarknadsministern att hon ansåg att beslutet att avveckla ett antal kontor var förhastat.

Vid ett enskilt möte den 19 september 2019 uppgav myndighetens generaldirektör på fråga från arbetsmarknadsministern att Arbetsförmedlingen strävade efter samsyn med kommunerna och att myndigheten inte avsåg att stänga kontor förrän annan tillgänglighet hade säkrats.

Förutom enskilda möten ägde under maj 2019 även tre enskilda samtal rum mellan arbetsmarknadsministern och Arbetsförmedlingens generaldirektör, överdirektör respektive styrelseordförande. Av svarspromemoriorna framgår att de enskilda samtalen var en del av den årliga myndighetsdialogen.

Myndighetsdialog

Den 7 maj 2019 hölls den årliga myndighetsdialogen. Vid mötet närvarade bl.a. arbetsmarknadsministern och statssekreteraren samt myndighetens generaldirektör, överdirektör och styrelseordförande.

Företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet framförde att regeringen inom de närmaste dagarna avsåg att besluta om ett uppdrag till myndigheten. Enligt Arbetsförmedlingen skulle myndigheten få svårt att klara uppdraget om inte tiden för reformeringen förlängdes. Det fanns vidare en samsyn om att det var angeläget att undvika ytterligare varsel.

Tjänstemannamöten

Under perioden december 2018–december 2019 träffades tjänstemän vid Arbetsmarknadsdepartementet och Arbetsförmedlingen varannan vecka. Vid mötena diskuterades bl.a. myndighetens budget och den lokala närvaron. När det gäller de möten som ägde rum mellan december 2018 och februari 2019 framgår bl.a. följande av svarspromemoriorna.

Första gången frågan om vilka konsekvenser ett minskat förvaltningsanslag skulle få för Arbetsförmedlingen togs upp var vid ett möte den 6 december 2018. Frågan diskuterades även vid ett möte den 19 december 2018 där myndighetens budget för 2019 och det kommande regleringsbrevet för 2019 behandlades. Vid mötet framfördes att Arbetsförmedlingen dels skulle behöva en utökad låneram, dels skulle lämna en hemställan till regeringen om utökad anslagskredit.

Vid ett möte den 16 januari 2019 informerade Arbetsförmedlingen bl.a. om processen med att varsla personal och om att nedläggningen av kontor initialt inte skulle innebära någon besparing. Det hölls ytterligare ett möte den 30 januari 2019, och vid mötet informerade Arbetsförmedlingen om beslutet

att varsla 4 500 medarbetare och att myndigheten övervägde andra besparingsmöjligheter. Vid ett möte den 13 februari 2019 informerade Arbetsförmedlingen om den pågående processen vid myndigheten med att varsla personal och om konsekvenser för kontorsnätet.

Arbetsmarknadsdepartementet har inte någon information om huruvida avstämningar gjordes med arbetsmarknadsministern eller statssekreterare inför eller efter tjänstemannamötena i december 2018 samt i januari och februari 2019.

Utfrågning med f.d. arbetsmarknadsminister Ylva Johansson

Utskottet höll den 23 oktober 2020 en offentlig utfrågning med f.d. arbetsmarknadsminister Ylva Johansson (bilaga B7).

I sin inledning uppgav Ylva Johansson att det var några uppgifter i svarspromemoriorna från Regeringskansliet som hon ville korrigera. Den 26 mars 2019 hade hon ett samtal med Arbetsförmedlingens generaldirektör och den 26 april 2019 närvarade hon vid ett möte med Arbetsförmedlingens styrelse. I svarspromemoriorna saknas uppgifter om samtalet och mötet. Av svarspromemoriorna framgår att ett antal enskilda möten ägde rum mellan henne och Arbetsförmedlingens ledning. Hennes minnesbild är att det enskilda mötet den 29 maj 2019 ställdes in.

Enligt Ylva Johansson var den politiska styrningen av Arbetsförmedlingen uppdelad i två tidsperioder. Under perioden den 25 september 2018–17 januari 2019 leddes landet av en övergångsregering. Därefter valdes Stefan Löfven till statsminister, och under perioden den 18 januari–10 september 2019 var hon på nytt arbetsmarknadsminister i en regering. Eftersom en övergångsregerings handlingsutrymme är begränsat var styrningen under den första tidsperioden minimal. Det innebar bl.a. att inga mål skrevs in i Arbetsförmedlingens regleringsbrev för budgetåret 2019 och att innehållet i dialogen mellan företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet och myndigheten var begränsat.

När Ylva Johansson vid den andra tidsperiodens början åter tillträdde som arbetsmarknadsminister och fick det fulla ansvaret för styrningen av Arbetsförmedlingen var det tre faktorer som var av betydelse vid styrningen.

Den första faktorn var riksdagens budgetbeslut i december 2018. Beslutet innebar stora nedskärningar i övergångsregeringens budgetförslag. Bland annat minskade Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag med ca 900 miljoner kronor. Denna anslagsminskning innebar enligt Ylva Johansson ett mycket svårt läge för Arbetsförmedlingen. Samtidigt hade ju myndigheten att anpassa sin verksamhet till riksdagens budgetbeslut. En konsekvens av den stora nedskärningen av Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag var enligt Ylva Johansson att myndigheten behövde varsla och säga upp personal. Hon framhöll att myndigheten skötte denna process väl. Samtidigt är Arbetsförmedlingen en myndighet som är van vid att anpassa verksamheten efter ändrade förutsättningar. Dessutom planerade myndigheten sedan tidigare

nedskärningar av personalen under 2019 eftersom antalet nyanlända hade minskat.

Enligt Ylva Johansson förde företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet och Arbetsförmedlingen diskussioner om riksdagens budgetbeslut. Bland annat efterfrågade myndigheten en utökad anslagskredit för att kunna ha lite mer marginal i sina uppsägningsförhandlingar. Regeringen beslutade också om att höja anslagskrediten. Ylva Johansson framhöll att det som var viktigt i dialogen och som Arbetsförmedlingens ledning framförde till henne var förvaltningsanslagets storlek för kommande år, dvs. 2020 och 2021. I denna del framhöll hon att hennes avsikt var att försöka höja förvaltningsanslaget för kommande år men att detta givetvis inte var något som hon i detta skede kunde lova.

En annan faktor av betydelse vid styrningen av Arbetsförmedlingen var myndighetens kontorsnät. Om beslutet att minska personalstyrkan var nödvändigt att ta snabbt för att få full effekt under 2019 och hålla budgeten var det enligt Ylva Johansson inte lika bråttom med beslutet om kontorsnätet. Företrädare för Arbetsförmedlingen uppgav emellertid i ett tidigt skede att de ville lägga ned en rad lokalkontor.

Ylva Johansson uppgav att hon var lite förvånad över att företrädare för Arbetsförmedlingen tog upp kontorsnätsfrågan med myndighetens styrelse innan frågan tagits upp med departementet. Men därefter hade hon flera samtal med företrädare för myndigheten om kontorsnätet.

Den tredje faktorn av betydelse vid styrningen av Arbetsförmedlingen var enligt Ylva Johansson januariavtalet. Enligt januariavtalet ska Arbetsförmedlingen reformeras i grunden.

Hon uppgav vidare att för henne som ansvarigt statsråd var det viktigt att inte förhastat svara på frågor utan att vara säker på att svaren höll över tid. Detta var en viktig fråga i den informella dialogen mellan departementet och Arbetsförmedlingen. Det var även viktigt att besluten bereddades ordentligt så att de skulle kunna hålla och att inte ge felaktiga besked.

På frågan hur departementet reagerade på uppgiften från Arbetsförmedlingen om att lägga ned kontor uppgav Ylva Johansson bl.a. följande. Det var ingen ny uppgift att företrädare för Arbetsförmedlingen ville förändra kontorsnätet. Som skäl för detta angav myndigheten digitaliseringen och att fler av Arbetsförmedlingens arbetssökande och arbetsgivare än tidigare föredrog att kontakta myndigheten digitalt. Vid samtal med myndighetens ledning under 2019 uppgav Ylva Johansson att hon förstod att antalet lokala kontor behövde minska. Samtidigt framhöll hon att den stora nedskärningen av förvaltningsanslaget framför allt medförde varsel och uppsägning av myndighetens personal och att det inte var nödvändigt att minska kostnaderna för kontorsnätet under 2019. Själva kontoren var enligt Ylva Johansson inte den stora kostnaden för Arbetsförmedlingen. Det var framför allt personalkostnaden som var av betydelse för myndighetens förvaltningsutgifter. Dessutom gick det inte att fullt ut minska kostnaderna för kontorsnätet under 2019 eftersom flera kontor hade lång tid kvar på sina hyreskontrakt. Det var

också en grannlaga uppgift att ta ställning till hur myndigheten skulle förändra kontorsnätet. En viktig fråga i denna del var enligt Ylva Johansson hur kontorsnätet skulle utformas för att myndigheten på bästa sätt skulle kunna utföra sitt uppdrag att upprätthålla arbetsmarknadspolitiska insatser i hela landet. Bland annat behövde Arbetsförmedlingen undersöka möjligheterna till samarbete om lokal kontorsnärvaro med t.ex. kommuner eller Statens servicecenter.

När det gällde samarbetet med kommunerna hänvisade Ylva Johansson vid utfrågningen till att Arbetsförmedlingen och kommunerna sedan förra mandatperioden arbetar närmare varandra i olika frågor. Som exempel nämnde hon samarbetet för att hjälpa unga och nyanlända till arbete.

Enligt Ylva Johansson var det viktigt att myndigheten gjorde en ordentlig analys innan den pekade ut vilka kontor som skulle läggas ned. I denna del hänvisade hon också till att regeringen den 11 april 2019 beslutat om förordningen om statliga myndigheters lokalisering. Enligt förordningen måste en myndighet göra en konsekvensanalys innan den lägger ned verksamhet utanför Stockholm. Myndigheten måste också överväga och redovisa andra möjliga lösningar än nedläggning. Hon förväntade sig att Arbetsförmedlingen skulle göra en konsekvensanalys utifrån denna förordning.

Ylva Johansson underströk att Arbetsmarknadsdepartementet och hon inte var emot att Arbetsförmedlingen lade ned kontor. Vad hon däremot hade ett ganska skarpt samtal med Arbetsförmedlingens generaldirektör och överdirektör om var att myndigheten borde göra en konsekvensanalys och överväga olika lösningar innan den pekade ut vilka kontor som skulle stängas. Hennes minnesbild är att detta samtal ägde rum vid ett möte den 11 mars 2019. Hon hade också ett samtal med Arbetsförmedlingens generaldirektör den 26 mars 2019. Vid samtalet hänvisade hon till förordningen och kommande uppdrag till myndigheten, och mot bakgrund av detta tyckte hon att Arbetsförmedlingen borde vänta med att fatta beslut om vilka lokalkontor som skulle läggas ned. Ylva Johansson framhöll att hon var väl medveten om att Arbetsförmedlingen bara var skyldig att följa regeringens beslut och inte vad hon tyckte i en viss fråga. Samtidigt framhöll hon vid samtalet att om generaldirektören i detta skede valde att fatta ett beslut om vilka lokalkontor som skulle läggas ned kunde han inte räkna med att hon skulle välkomna beslutet. Den 28 mars 2019 fattade generaldirektören beslut om nedläggning av 132 namngivna lokalkontor.

På fråga framhöll Ylva Johansson att när det gällde kontorsnätet hade hon och generaldirektören olika uppfattningar. Generaldirektören var skyldig att följa riksdagens budgetbeslut och de beslut som regeringen hade fattat men han var inte skyldig att tycka som hon.

Hon uppgav vidare att regeringen inte fattade några beslut om kontorsnätet. Detta var inte heller enligt Ylva Johansson en fråga för regeringen utan något som Arbetsförmedlingen borde besluta om. Däremot var det hennes

uppfattning att myndighetens beslut borde ha föregåtts av en konsekvensanalys. Ylva Johansson framhöll att regeringen formellt skulle ha kunnat fatta ett beslut om att inga kontor fick läggas ned, men att sådana frågor borde avgöras av myndigheten.

Enligt Ylva Johansson fattade Arbetsförmedlingens styrelse ett principiellt beslut om kontorsnätet, men det konkreta beslutet om nedläggning av de enskilda kontoren fattades av myndighetens generaldirektör. Hon hade även en dialog med styrelsens ordförande om behovet av förändringar av kontorsnätet, och i denna del hade hon och styrelsen samma uppfattning. Vid samtal med styrelseordföranden lyfte hon även fram vikten av att lokalkontor inte stängdes förrän myndigheten hade säkerställt lokal närvaro på de orterna. Styrelseordföranden var av samma uppfattning. Ylva Johansson uppgav att hon inte visste om denna fråga var uppe till beslut i styrelsen.

På fråga uppgav Ylva Johansson att hon delade frågeställarens bild av att det fanns en agenda och en medvetenhet hos Arbetsförmedlingens ledning om att minska kontorsnätet.

Utskottets ställningstagande

I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet. Utskottet har tidigare uttalat att detta förutsätter att regeringen följer myndigheternas verksamhet och vid behov vidtar de åtgärder som är nödvändiga från ett styrningsperspektiv, givetvis i beaktande av myndigheternas självständighet enligt 12 kap. 2 § regeringsformen. Utskottet har också framhållit vikten av att det finns väl fungerande kontakter mellan förvaltningsmyndigheterna och Regeringskansliet.

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.

Det aktuella granskningsärendet gäller regeringens styrning av Arbetsförmedlingen under perioden december 2018–december 2019. När det gäller denna styrning måste det enligt utskottet beaktas att regeringen efter valet 2018 fungerade som en övergångsregering i närmare fyra månader och att detta påverkade förutsättningarna för att styra myndigheten under december 2018 och delar av januari 2019. Under denna period beslutade övergångsregeringen om Arbetsförmedlingens regleringsbrev för budgetåret 2019. Som utskottet tidigare framhållit bör en övergångsregerings beslut om regleringsbrev för det kommande budgetåret endast innehålla sådant som är

en direkt följd av riksdagens budgetbeslut. Regleringsbrev bör inte innehålla uppgifter som bedöms vara politiskt kontroversiella eller som har en tydlig partipolitisk inriktning.

Även om innehållet i Arbetsförmedlingens regleringsbrev för budgetåret 2019 inledningsvis alltså borde begränsas är frågan om det i övrigt fattades några beslut eller om det förekom någon dialog mellan Arbetsmarknadsdepartementet och Arbetsförmedlingen med anledning av minskningen av myndighetens förvaltningsanslag.

Det framgår av granskningen att Arbetsförmedlingen i december 2018 kom in med en begäran om utökad anslagskredit och att regeringen beslutade att höja anslagskrediten i mars 2019. Arbetsförmedlingen informerade också i ett tidigt skede och på olika sätt Arbetsmarknadsdepartementet om att anslagsminskningen skulle få konsekvenser för myndighetens organisation och verksamhet. Enligt Arbetsförmedlingen behövde personal sägas upp och lokala kontor läggas ned. Dessa frågor togs upp mellan företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet och Arbetsförmedlingen under perioden december 2018–mars 2019. Vid utfrågningen med dåvarande arbetsmarknadsminister Ylva Johansson framkom att hon vid möten med företrädare för Arbetsförmedlingen uttryckte förståelse för att myndigheten som en följd av anslagsminskningen behövde varsla och säga upp personal. Hon var inte heller emot att Arbetsförmedlingen lade ned kontor. Däremot borde myndigheten enligt Ylva Johansson göra en konsekvensanalys och överväga olika lösningar innan den pekade ut vilka kontor som skulle stängas.

Av utredningen i ärendet framgår att det länge har varit en dialog mellan företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet och Arbetsförmedlingen om de lokala kontoren och att det rädde olika meningar kring processen om vilka kontor som skulle stängas. Regeringen var från slutet av januari 2019 och framåt i princip oförhindrad att fatta de regleringsbeslut den ansåg nödvändiga i förhållande till myndigheten, om dialogen med den visade sig otillräcklig. Det kan enligt utskottet diskuteras om regeringen fattade de beslut som hade behövts under våren 2019 sett till den situation som kom att uppstå.

Enligt den skriftliga överenskommelsen som Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet träffade i januari 2019 ska Arbetsförmedlingen reformeras i grunden, och av utredningen i ärendet framgår att regeringen från senvåren 2019 vidtog flera åtgärder med anledning av den kommande reformeringen. Bland annat beslutade regeringen om flera uppdrag till myndigheten. Vad som framkommit i granskningen i denna del ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

4.3 Brottsförebyggande rådets rapporter

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 910-2019/20), *bilaga A4.3.1*, begärs det att utskottet granskar regeringens styrning av Brottsförebyggande rådet (Brå).

Anmälaren anför att det i en studie publicerad vid Linköpings universitet framkommer en bild av att regeringen utövar politisk påtryckning på Brå, bl.a. genom att försöka påverka innehållet i Brås rapporter så att de redovisar en bild som är mer gynnsam för regeringen än vad som annars hade varit fallet. I studien framkommer enligt anmälaren bl.a. att anställda vid Brå har uppgett att medarbetare vid Brå uppmanats att ändra innehållet i rapporter av politiska skäl.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat en promemoria från Justitiedepartementet, *bilaga A4.3.2*.

Utredning i ärendet

Brottsförebyggande rådet

Brås verksamhet består av tre huvudsakliga delar: statistik, forskning och kunskapsstöd.

Brå har enligt förordningen (2016:1201) med instruktion för Brottsförebyggande rådet till uppgift att bidra till kunskapsutvecklingen inom rättsväsendet och det kriminalpolitiska området samt att främja det brottsförebyggande arbetet. Myndigheten ska löpande bistå regeringen i kriminalpolitiska frågor (1 §).

Brå ska bl.a. initiera och bedriva forsknings-, analys- och utvecklingsarbete (2 §). I arbetet ingår bl.a. att ge underlag för och utvärdera kriminalpolitiska förslag och reformer. Myndigheten ska också bidra till att verksamheterna inom det kriminalpolitiska området bedrivs kunskapsbaserat genom att identifiera angelägna utvecklingsområden för rättsväsendet och för det brottsförebyggande arbetet, ge regeringen, myndigheter inom rättsväsendet och brottsförebyggande aktörer underlag för åtgärder och prioriteringar samt ge metodstöd i det brottsförebyggande arbetet (3 §).

Brå publicerar fortlöpande rapporter inom olika ämnesområden. Rapporterna innehåller ofta statistik, utvärderingar, kartläggningar eller studier. Under 2019 publicerades exempelvis en rapport med statistik över hatbrott, en rapport med en uppföljning av tillämpningen av lagen om kränkande fotografering och en rapport med en studie om de ökade svårigheterna att få brottsoffer och vittnen att lämna vittnesmål i brottsutredningar.

Huvuddelen av Brås forsknings- och utvecklingsarbete bedrivs på uppdrag av regeringen. Regeringen ger i regleringsbrev varje år myndigheten i uppdrag att genomföra olika studier, uppföljningar m.m. I regleringsbrevet för 2020 fick Brå exempelvis bl.a. i uppdrag att göra en internationellt jämförande studie om dödligt skjutvapenvåld och att genomföra en eller flera fördjupade studier om hatbrott. För respektive uppdrag anges mer eller mindre detaljerat vad som närmare ingår i uppdraget. Brå utför i viss utsträckning också egeninitierade forsknings- eller utvärderingsprojekt och projekt på uppdrag av andra myndigheter, t.ex. Polismyndigheten.

Vid Brå finns ett insynsråd, vars uppgift är att utöva insyn i myndighetens verksamhet och att ge råd till generaldirektören om myndighetens verksamhet. I insynsrådet sitter bl.a. riksdagsledamöter och representanter för de brottsbekämpande myndigheterna.

Till Brå är också ett vetenskapligt råd knutet, bestående av personer med vetenskaplig erfarenhet från ämnesområden som har betydelse för Brås verksamhet. Rådet består för närvarande av sex professorer vid bl.a. statistiska och sociologiska institutioner vid olika universitet.

En rapport från Linköpings universitet

Några forskare vid Linköpings universitet publicerade i december 2019 rapporten *Går det att lita på Brå? – En studie om bias i myndighetsforskning*. Rapporten finns tillgänglig på Linköpings universitets webbsida.

I rapporten konstateras att Brå fyller en funktion som forskningsinstitut samtidigt som det är en myndighet under regeringen, och rapportförfattarna menar att denna konstruktion öppnar för frågor om huruvida forskningen kan snedvridas av politisk styrning. Deras slutsats är att det finns en inbyggd spänning i förhållandet att en myndighet som lyder under Justitiedepartementet samtidigt utför studier som rör detta departements kärnfrågor och att detta får konsekvenser för tillförlitligheten i yttranden och rapporter från Brå.

I rapporten citeras uttalanden gjorda av personer både inom och utanför Brå med innebörden att det förekommer att innehållet i och slutsatserna av myndighetens studier och utvärderingar vinklas eller ändras på ett sätt som är mer gynnsamt för regeringen, antingen som ett resultat av direkt påverkan från regeringen, genom en mer indirekt påverkan exempelvis för att man på Brå anpassar sig efter vilket resultat regeringen förväntas vilja ha eller genom att regeringens ekonomiska styrmedel får genomslag i vilka studier som bedrivs.

I rapporten görs det också gällande att det råder en nära relation mellan Brå och Polismyndigheten, vilket ger Polismyndigheten möjligheter att påverka Brås rapporter, att det finns brister i kvalitetsgranskningen vid Brå och att det råder en tystnadskultur bland de anställda vid Brå.

Rapportförfattarna menar vidare att insynsrådet och det vetenskapliga rådet vid Brå inte arbetar med att säkerställa kvaliteten i enskilda rapporter. Det är i stället enligt rapporten mer övergripande frågor som diskuteras vid rådets möten.

2003 års BRÅ-utredning

En särskild utredare fick 2003 i uppdrag att göra en översyn av Brå. Utredningen, som antog namnet 2003 års BRÅ-utredning, redovisade sitt uppdrag 2004 i betänkandet Brottsförebyggande kunskapsutveckling (SOU 2004:18). I utredningens uppdrag ingick att analysera och lämna förslag om Brås verksamhet, ansvarsområden och organisation. Utredningen fick också i tilläggsdirektiv i uppdrag att göra en utvidgad kartläggning av viss forsknings- och utvecklingsverksamhet vid Brå. Utredningen lämnade bl.a. förslag om Brås verksamhet och organisation. Frågor om regeringens styrning av Brå var inte föremål för utredningens översyn eller förslag.

Uppdrag till Statskontoret

Statskontoret fick i september 2019 i uppdrag av regeringen att utvärdera satsningar som har gjorts på Brå sedan 2013. I regeringens beslut anges att stora satsningar har gjorts sedan 2013 på att förstärka Brås roll som rättsväsendets kunskapscentrum och myndigheternas stöd och samordning i det brottsförebyggande arbetet. Utökade resurser har enligt regeringen bl.a. gett Brå förutsättningar att förstärka arbetet med forskning och utveckling, statistik och brottsförebyggande arbete. Statskontorets utvärdering skulle bl.a. analysera hur Brå har använt resurstillskotten och hanterat förtydliganden av sitt uppdrag samt bedöma hur Brås stöd och samordning av det brottsförebyggande arbetet har utvecklats.

Uppdraget redovisades den 1 juni 2020 (Utvärdering av satsningarna på Brottsförebyggande rådet, Statskontoret 2020:13). Statskontoret anser att Brå har utvecklat sitt brottsförebyggande arbete men att detta arbete behöver utvecklas ytterligare. Statskontoret konstaterar vidare att Brå har tagit fram nya typer av kunskapsunderlag samt utvecklat sina förutsättningar att producera kunskap och att ge stöd men menar att Brå inte producerar mer användbar kunskap eller ger mer metodstöd än tidigare. Statskontoret menar att utvärderingen visat att Brå i stora delar har haft en svag intern styrning under perioden för satsningen, inte har haft någon konkret plan för hur arbetet ska genomföras, och har haft svårt att dimensionera verksamheten utifrån de nya ekonomiska ramarna. För att hantera problemen föreslår Statskontoret bl.a. att Brå identifierar angelägna utvecklingsområden utifrån effektiviteten i rättskedjan – inte utifrån kunskapsluckor som Brå har identifierat – tar fram en långsiktig analysplan och utvecklar formerna för samarbete inom myndigheten.

Svar på skriftliga frågor

Justitieminister Morgan Johansson har i två svar på skriftliga frågor uttalat att regeringen delvis styr vilka frågor Brå ska belysa genom regeringsuppdragen men att regeringen aldrig lägger sig i resultaten. Han har vidare uttalat att varken regeringen, han själv eller Justitiedepartementet under hans tid som justitieminister har försökt påverka Brås slutsatser och bedömningar, samt att

han har förtroende för att Brå värnar sin självständighet och ständigt arbetar för att utveckla sin verksamhet (svar på fr. 2019/20:656 och fr. 2019/20:731).

Gällande ordning

Regeringens styrning av förvaltningen

Enligt 1 kap. 6 § regeringsformen styr regeringen riket och är ansvarig inför riksdagen. De statliga förvaltningsmyndigheterna lyder enligt 12 kap. 1 § regeringsformen med några undantag under regeringen. I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet. Detta sker bl.a. genom förordningar med myndighetsinstruktioner och regleringsbrev, men i viss utsträckning också genom mer informella kontakter.

Konstitutionsutskottet har vidare i ett flertal tidigare granskningar påpekat att det i en fungerande statsapparat finns ett behov av informella kontakter mellan förvaltningsmyndigheter och Regeringskansliet samt att regeringens styrande funktion förutsätter att regeringen följer myndigheternas verksamhet och vid behov ser till att vidta de åtgärder som är nödvändiga från ett styrningsperspektiv. Utskottet har i sammanhanget också framhållit att det är väsentligt att informella kontakter inte går utöver den formella ramen för myndigheternas verksamhet och att dessa kontakter är mer inriktade på information än styrning samt att dokumentation av kontakter är en nödvändig förutsättning för en efterföljande kontroll (se t.ex. bet. 2012/13:KU10 s. 80 f., bet. 2015/16:KU10 s. 84 f. och bet. 2016/17:KU10 s. 104 f.).

I 12 kap. 2 § regeringsformen finns en bestämmelse om förvaltningens självständighet. Den grundlagsreglerade självständigheten är begränsad till ärenden som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag. I dessa fall finns ett förbud för bl.a. regeringen att bestämma hur en förvaltningsmyndighet ska besluta i ett särskilt fall.

I förarbetena till regeringsformen, i en beskrivning av vad som då var gällande rätt, anförs att förvaltningsmyndigheter kan sägas vara självständiga även när det inte är fråga om ärenden som rör myndighetsutövning eller tillämpningen av lag men där myndigheten utövar en särskild sakkunskap (prop. 1973:90 s. 393).

Saklighetskravet

Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör förvaltningsuppgifter ska enligt 1 kap. 9 § regeringsformen i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Bestämmelsen innebär att förvaltningsorganen i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem som de är satta att tillgodose och inte ta hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas i ett ärende.

Delning av mellanprodukter

Enligt det s.k. delningsundantaget i 2 kap. 12 § andra stycket tryckfrihetsförordningen utgör ett utkast eller koncept till beslut eller skrivelser eller andra därmed jämförbara handlingar som skickas från en myndighet till en annan myndighet inte allmänna handlingar. Sådana handlingar brukar kallas mellanprodukter. Av förarbetena framgår bl.a. att bestämmelsen om mellanprodukter omfattar s.k. delningar och andra preliminära handlingar som utväxlas mellan myndigheter som ett led i ett beredningsförfarande (prop. 1975/76:160 s. 157). Bestämmelsen möjliggör därmed för myndigheter att få hjälp med faktagranskning och att inhämta andra synpunkter från någon utomstående utan att den utväxlade handlingen ska anses som expedierad och därmed upprättad och allmän (jfr 2 kap. 10 § tryckfrihetsförordningen). I stället ska kommunikationen i offentlighetshänseende kunna jämföras med intern bredning (prop. s. 170).

Tidigare granskning

Vissa uttalanden av utskottet med anledning av granskningar av regeringens ansvar för och styrning av förvaltningen nämns ovan. Här kan också nämnas två granskningar som avsett statsråds eventuella påverkan på en myndighets presentation av rapporter.

Våren 2005 granskade utskottet om ett uttalande av den dåvarande skolministern påverkat Skolverket att dra tillbaka en rapport (bet. 2004/05:KU20 s. 204 f.). Utbildnings- och kulturdepartementet uppgav som svar på utskottets frågor bl.a. att departementet några dagar före rapportens planerade publicering fått viss muntlig underhandsinformation av tjänstemän vid Skolverket. I departementet gjorde man därefter bedömningen att rapportens slutsatser på grund av ett antal metodfel kunde anses vara mindre tillförlitliga. Skolverkets generaldirektör ska i kontakter med departementet ha anfört att han inte stod bakom alla rapportens slutsatser. Skolministern fällde under en intervju i SVT kommentarer med innebörden att Skolverket inte borde släppa rapporten. Rapporten drogs tillbaka senare samma dag, enligt Skolverket för att den innehöll allvarliga metodfel och var att anse som ofärdigt arbetsmaterial. Utskottet hänvisade med anledning av granskningen till behovet av försiktighet när det gäller statsråds uttalanden, så att inte uttalanden kommer i konflikt med myndigheternas självständighet eller riskerar att uppfattas som direktiv till myndigheten, vilka i så fall ska beslutas av regeringen som kollektiv.

Våren 2009 granskade utskottet den dåvarande utbildningsministerns uppdrag till Skolverket att genomföra en ny sammanställning av statistik. I en anmälan till utskottet hade det gjorts gällande att uppdraget lämnats efter det att det framkommit att Skolverkets redan genomförda analyser av tillgänglig statistik inte sammanfallit med utbildningsministerns och att han därför hade gett myndigheten i uppdrag att göra om arbetet. Som svar på utskottets frågor anförde Utbildningsdepartementet att man hade funnit ett behov av ett uppdrag

till Skolverket att sammanställa, analysera och bedöma kunskapsutvecklingen i grundskolan och att det var lämpligt att utforma uppdraget på det sätt som skett. Granskningen gav inte anledning till något uttalande från utskottets sida (bet. 2008/09:KU20 s. 295 f.).

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt svar på vissa frågor. Som svar fick utskottet den 5 mars 2020 en promemoria från Justitiedepartementet (bilaga A4.3.2). Av promemorian framgår i huvudsak följande.

Merparten av de rapporter som Brå publicerade under 2019 var redovisningar av regeringsuppdrag. Andra rapporter tillkom med anledning av studier på myndighetens eget initiativ. Rapporter som grundas på uppdrag från regeringen redovisas genom att dessa lämnas in till Regeringskansliet och diarieförs. Rapporterna publiceras även på Brås webbplats och görs tillgängliga för allmänheten genom myndighetens rapportserie. Rapporter som publiceras med anledning av egeninitierade studier lämnas in till Regeringskansliet för kännedom. Även dessa rapporter publiceras i rapportserien och på Brås webbplats.

När det gäller rapporter som utgör redovisningar av regeringsuppdrag hålls vanligen en muntlig föredragning för Regeringskansliets tjänstemän någon eller några dagar före publiceringen i rapportserien och på Brås webbplats. När innehållet i en rapport på detta sätt föredras för Regeringskansliet har rapporten redan fått sin slutliga utformning. Regeringskansliet får vanligen också del av rapportens sammanfattning, för att tjänstemännen översiktligt ska kunna beskriva rapportens innehåll och slutsatser för departementets politiska ledning innan rapporten publiceras. Även när det gäller egeninitierade studier förekommer det att rapporter i sin slutliga utformning redovisas för Regeringskansliets tjänstemän någon eller några dagar före publiceringen.

I inget av dessa fall ges Regeringskansliet möjlighet att lämna synpunkter på rapporterna under hand och det förekommer inte något delningsförfarande med Regeringskansliet. Regeringskansliet har alltså inte lämnat synpunkter på någon av rapporterna.

Brå är en viktig källa till kunskap om brottsutvecklingen, rättsväsendets verksamheter och det brottsförebyggande arbetet. För en kunskapsproducerande myndighet som Brå är legitimitet och krav på saklighet grundläggande. Att myndigheten är oberoende i sina bedömningar och slutsatser är då av avgörande betydelse.

Regeringens styrning av Brå skiljer sig inte från styrningen av andra förvaltningsmyndigheter under regeringen.

Utskottets ställningstagande

Som utskottet tidigare har uttalat finns det i en fungerande statsapparat ett behov av informella kontakter mellan förvaltningsmyndigheter och

Regeringskansliet, och regeringens styrande funktion förutsätter att regeringen följer myndigheternas verksamhet och vid behov ser till att vidta de åtgärder som är nödvändiga från ett styrningsperspektiv. Utskottet har i det sammanhanget emellertid också framhållit att det är väsentligt att sådana informella kontakter inte går utöver den formella ramen för myndigheternas verksamhet och att kontakterna är mer inriktade på information än styrning. Förvaltningsmyndigheter kan härutöver sägas vara självständiga även när de utövar en särskild sakkunskap.

Utskottet konstaterar att det inte har förekommit något delningsförfarande med Regeringskansliet inför Brås publicering av rapporter, och att Regeringskansliet inte har lämnat synpunkter på rapporterna före publicering. Vad som framkommit i granskningen ger således inte anledning till något uttalande från utskottets sida.

5 Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning

5.1 Dåvarande socialförsäkringsministerns agerande med anledning av Försäkringskassans utlämnande av handling

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2142-2018/19), *bilaga A5.1.1*, begärs det att utskottet granskar regeringens och dåvarande statsrådet Annika Strandhälls agerande när det gäller Försäkringskassans hantering av utlämnande av allmänna handlingar och handlingar som inte är belagda med sekretess.

I anmälan anförs att Försäkringskassans dåvarande tillförordnade generaldirektör Maria Hemström Hemmingsson i maj 2018 skickade ett mejl till fem centralt placerade personer på myndigheten. I mejlet, som bifogas anmälan, skriver Maria Hemström Hemmingsson att hon har fått ”upprörda samtal” från Socialdepartementet efter att Försäkringskassan lämnat ut handlingar till TV4. Handlingarna gällde möten mellan Annika Strandhälls statssekreterare och den tidigare generaldirektören för Försäkringskassan Ann-Marie Begler. I mejlet skriver Maria Hemström Hemmingsson att departementet framfört kritik mot myndighetens hantering av allmänna handlingar och att ”det kommer att få allvarliga konsekvenser för våra dialoger/samtal och den information de är beredda att dela med oss”. Hon skriver också att hon i framtiden själv vill avgöra om arbetsmaterial ska lämnas ut.

Anmälan anser att det med fog kan ifrågasättas om departementets och generaldirektörens agerande står i förenlighet med tryckfrihetsförordningens regler för utlämnande av allmän handling. Vidare kan det ifrågasättas om det ansvariga statsrådets agerande är förenligt med grundlagens stadgande om förvaltningens självständighet.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Socialdepartementet, *bilaga A5.1.2–3*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Legalitetsprincipen

Den offentliga makten utövas enligt 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen (RF) under lagarna. Här slås fast den gamla principen om all maktutövning

lagbundenhet, legalitetsprincipen. Den gäller inte bara domstolar och förvaltningsmyndigheter utan även regering och riksdag (se Holmberg m.fl. Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 59).

Myndigheternas självständighet

Av 1 kap. 6 § RF följer att regeringen styr riket och att den är ansvarig inför riksdagen. I motiven till bestämmelsen anförs att den närmare innebörden i stort av att regeringen styr riket framgår av bestämmelserna i olika kapitel i regeringsformen (prop. 1973:90 s. 230).

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 nämnda 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.

Informella kontakter mellan Regeringskansliet och myndigheterna

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 att det enligt utskottets uppfattning finns ett stort behov av informella kontakter mellan förvaltningsmyndigheterna och Regeringskansliet (bet. KU 1986/87:29 s. 13). 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.

Rätten att ta del av allmänna handlingar

När det mer allmänt talas om offentlighetsprincipen åsyftas i första hand den s.k. handlingsoffentligheten, dvs. rätten att ta del av allmänna handlingar. De grundläggande bestämmelserna om allmänna handlingar finns i tryckfrihetsförordningen (TF). Enligt 2 kap. 1 § TF ska var och en till främjande av ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande ha rätt att ta del av allmänna handlingar.

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 anlät till myndigheten eller kommit en 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.

När det gäller s.k. arbetsmaterial som framställs inom en myndighet under ett ärendes gång finns det särskilda bestämmelser. Enligt 2 kap. 12 § första stycket TF ska en minnesanteckning som har gjorts hos en myndighet och som inte har expedierats 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. 17 § första stycket TF framgår att en begäran att ta del av en allmän handling görs hos den myndighet som förvarar handlingen. Av andra stycket framgår att begäran prövas av den myndighet som förvarar handlingen,

om det inte är särskilt föreskrivet att prövningen ska göras av en annan myndighet (se även 6 kap. 2 § OSL).

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 andra stycket ska myndigheten pröva om handlingen ska lämnas ut om

1. den anställde vägrar att lämna ut handlingen eller lämnar ut den med förbehåll som inskränker en enskilds rätt att röja innehållet eller annars föfoga över handlingen, och
2. den enskilde begär myndighetens prövning.

Den enskilde ska informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas.

Mejlet från den tillförordnade generaldirektören

Det mejl från den dåvarande tillförordnade generaldirektören Maria Hemström Hemmingsson som det hänvisas till i anmälan är daterat den 21 maj 2018. I mejlet skriver hon med anledning av de utlämnade handlingarna till TV4 följande:

Jag har haft upprörda samtal från departementet med anledning av att vi lämnat ut det här. De påpekar visserligen att vi ”naturligtvis får göra som vi vill” men att ”det kommer att få allvarliga konsekvenser för våra dialoger/samtal och den information de är beredda att dela med oss”. Mot bakgrund av vår diskussion på LG idag – om behovet av förtroendefulla, ömsesidiga informationsutbyten med vårt departement – är detta naturligtvis djupt olyckligt.

Självklart ska vi alltid – om de inte är belagda med sekretess – lämna ut dokument som är offentliga handlingar, men när det gäller arbetsmaterial måste vi väga vikten av transparens mot möjligheten att utföra vårt uppdrag. Och min bedömning är tyvärr att det påverkas negativt av händelser som denna.

Mot bakgrund av detta är jag tacksam för information innan vi lämnar ut arbetsmaterial i framtiden, så att jag har möjlighet att avgöra om vi ska göra det.

Uppgifter i medierna

I en artikel i Dagens Nyheter den 15 april 2019 med rubriken Regeringskansliet uppmanade F-kassan att inte lämna ut uppgifter görs det – med hänvisning till mejlet från den dåvarande tillförordnade generaldirektören Maria Hemström Hemmingsson – gällande att Regeringskansliet har försökt förhindra att Försäkringskassan lämnar ut vissa handlingar till journalister (se även en artikel i Expressen den 15 april 2019 med rubriken Departement uppmanade F-kassan att mörka uppgifter).

De handlingar som avses gällde möten mellan statssekreteraren till dåvarande statsrådet Annika Strandhäll och den tidigare generaldirektören för Försäkringskassan Ann-Marie Begler. I artikeln hänvisas till granskningen av förflyttningen av Ann-Marie Begler som då pågick i utskottet. I artikeln anfördes att Annika Strandhäll och regeringen hävdade att man uttryckt missnöje med Försäkringskassans styrning under flera möten med Ann-Marie Begler, medan Ann-Marie Begler i sin tur hävdade att kontakten med Regeringskansliet varit positiv och att beslutet att ”sparka” henne var grundat i en politisk rädsla att förlora valet. Av artikeln framgår att vissa medier, däribland Dagens Nyheter, ville ta del av de protokoll och mötesanteckningar som fanns från mötena och som kunde styrka någon av de motstridiga beskrivningarna.

I artikeln framhålls det att en del av dokumenten som lämnades ut från Försäkringskassan är skrivna på Regeringskansliets brevpapper, med datum och logotyp, medan andra är från Försäkringskassan. I artikeln hänvisas det till att Maria Hemström Hemmingsson uppger att alla anteckningar är skrivna av Försäkringskassans tjänstemän.

Av en annan artikel i Dagens Nyheter den 15 april 2019 med rubriken ”Jag ser det inte som myndighetsstyrning” framgår det att Maria Hemström Hemmingsson inte ser något fel i att Regeringskansliet kom med synpunkter på vilka handlingar myndigheten lämnar ut. Hon säger att hon har förståelse för att Socialdepartementet reagerade på att anteckningar från gemensamma möten lämnats ut till journalister, trots att det enligt henne inte innehöll några känsliga eller hemliga uppgifter. I artikeln säger hon vidare följande:

Vi ska lämna ut allting som är offentlig handling, allting som inte är sekretessbelagt. Men när vi gör det ska vi väga om det är internt arbetsmaterial som genom att vi lämnar ut det kan skada dialogen med vår uppdragsgivare.

På en fråga om varför uppgifterna var så känsliga svarade Maria Hemström Hemmingsson att det inte var något känsligt i de uppgifter som hade lämnats ut. Som svar på frågan om varför hon tror att de (på departementet) ringde och var upprörda svarar hon:

Jag tror att det var det faktum att vi lämnade ut minnesanteckningar från förtroendefulla samtal som de inte fått någon möjlighet att se eller ha synpunkter på.

Hon understryker vidare att departementet betonade att myndigheten fick göra som man ville men att det skulle påverka samarbetet med Regeringskansliet. Hon avslutar med att framhålla följande:

Jag ser det inte som myndighetsstyrning på ett negativt sätt. Jag ser det som information.

I ytterligare en artikel i Dagens Nyheter den 15 april 2019 med rubriken Strandhäll: ”Inga påtryckningar mot Försäkringskassan” förnekar dåvarande statsrådet Annika Strandhäll att Socialdepartementet skulle ha utövat påtryckningar mot Försäkringskassan. I artikeln säger Strandhäll följande:

Låt mig vara väldigt, väldigt tydlig. För mig som statsråd är både offentlighetsprincipen, meddelar- och yttrandefriheten grundläggande delar av den svenska demokratin. Varken jag som statsråd eller departementet har några synpunkter på vad myndigheter lämnar ut till media.

Med anledning av påståendena om att departementet haft synpunkter på att handlingar lämnats ut och att departementet ska ha sagt att det kommer att få allvarliga konsekvenser för samarbetet med Försäkringskassan säger hon vidare följande:

I det här fallet så finns det överhuvudtaget ingenting som jag har någon kännedom om. Säkerligen har inte heller departementet menat några samtal som att utöva påtryckningar mot Försäkringskassan kring utlämnandet av handlingar till media.

I en artikel i Dagens Nyheter den 16 april 2019 med rubriken Kritik mot regeringskansliet efter DN:s avslöjande: ”Rent bedrägligt”, uttalar sig Olle Lundin, professor i förvaltningsrätt vid Uppsala universitet, om uppgifterna om Regeringskansliets kontakter med Försäkringskassan. Enligt Olle Lundin är Regeringskansliets agerande allvarligt. I artikeln säger han följande:

Det är uppenbarligen ett sätt att försöka inskränka meddelarfriheten, yttrandefriheten och informationsfriheten. Det är otroligt allvarligt. Det är grundlagsskyddade rättigheter och det är rent bedrägligt att regeringskansliet ägnar sig åt dylikt. De om några borde veta hur både regleringen ser ut och vad som är lämpligt och lagligt att göra.

Interpellationssvar

Den 11 juni 2019 besvarade dåvarande statsrådet Annika Strandhäll interpellationer bl.a. om hur hon kan vara säker på att det inte har förekommit några påtryckningar mot Försäkringskassan och om hur hon avser att säkerställa att Regeringskansliet och Socialdepartementet efterlever grundlagens regler om offentlighetsprincipen och utlämnande av handlingar. Vidare ställdes frågan om hur statsrådet avser att garantera meddelarfriheten och yttrandefriheten för Försäkringskassans medarbetare och hur hon avser att säkerställa att Försäkringskassan lämnar ut allmänna handlingar i enlighet med offentlighetsprincipen (interpellationerna 2018/19:244, 246–249¹ och 251).

I svaret anförde statsrådet bl.a. följande (anf. 63):

Offentlighetsprincipen är en grundläggande princip för vårt statsskick. Den ger allmänheten och massmedierna rätt till insyn i statens, kommunernas och landstingens verksamhet. Försäkringskassan ska, precis som alla andra myndigheter, följa offentlighetsprincipen.

Jag har självklart inga synpunkter på vilka uppgifter som Försäkringskassan lämnar ut till medierna. Jag har självklart inte heller några synpunkter på att enskilda tjänstemän använder sin grundlagsskyddade meddelarfrihet.

Socialdepartementet har självfallet inte utövat påtryckningar för att försöka påverka vilka handlingar som Försäkringskassan beslutar om att lämna ut. Den händelse som nu hänvisas till har sin utgångspunkt i att en

¹ Under debatten meddelades att interpellation 2018/19:249 hade återtagits i ett sent skede.

tjänsteman på Socialdepartementet kontaktade Försäkringskassans tillförordnade generaldirektör för att fråga vad det var för minnesanteckningar som myndigheten lämnat ut. Frågan ställdes mot bakgrund av att Socialdepartementet inte hade några sådana minnesanteckningar från möten mellan Socialdepartementet och Försäkringskassan. I detta samtal var tjänstemannen tydlig med att departementet inte hade några synpunkter på vilka handlingar som Försäkringskassan lämnar ut.

Anställda i Regeringskansliet är väl medvetna om grundlagens regler om offentlighetsprincipen och utlämnande av handlingar. Det är grundläggande för alla som arbetar i Regeringskansliet att offentlighetsprincipen efterlevs. På motsvarande sätt är jag övertygad om att Försäkringskassan säkerställer att offentlighetsprincipen värnas och efterlevs av alla anställda i Försäkringskassan.

Hon anförde vidare följande (anf. 70):

Fru talman! Självklart är det så som jag säger i mitt svar att offentlighetsprincipen är en grundläggande del av Sveriges statskick. Just därför ska vi också ha lite ordning och reda och värna den.

För mig som ansvarigt statsråd på Socialdepartementet är det fullständigt självklart att de tjänstemän som arbetar där, liksom de myndigheter jag ansvarar för, följer gällande svensk lagstiftning. Något annat är fullständigt otänkbart. Därmed är det ganska självklara svaret från min sida att det självfallet inte hade förekommit några påtryckningar.

När jag går djupare i frågan kan jag dessutom konstatera att det handlar om samtal mellan myndigheten och departementet. Det är ett ganska vanligt samtal mellan i detta fall den aktuella tjänstemannen och generaldirektören. Det är en kontakt som sker kontinuerligt. Det handlar om vad det är för typ av minnesanteckningar som har lämnats ut med Socialdepartementets logotyp på i och med att vi själva inte har upprättat några sådana.

Det visar sig att det handlar om en enskild tjänsteman på Försäkringskassan som på Socialdepartementets dagordning har gjort egna noteringar. Det skapade naturligtvis stor förvirring när detta lämnades ut, både på Socialdepartementet och bland de journalister som begärde ut handlingarna.

I grund och botten är det självklart att det måste råda transparens. Det var heller inga konstigheter från vår ansvariga tjänsteman i detta fall när vi gick djupare i frågan. Hon var också tydlig med att hon inte hade någon som helst minnesbild av att detta var ett upprört samtal. Tvärtom var det ett samtal som inte var annorlunda än andra. Hon var också, precis som återges, tydlig med att det är självklart att man inte har några synpunkter på vilka handlingar som lämnas ut från Försäkringskassans sida. Det måste den pröva.

Vad sedan den tillförordnade generaldirektören formulerar i sitt mejl kan jag naturligtvis inte överpröva eller ha tankar om, utan det måste den ansvariga tillförordnade generaldirektören i detta fall själv svara på [...].

Jag stannar där och välkomnar verkligen en KU-granskning av denna fråga.

Tidigare granskning

Under riksmötet 2018/19 granskade utskottet förflyttningen av Försäkringskassans generaldirektör (bet. 2018/19:KU20 s. 59 f.). Mot bakgrund av vissa uppgifter i medierna (t.ex. i den ovannämnda artikeln i DN den 15 april 2019) 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. Som svar lämnade expeditionschefen vid Socialdepartementet 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.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt en redogörelse för det eller de samtal som enligt uppgift ägt rum mellan Socialdepartementet och den tillförordnade generaldirektören vid Försäkringskassan med anledning av Försäkringskassans utlämnande av de aktuella handlingarna. Utskottet önskade att redogörelsen bl.a. skulle innehålla svar på frågan om vilken information dåvarande statsrådet hade fått om kontakten och när hon fick denna information.

Som svar överlämnades den 13 februari 2020 en promemoria som har upprättats inom Socialdepartementet (bilaga A5.1.2). Av svarspromemorian framgår att det aktuella samtalet ägde rum i slutet av maj 2018, och att det var den ansvariga huvudmannen på Socialdepartementet som tog kontakt med Försäkringskassans tillförordnade generaldirektör. Det var den ansvariga huvudmannen som tog initiativ till kontakten. Skälet till att kontakten togs var att departementet hade fått en begäran om utlämnande av bl.a. anteckningar från tjänstemannamöten med Försäkringskassan. Några sådana allmänna handlingar fanns inte i Regeringskansliet. När departementet fick information om att Försäkringskassan hade lämnat ut handlingar med anteckningar från i vart fall ett sådant möte tog huvudmannen kontakt med myndigheten för att höra vad det var för handlingar som lämnats ut. Från departementets sida ställdes frågan om vilka handlingar det var som Försäkringskassan lämnat ut. I svarspromemorian framhålls att det då visade sig att Försäkringskassan hade gjort anteckningar på den dagordning som departementet hade skickat ut inför mötet. Dagordningen var försedd med Regeringskansliets logotyp. Det var dagordningen med anteckningar som hade lämnats ut av Försäkringskassan. Utifrån den information som lämnats fördes en diskussion om rutiner för anteckningar från tjänstemannamöten. Från departementets sida underströks att det är brukligt att gemensamma anteckningar justeras av båda parter.

Som svar på frågan om vilken information dåvarande statsrådet fick om kontakten anfördes följande. Kort efter det att huvudmannens samtal med den tillförordnade generaldirektören för Försäkringskassan ägt rum informerades

statsrådet om att Försäkringskassan hade gjort anteckningar på den dagordning som departementet hade skickat ut inför mötet och att dagordningen med anteckningar hade lämnats ut. Statsrådet informerades också om att dagordningen var försedd med Regeringskansliets logotyp och att detta kunde vara förklaringen till att uppgiften att någon handling med anteckningarna inte fanns hos departementet hade ifrågasatts.

Genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på en kompletterande fråga. Som svar överlämnades den 12 mars 2020 en svarspromemoria som har upprättats inom Socialdepartement (bilaga A5.1.3). I svaret framhålls att frågan om vem vid Försäkringskassan som hade lämnat ut handlingen inte togs upp under samtalet mellan Socialdepartementet och Försäkringskassan.

Utskottets ställningstagande

Utredningen i ärendet visar att Socialdepartementet fick en begäran om utlämnande av en handling med anteckningar från möten med Försäkringskassan, men att någon sådan handling inte kunde återfinnas i departementet. Departementet tog då kontakt med Försäkringskassan för att höra vad det var för handling som myndigheten hade lämnat ut. Det visade sig att Försäkringskassan hade gjort anteckningar på en dagordning försedd med Regeringskansliets logotyp och att det var denna handling som hade lämnats ut.

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

5.2 Finansmarknads- och bostadsministerns agerande i fråga om amerikanska sanktioner mot en bank

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 868-2019/20), *bilaga A5.2.1*, begärs att utskottet granskar finansmarknads- och bostadsminister Per Bolunds uttalanden i Dagens industri om amerikanska myndigheters utredning av och eventuella sanktioner mot Swedbank.

I anmälan anförs att det i Sveriges televisions program Uppdrag granskning och SVT Nyheter i februari 2019 avslöjades att Swedbank misstänktes för penningtvätt. I mars 2019 framkom i samma program att det fanns misstankar om att banken hade gett vilseledande information i samband med att amerikanska myndigheter begärt uppgifter från Swedbank. Enligt SVT Nyheter ledde detta till att den amerikanska myndigheten Department of Financial Services inledde en utredning av Swedbank.

Vidare hänvisas i anmälan till en artikel i Dagens industri den 8 november 2019 med rubriken Ministern: Swedbank kan slippa maxstraffet i USA. I artikeln återges en intervju med Per Bolund.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat tre promemorior från Finansdepartementet, *bilaga A5.2.2–4*. Bilagor till promemoriorna har försetts med sekretessmarkering.

Utskottet höll den 15 oktober 2020 en utfrågning med finansmarknads- och bostadsminister Per Bolund, *bilaga B3*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Uppgifter i medierna

På Sveriges Televisions webbplats den 20 februari 2019 anges i en artikel med rubriken Swedbank och penningtvätten – avslöjandet i fem punkter bl.a. att SVT Nyheter och Uppdrag granskning avslöjar att Swedbank kan ha använts för omfattande och systematisk penningtvätt under nära ett decennium.

Den 27 mars 2019 uppges på Sveriges Televisions webbplats i en artikel med rubriken Amerikansk finansmyndighet utreder Swedbank för vilseledande information bl.a. att den amerikanska myndigheten Department of Financial Services i New York har inlett en utredning av Swedbank.

I en artikel den 8 november 2019 på Dagens industris webbplats med rubriken Ministern: Swedbank kan slippa maxstraffet i USA anges bl.a. att Regeringskansliet är aktivt vad gäller de amerikanska granskningarna av Swedbank. Vidare återges vad statsrådet Per Bolund uppgett för Dagens industri. Han bekräftade att Finansdepartementet har en dialog med amerikanska kollegor om den svenska storbanken. Per Bolund uppgav vidare följande för Dagens industri:

Vi har tydliga signaler från de baltiska staterna att de tycker att Swedbank fyller en väldigt viktig funktion i det finansiella systemet, och de vill inte att man ska dra sig bort från den marknaden. Det tror jag är något som amerikanska myndigheter tar med i sin kalkyl.

Vidare anförs i artikeln att Regeringskansliets dialog med USA hittills legat på tjänstemannanivå. Per Bolund uppgav för tidningen även följande:

Jag har en kontinuerlig dialog med våra myndigheter och självklart även med departementet, så på det sättet finns det en kanal om det skulle visa sig behövas någon form av kommunikation, men vi har inte fått några sådana signaler än så länge. Men skulle det behövas är jag självklart beredd att agera.

Om bl.a. möjligheten för amerikanska myndigheter att besluta om sanktioner som skulle innebära att Swedbank förbjuds handla med amerikanska dollar uppgav Per Bolund till Dagens industri följande:

Vi har en dialog med myndigheter i många länder, däribland USA, och vi tycker inte att man ska varna för mycket eller ha för stor oro för att man skulle gå hela vägen till den typen av sanktioner. Det har skett vid något enstaka tillfälle på internationell nivå. Våra bedömningar, och det vi hör, är att det inte är något som är aktuellt när det gäller Swedbank.

Det går inte att utesluta risken helt och hållet, men jämför vi de fallen där man har gjort det och det som nu har hänt i Swedbank så ser inte vi att de är jämförbara på något vis.

Beslut av Finansinspektionen

I ett pressmeddelande på Finansinspektionens (FI) webbplats angavs den 19 mars 2020 att Swedbank AB haft allvarliga brister i arbetet för att motverka penningtvättsrisker i sin baltiska verksamhet. Det visar resultatet av de två parallella undersökningarna av moderbolaget Swedbank AB och dess dotterbolag i Estland (Swedbank AS) som har genomförts av FI och estniska Finantsinspektsioon. FI har därför beslutat att Swedbank AB ska få en varning och betala en sanktionsavgift på 4 miljarder kronor. Finantsinspektsioon har utfärdat ett föreläggande som innebär att Swedbank AS måste vidta åtgärder för att förbättra sina system för att motverka penningtvättsrisker då de nuvarande inte uppfyller kraven i penningtvättsregelverken. En brottsutredning i Estland kommer att fastställa om penningtvätt eller andra kriminella aktiviteter har förekommit.

Uppgifter från Swedbank

I ett pressmeddelande från Swedbank den 27 mars 2019 anges bl.a. följande:

Vi har idag sett allvarliga anklagelser i media, bland annat uttalanden om att vi har vilselett amerikanska myndigheter. Det är Swedbanks uppfattning att vi är sanningsenliga och korrekta i vår kommunikation med samtliga myndigheter. Vi kommer även fortsatt att samarbeta med alla relevanta myndigheter kopplat till dessa frågor, säger Birgitte Bonnesen, vd och koncernchef, Swedbank.

I Swedbanks års- och hållbarhetsredovisning 2019 anges bl.a. att det pågår utredningar från myndigheter i USA och att dessa utredningar kan komma att pågå under flera år.

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 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 bedrivs inom ramen för budgetprocessen.

I 1 kap. 9 § regeringsformen anges att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt vara sakliga och opartiska. I förarbetena uttalades att kravet även gäller regeringen när den agerar som högsta förvaltningsmyndighet (prop. 1975/76:209 s. 138). Kravet på saklighet och opartiskhet kan sammanfattas med ett gemensamt begrepp: objektivitetsprincipen. Denna princip innebär krav på att myndigheter ska vara sakliga och opartiska samt handla fritt från godtycke och inte särbehandla någon utan laga stöd (Eka m.fl., Regeringsformen – med kommentarer, 2 uppl., 2018, s. 64). Den s.k. likhetsgrundsatsen som också inryms i denna bestämmelse kommer till uttryck genom kravet på att myndigheterna ska beakta allas likhet inför lagen.

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.

I konstitutionsutskottets betänkande 1973:26 (s. 71) framhölls att förbudet mot direktiv i särskilda fall i ärenden som rör tillämpning av lag har det särskilda motivet att regeringen eller annan överordnad myndighet inte bör få ingripa i enskilda fall som rör ämnen där den grundläggande normen beslutats av riksdagen. När det gäller myndighetsutövning mot en enskild garanterar paragrafen (nuvarande 12 kap. 2 § regeringsformen) dock att den beslutande förvaltningsmyndigheten är självständig och oberoende även i ärenden som rör tillämpning av regeringsförfordningar eller andra författningar av lägre valör än lag och sedvanerätt.

Tidigare granskning

Utskottet har vid ett flertal tillfällen granskat uttalanden av statsråd i olika sammanhang. Ofta har granskningen avsett om ett statsråd genom ett uttalande handlat i strid med gällande ordning i fråga om formerna för regeringens styrning av myndigheterna och domstolarnas självständiga ställning (se t.ex. bet. 1991/92:KU30 s. 43 f., bet. 1999/2000:KU20 s. 119 f., bet. 2003/04:KU20 s. 189 f. och s. 200 f., bet. 2004/05:KU20 s. 196 f. och bet. 2007/08:KU20 s. 163 f.).

I några fall har utskottet framhållit att det är angeläget att ett uttalande av ett enskilt statsråd inte riskerar att uppfattas som direktiv till en myndighet, vilka ska meddelas av regeringen kollektivt i form av t.ex. förordningar och regleringsbrev (bet. 2002/03:KU30 s. 150 f.).

Utskottet granskade våren 2016 (bet. 2015/16:KU20 s. 47 f.) regeringens beslut att ändra uppdraget för samordnaren för Bromma flygplats. Det

ansvariga statsrådets svar i en tidningsintervju om det ändrade uppdraget överensstämde inte med hur uppdraget var utformat, och utskottet framhöll vikten av att statsråds uttalanden är korrekta.

Våren 2016 granskade utskottet även finansministerns agerande efter uppgifter om manipulerade utsläppsvärden hos en fordonstillverkare (bet. 2015/16:KU20 s. 341 f.). Utskottet anförde att finansministerns uttalanden i en tidningsintervju om att departementet måste få information och att hon förväntade sig att Volkswagen skulle återkomma med information kunde tolkas som att Finansdepartementet ställt frågor till Volkswagen och även övervägde att agera på andra sätt, vilket alltså inte var fallet. Finansministerns uttalanden kunde uppfattas på olika sätt och kunde därför ge en felaktig bild. Som utskottet uttalat tidigare gäller självklart att uttalanden av statsråd ska vara korrekta.

I en granskning våren 2019 av dåvarande bostadsministerns uttalande om en kommun upprepade 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 då att uttalandena ska vara korrekta (bet. 2018/19:KU20 s. 205 f.). 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 konstaterades att uttalandet inte tog sikte på den rättsprocess som var att vänta och inte heller i övrigt kunde ses som ett försök att påverka den rättsliga bedömningen.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på vissa Utskottet har som svar fått promemorior från Finansdepartementet (bilaga A5.2.2–4).

Dialoger och möten med utländska organ

Av svarspromemoriorna framgår att Regeringskansliet för kontinuerliga samtal med ett flertal länder i olika forum (t.ex. arbetsgruppen för finansiella åtgärder, FATF) om det allmänna läget på finansmarknadsområdet, inte minst när det gäller att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism.

I promemoriorna redovisas dialoger och möten med olika organ i USA. Vidare lämnas en redogörelse för organen och vad de har för funktion. Information lämnas också om vem som tagit initiativ till de olika mötena och vilka som deltagit i dem.

Vidare anför det att uppgifterna i medierna om misstänkt penningtvätt i svenska banker i Baltikum har uppmärksammats i andra länder. Det är mot denna bakgrund naturligt att ha en dialog med länder där svenska banker har en närvaro och vars myndigheter intresserar sig för eller har jurisdiktion över bankerna. Det anför också att det ligger i Sveriges intresse att orientera sig om vilka åtgärder andra länders myndigheter skulle kunna vidta gentemot en svensk internationellt verksam bank. Det ligger också i Sveriges intresse att

informera andra länder om vilka åtgärder som skulle kunna aktualiseras i Sverige.

Det framgår också av svaren att Per Bolunds uttalanden om att han var beredd att agera främst syftade till att förmedla att han välkomnar en dialog på politisk nivå med andra länder såsom USA för att – förutom att informera om pågående eller planerade reformåtgärder på penningtvättsområdet – informera om åtgärder som svenska myndigheter har vidtagit.

Dialog med myndigheter

Av svaren framgår att Per Bolund framförallt har haft en kontinuerlig dialog med Finansinspektionen. Penningtvätsfrågor har också varit föremål för dialog inom ramen för Finansiella stabilitetsrådet (Fi 2013:09) där även företrädare för Riksgäldskontoret och Riksbanken deltagit. Ett antal frågor med anknytning till systemet för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism tas upp i dialogen. Det gäller bl.a. de regeländringar som gjorts under senare år, de nationella riskbedömningar som sedan 2018 ska göras regelbundet samt de redovisningar om åtgärder på penningtvättsområdet som regeringen har ålagt Finansinspektionen i regleringsbrev sedan 2018. Den löpande myndighetsdialogen med Finansinspektionen syftade till att informera Regeringskansliet och ytterst ansvarigt statsråd om det allmänna läget på penningtvättsområdet.

I svaren anges också att den löpande myndighetsdialogen är ett naturligt inslag i regeringens arbete och en förutsättning för att myndigheternas verksamhet och resultat ska kunna utvärderas och följas upp. När det gäller redovisningarna om åtgärder på penningtvättsområdet är det omedelbara syftet att få information om det allmänna läget och vilka åtgärder som Finansinspektionen vidtar för att förbättra tillsynen på området. Sedan 2019 ska Finansinspektionen också redovisa hur samarbetet med andra nationella och internationella myndigheter sker och hur detta utvecklas.

Uttalandet om sanktioner

I svarspromemoriorna anförts att Per Bolunds uttalande om sanktioner tar sikte på ett utpekande av en bank som s.k. primary money laundering concern enligt USA Patriot Act. I praktiken blir följden av ett sådant utpekande att banken stängs av från interbankmarknaden och förlorar möjligheten att återfinansiera sig och göra affärer med flertalet andra finansiella företag. Det kan i sin tur medföra att banken tvingas i konkurs. Vidare anförts att det framgår av allmänt tillgänglig information att detta är ett verktyg som endast har tillämpats i extraordinära fall. I svaret hänvisas till en amerikansk webbplats (www.fincen.gov/resources/statutes-and-regulations/311-special-measures). Om en åtgärd övervägs ska enligt tillämpligt regelverk en bedömning göras av om t.ex. åtgärder av andra aktörer ska anses tillräckliga för att komma till rätta med de risker som banken i fråga anses utgöra. Det ska också beaktas om åtgärden skulle kunna få negativa konsekvenser för det internationella systemet för betalningar, clearing och avveckling, samt om det ligger i USA:s

säkerhetspolitiska intresse att vidta en sådan åtgärd. Vidare anfördes i svaren att mot denna bakgrund gjordes bedömningen att Swedbanks roll i det nordisk-baltiska banksystemet var en faktor som sannolikt skulle beaktas.

Som svar på en fråga om man inför intervjun i Dagens Industri med Per Bolund övervägde lämpligheten att kommentera det eventuella utfallet av en pågående process som rör ett visst bolag anfördes att det i den situation som uppstod fanns ett medialt intresse av att det statsråd som hade ansvar för finansmarknadsfrågor uttalade sig. Med hänsyn till den diskussion som förekom i media om att extraordinära åtgärder från amerikanskt håll kunde vara aktuella, ansågs det angeläget att lyfta fram korrekt och allmänt tillgänglig information för att ge en mer rättvisande bild av läget. Risken för sanktioner uteslöts emellertid inte.

Utfrågning med statsrådet Per Bolund

Utskottet höll den 15 oktober 2020 en öppen och en sluten utfrågning med finansmarknads- och bostadsminister Per Bolund (bilaga B3).

Per Bolund anförde bl.a. att arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism inte enbart bedrivs nationellt. Eftersom det ofta är en fråga om gränsöverskridande verksamhet är internationellt samarbete på området särskilt angeläget. Det finns olika forum för samarbete och samtal, bl.a. arbetsgruppen för finansiella åtgärder (FATF), som är ett mellanstatligt organ som tar fram internationella standarder för att bekämpa penningtvätt, finansiering av terrorism samt finansiering och spridning av massförstörelsevapen.

Det svenska regelverket om bl.a. penningtvätt bygger på åtaganden som följer av Sveriges medlemskap i FATF och i EU. I båda sammanhangen framhålls vikten av internationell samverkan. Vidare anförde Per Bolund att det är viktigt att föra en dialog med länder där svenska banker verkar och där landets myndigheter intresserar sig för eller har jurisdiktion över svenska banker. Under hösten 2019 låg det i Sveriges intresse att på ett allmänt plan orientera sig om vilka åtgärder som skulle kunna bli aktuella i det andra landet och vice versa. Motsvarande gäller i alla liknande situationer.

Per Bolund anförde också att under hösten 2019 var händelserna i Swedbank mycket uppmärksammade i medierna. Det var vid tidpunkten för hans uttalande känt att flera myndigheter bedrev utredningar mot Swedbank, däribland svenska Finansinspektionen. Swedbank hade bekräftat brister i banken och att banken svarade på frågor från myndigheter i flera länder. Det förekom en diskussion i medierna om att det skulle kunna bli aktuellt med en extraordinär åtgärd mot Swedbank från amerikanskt håll som skulle leda till att banken i praktiken skulle tvingas stänga ned. Det förekom oprecisa beskrivningar om förbud mot att handla i dollar.

Vidare anförde Per Bolund att man ska se hans uttalanden om eventuella sanktioner mot Swedbank mot den bakgrunden. Det fanns ett intresse av att han som ansvarigt statsråd för finansmarknadsfrågor skulle uttala sig. Det var

angeläget att nyansera bilden och sätta situationen i ett sammanhang. Hans syfte var att redovisa korrekt information som gav en rättvisande bild av läget. Han var tydlig med att risken för att banken skulle tvingas stänga inte kunde uteslutas helt och hållet. Den information som han lämnade byggde på allmänt tillgängliga uppgifter. Informationen byggde på Finansdepartementets omvärldsbevakning.

Per Bolund anförde också att det är viktigt att som minister kunna redovisa den bedömning som Regeringskansliet gör av aktuella frågor. Den information som han hade byggde på Finansdepartementets omvärldsbevakning.

Vidare anförde Per Bolund att en grundläggande princip är att statsråd inte går in i enskilda ärenden eller på något sätt vägleder eller föreslår hur myndigheterna ska agera. Det uttalande som han gjorde handlade om en helt annan frågeställning – det internationella perspektivet av denna affär.

Per Bolund anförde också att det är självklart att ha en bred internationell kommunikation. Detta förekommer framför allt på myndighetsnivå. Finansinspektionen har en kontinuerlig kontakt med sina motsvarande myndigheter i andra länder. Det förs också en dialog på politisk nivå mellan departement eller regeringskanslier. Vidare anförde Per Bolund att han alltid är tillgänglig om det finns behov av kommunikation på politisk nivå. Det var det som han menade med uttalandet i intervjun om att han var beredd att agera. Per Bolund anförde vidare att om det kommer en förfrågan från politisk nivå om att ha ett möte är han beredd att agera och självklart bistå en sådan förfrågan. Det kom t.ex. en förfrågan från USA:s ambassad om att den nye ambassadören ville ha ett möte. På det mötet berördes mest allmänna frågor kring finansmarknaden i Sverige och kopplingar till USA.

Utskottets ställningstagande

Granskningen har enligt beslut av utskottet inte omfattat frågan om det begåtts brott mot tystnadsplikt, brott enligt lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden eller något annat brott.

När det gäller de uttalanden som statsrådet Per Bolund har gjort om eventuella sanktioner mot Swedbank från amerikanska myndigheter har han hänvisat till att underlaget för uttalandena är allmänt tillgängliga uppgifter. I svaren från Finansdepartementet hänvisas bl.a. till en förteckning över kreditinstitut som fått vissa sanktioner som har publicerats på en amerikansk webbplats¹. Som utskottet uttalat tidigare gäller självklart att uttalanden av statsråd ska vara korrekta. I detta fall är det svårt att avgöra om Per Bolunds uttalanden om amerikanska sanktioner varit korrekta eftersom han inte närmare preciserat vad som legat till grund för hans uttalanden. Något som motsäger uppgifterna i Per Bolunds uttalande har dock inte framkommit i granskningen.

¹ Financial Crimes Enforcement Network, www.fincen.gov/resources/statutes-and-regulations/311-special-measures

Vidare i granskningen kan konstateras att Per Bolunds uttalande om amerikanska myndigheters utredningar mot Swedbank skedde samtidigt som Finansinspektionen utredde om det fanns brister i bankens arbete för att motverka penningtvätt. Vid tidpunkten för hans uttalande var det känt att Finansinspektionen bedrev en utredning mot Swedbank. Innebörden av Per Bolunds uttalanden om amerikanska myndigheters utredningar var att sannolikheten för att Swedbank ska tilldelas en allvarigare form av sanktion – att banken skulle förbjudas att handla med dollar – inte var hög även om den inte kunde uteslutas helt. Fråga här är om det uttalandet griper in i den process som var aktuell hos den svenska myndigheten (Finansinspektionen). Som framgått i granskningen finns ett internationellt samarbete mellan nationella myndigheter inom penningtvättsområdet. Ett uttalande som tar sikte på utfallet av amerikanska myndigheters tillsyn mot en svensk bank kan indirekt komma att röra frågor som är av betydelse för den svenska tillsynsmyndighetens prövning, vilket skulle riskera att komma i konflikt med bestämmelsen om myndigheternas självständighet i 12 kap. 2 § regeringsformen. I den aktuella situationen fanns samtidigt ett intresse av att Per Bolund som statsråd med ansvar för finansmarknadsfrågor skulle uttala sig. Utskottet vill dock understryka vikten av att statsråd i uttalanden av det aktuella slaget tar i beaktande att det samtidigt pågår en nationell tillsyn som inte är helt väsensskild från den som bedrivs av den utländska myndigheten. Det finns därför skäl till viss återhållsamhet även när det gäller uttalanden som tar sikte på den utländska myndigheten.

I det aktuella uttalandet anförde Per Bolund även att han hade en kontinuerlig dialog med svenska myndigheter. Av granskningen framgår att det varit fråga om en löpande myndighetsdialog med Finansinspektionen och bl.a. en dialog inom ramen för det Finansiella stabilitetsrådet. Myndighetsdialogen har bl.a. handlat om det allmänna läget på penningtvättsområdet. Någon dialog som riskerat att komma i konflikt med myndigheternas självständighet enligt 12 kap. 2 § regeringsformen synes det således inte ha varit fråga om.

5.3 Inrikesministerns uttalanden om MSB:s helikopterupphandling

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2706-2018/19), *bilaga A5.3.1*, begärs det att utskottet granskar inrikesminister Mikael Dambergs uttalanden om en helikopterupphandling.

Anmälaren framhåller att Mikael Damberg i april 2019 uppgav att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) hade tecknat ett avtal med privata helikopterföretag om att 30 helikoptrar skulle finnas i beredskap för att i ett tidigt skede kunna sättas in för brandbekämpning. Enligt anmälaren

var denna uppgift inte korrekt. Upphandlingen avsåg endast 10 helikoptrar och bara 2 av dessa klarade en transport om 1 000 liter vatten.

Enligt anmälaren bör konstitutionsutskottet granska om Mikael Damberg har levt upp till kravet att statsråds uttalanden ska vara korrekta.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior som upprättats inom Justitiedepartementet, *bilaga A5.3.2–3*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Tidningsartiklar

I slutet av april 2019 uppgav inrikesminister Mikael Damberg i ett Facebook-inlägg och i en intervju med Tidningarnas Telegrambyrå (TT) att Sverige detta år var bättre förberett än vid fjolårets storbränder. Han hänvisade bl.a. till att MSB hade tillförts extra resurser och att kompetensen och förutsättningarna för att hantera skogsbränder blivit mycket bättre. Mikael Damberg uppgav vidare i intervjun att MSB hade ”tecknat avtal med 30 helikoptrar från privata helikopterföretag som finns i beredskap för att tidigt kunna släcka bränderna”.

Även företrädare för MSB uppgav att myndigheten hade ”gjort en stor helikopterupphandling där vi i nuläget har 30 helikoptrar som snabbt kan sättas ut på strategiska platser i ett tidigt skede så att man snabbt kan släcka små bränder innan de vuxit till sig”. Vidare framgick det av MSB:s webbplats att myndigheten hade upphandlat en beredskap på upp till 31 helikoptrar.

I maj 2019 uppgav bl.a. Sveriges Television (SVT) att Mikael Damberg och MSB hade lämnat felaktiga uppgifter om antalet upphandlade helikoptrar, och att den korrekta siffran var 10. Bland annat hänvisades till en intervju med en företrädare för det bolag som hade vunnit upphandlingen. Enligt företrädaren, som inte ville kännas vid uppgiften om upphandling av 30 helikoptrar, framgick det visserligen av bolagets anbud att bolaget tillsammans med sina underleverantörer hade tillgång till 31 helikoptrar, men enligt det träffade avtalet kunde MSB formellt endast kräva tillgång till 10 helikoptrar. Av tidningsartiklarna framgick vidare att uppgifterna om antalet upphandlade helikoptrar på MSB:s webbplats sedermera hade ändrats. Enligt den uppdaterade informationen hade MSB träffat ett avtal om 10 helikoptrar. Vid behov hade myndigheten option på fler helikoptrar och i anbudet hade drygt 30 helikoptrar presenterats. Även företrädare för MSB uppgav i en intervju att ”det är en ungefärlig siffra. Upp till 30 har vi förstått. Och det är möjligt att vi har slarvat lite”.

Skriftlig fråga

I juni 2019 ställde riksdagsledamoten Daniel Bäckström (C) en skriftlig fråga till inrikesminister Mikael Damberg om huruvida han ansåg att de åtgärder

som MSB hade vidtagit för att stärka den nationella förmågan att bekämpa skogsbränder var tillräckliga för att undvika en brandsommar som den 2018 (fr. 2018/19:792). Daniel Bäckström framhöll bl.a. att det var oklart hur många helikoptrar MSB egentligen hade upphandlat och om dessa helikoptrar kunde transportera tillräckligt stora volymer vatten.

Mikael Damberg framhöll i sitt svar att MSB inför sommaren 2019 hade vidtagit ett antal åtgärder för att i ännu större utsträckning kunna stödja kommuner vid omfattande bränder, bl.a. genom helikoptrar för skogsbrandsbekämpning. Vidare pekade han på kommande insatser och förslag från berörda myndigheter samt förslagen och rekommendationerna från 2018 års skogsbrandsutredning, vilka enligt Mikael Damberg kunde komma att ligga till grund för ytterligare åtgärder. Sammantaget framhöll Mikael Damberg att Sverige hade lärt en del av skogsbränderna sommaren 2018, att med vidtagna åtgärder var Sverige bättre rustat mot skogsbränder än på länge och att regeringen skulle följa utvecklingen noga.

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har i flera ärenden granskat statsråds uttalanden i olika sammanhang. Ofta har det rört sig om uppgifter som har lämnats vid kontakter mellan regeringen och dess myndigheter. Ibland har granskningen kommit in på frågor som rör instruktionsförbudet gentemot domstolar, förvaltningsmyndigheter och Riksbanken eller avsett uppgifter som statsråd har lämnat i anslutning till regeringsbeslut (se t.ex. bet. 1999/2000:KU20 s. 119 f., bet. 2003/04:KU20 s. 189 f., bet. 2004/05:KU20 s. 196 f., bet. 2005/06:KU20 s. 156 f. och bet. 2007/08:KU20 s. 163 f.).

Våren 2016 granskade utskottet försvarsministerns hantering av frågor kring ett radarsystem (bet. 2015/16:KU20 s. 69 f.). I sitt ställningstagande underströk utskottet vikten av att försvarsministern vid sitt svar på en interpellation hade säkerställt att hans uttalanden grundades på uppgifter som var korrekta. De statsråd som svarar på en interpellation ansvarar enligt utskottet för vilket underlag de har för svaren.

Utskottet granskade under våren 2018 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 statsråd kan behöva ta särskild hänsyn. En självklar utgångspunkt i dessa sammanhang är enligt utskottet att uttalandena ska vara korrekta. Detta utesluter naturligtvis inte att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat och polemiskt. Utskottet konstaterade att det framgick av utredningen i ärendet 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 ansvarade för sina uttalanden och därmed även för att de uppgifter som han lämnade var korrekta. Att det aktuella uttalandet hade gjorts på ministerns personliga Twitterkonto saknade enligt utskottet betydelse i sammanhanget.

Promemorior m.m. från Regeringskansliet

Genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 3 mars 2020 en svarspromemoria som upprättats inom Justitiedepartementet (bilaga A5.3.2).

På frågan om vilket underlag som låg till grund för Mikael Dambergs Facebookinlägg och uppgifter till medierna om Sveriges beredskap för brandbekämpning 2019 och om antalet upphandlade helikoptrar framgår följande av svarspromemorian. Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2019 en ökning av anslaget 2:4 *Krisberedskap* inom utgiftsområde 6 Försvar och krisberedskap med sammanlagt 65 miljoner kronor. Förslaget lämnades mot bakgrund av ett identifierat behov av att återanskaffa skogsbrandsmateriel och för att utveckla det statliga stödet på räddningstjänstområdet, bl.a. till ledning och samverkan vid omfattande skogsbränder. Till följd av bl.a. anslagsökningen förstärkte MSB sin förmåga att bistå kommunerna med statliga stödresurser när det gällde exempelvis depåer med materiel för skogsbränder och mobila basstationer för systemet Rakel samt med stabs- och ledningsstöd. Efter skogsbränderna 2018 följde Justitiedepartementet noga utvecklingen av den kommunala räddningstjänstens förmåga att leda och hantera omfattande räddningsinsatser bl.a. genom möten med MSB och genom att delta vid Räddningstjänstrådets möten. De senare är möten som MSB anordnar i räddningstjänstfrågor och där många kommunala räddningschefer deltar. Vid dessa möten förmedlades att de kommunala räddningstjänsterna hade höjt sin förmåga att leda och hantera omfattande räddningsinsatser. I början av april 2019 inhämtade Justitiedepartementet från MSB:s ledning att myndigheten inför sommaren 2019 hade upphandlat en helikopterberedskap för brandsläckning om ca 30 helikoptrar. Denna uppgift publicerades även på MSB:s webbplats den 5 april 2019. Uppgiften att MSB:s upphandling omfattade 30 helikoptrar för brandsläckning förmedlades av en företrädare för myndighetens ledning till medierna den 24 april 2019.

Genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på en kompletterande fråga. Utskottet fick den 29 april 2020 en svarspromemoria som upprättats inom Justitiedepartementet tillsammans med en bilaga (bilaga A5.3.3).

På frågan om Mikael Damberg, mot bakgrund av den uppdaterade informationen från MSB, gjorde någon korrigering av sitt Facebookinlägg framhålls i svarspromemorian att uppgifterna i det aktuella Facebookinlägget var korrekta och att det därför inte fanns anledning att korrigera inlägget.

Av en ingiven skärmdump av det aktuella Facebookinlägget (*bilaga A5.3.4*) framgår att Mikael Damberg i inlägget inte berörde antalet inköpta helikoptrar.

Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar att inrikesminister Mikael Damberg i en intervju i slutet av april 2019 uppgav att MSB hade upphandlat en helikopterberedskap om 30 helikoptrar för brandsläckning. Det framgår av utredningen i ärendet att uppgiften om antalet upphandlade helikoptrar inhämtades av Justitiedepartementet från MSB:s ledning i början av april 2019 och att denna uppgift även fanns på myndighetens webbplats och förmedlades till medierna av en företrädare för MSB. Av utredningen i ärendet framgår vidare att uppgiften om antalet upphandlade helikoptrar sedermera korrigerades på MSB:s webbplats och i en intervju med en företrädare för MSB. Eftersom Mikael Damberg förmedlat den felaktiga uppgiften vidare hade även han på lämpligt sätt kunnat låta korrigera den, vilket inte gjorts. Granskningen ger inte anledning till något ytterligare uttalande av utskottet.

5.4 Statsministerns uttalanden om konstitutionsutskottets ställningstagande

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2842-2018/19), *bilaga A5.4.1*, begärs det att utskottet granskar statsministerns uttalanden om konstitutionsutskottets ställningstagande i ett granskningsärende.

Anmälaren framhåller att statsminister Stefan Löfven vid en pressträff i juni 2019 försökte tona ned betydelsen av konstitutionsutskottets ställningstagande i ett granskningsärende. I granskningsärendet riktade utskottet enligt anmälaren allvarlig kritik mot den dåvarande socialförsäkringsministerns agerande vid förflyttningen av Försäkringskassans generaldirektör.

Enligt anmälaren bör konstitutionsutskottet granska om Stefan Löfven har levt upp till kravet att statsråds uttalanden ska vara korrekta.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Statsrådsberedningen, *bilaga A5.4.2*. Utskottet har vidare hållit utfrågning med statsminister Stefan Löfven, *bilaga B8*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Konstitutionsutskottets granskningsärende

Under våren 2019 granskade konstitutionsutskottet förflyttningen av Försäkringskassans dåvarande generaldirektör (bet. 2018/19:KU20 s. 59 f.).

Regeringens möjlighet att skilja en myndighetschef från hans eller hennes anställning tar enligt utskottet avstamp i vårt statsskick och i förhållandet mellan regeringen och förvaltningen. Utskottet underströk att regeringen ansvarar inför riksdagen för förvaltningens verksamhet och att regeringen måste kunna omplacera en myndighetschef om den anser att chefskapet inte utövas på ett tillräckligt bra sätt. Enligt utskottet måste samtidigt regeringen alltid förhålla sig till bestämmelserna om förflyttning i lagen (1994:260) om offentlig anställning så att inte syftet bakom dessa undergrävs, även när det inte är fråga om ett tvångsentledigande. Konstitutionsutskottet underströk på nytt att den gällande ordningen för att skilja eller förflytta en myndighetschef från en anställning syftar till att säkerställa myndigheternas och deras chefers självständighet. Det är mot denna bakgrund enligt utskottet av central betydelse att det finns sakliga och objektivt godtagbara skäl för ett beslut om förflyttning av en myndighetschef.

Utskottet ansåg 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 tiden förordnandet avser. Detta är enligt utskottets mening en god ordning som alltid bör gälla. Utskottet framhöll att det inte finns 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.

Konstitutionsutskottet konstaterade att företrädarna för regeringen och den tidigare generaldirektören i den aktuella granskningen hade olika bilder av vad som förekommit dels vid myndighetsdialogerna, dels vid dialogen om den dåvarande generaldirektörens fortsatta anställning som generaldirektör. Att uppgifterna som hade lämnats i granskningen gick så pass mycket isär var enligt utskottet otillfredsställande. Enligt konstitutionsutskottet ska utskottet kunna förvänta sig att de uppgifter som lämnas bidrar till att skapa klarhet och ger en rättvisande bild av vad som har skett.

Utskottet underströk att det är regeringens uppgift att styra riket och att leda förvaltningen, vilket ställer krav på en tydlig och förtroendefull dialog med myndigheterna. Enligt utskottet framgick det av granskningen att dialogen mellan departementet och generaldirektören inte hade levt upp till de krav som kunde ställas i detta avseende. De synpunkter som hade funnits på hur Försäkringskassan utfört sitt uppdrag att samverka med berörda aktörer hade enligt utskottet inte uppfattats av myndighetens generaldirektör. Utskottet konstaterade vidare att det stod klart att förflyttningen hade skett mot generaldirektörens vilja och att generaldirektören trots att hon efterfrågat skälen för att genomföra förflyttningen av henne inte hade fått dem. 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 konstaterade utskottet att någon dokumentation kring förflyttningen inte hade gått att uppbringa. I samband

med övervägandena om det funnits tillräckligt starka skäl för att skilja en myndighetschef från dennes anställning bör det enligt utskottet även beaktas vilken dokumentation som kan behövas av dialogen med myndighetschefen. Utskottet framhöll vidare 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.

Sammantaget konstaterade utskottet att den dåvarande socialförsäkringsministern bar ansvaret för de brister som i ovannämnda hänseenden hade framkommit i granskningen.

Pressträff m.m.

Den 4 juni 2019 justerade konstitutionsutskottet sitt granskningsbetänkande. Efter sammanträdet publicerades ett aktuelltutskick på riksdagens webbplats och några av utskottets ledamöter redogjorde vid en pressträff för innehållet i betänkandet.

Av rubriken till aktuelltutskicket framgick att konstitutionsutskottet var klart med sin årliga granskning av regeringen och att utskottet i 3 av de 18 behandlade granskningsanmälningarna pekade på att det hade förekommit brister. Därefter redogjordes under rubriken Brister i regeringens handläggning och statsrådets agerande närmare för utskottets ställningstaganden i dessa tre granskningsärenden. Avsnitten inleddes med granskningen av förflyttningen av Försäkringskassans generaldirektör.

Senare samma dag höll statsminister Stefan Löfven en pressträff där han kommenterade konstitutionsutskottets granskning av förflyttningen av Försäkringskassans generaldirektör. Stefan Löfven underströk inledningsvis att utskottet i betänkandet bekräftade att en regering har rätt att skilja en generaldirektör från sitt uppdrag och i stället anställa personen i Regeringskansliet i de fall regeringen bedömer att så bör göras. Han uppgav vidare att det socialförsäkringsministern främst fick kritik för var att processen borde ha dokumenterats bättre och att ministern också själv hade lyft fram denna brist i granskningsärendet. Enligt statsministern utgjorde konstitutionsutskottets skrivningar i ärendet inte någon grund för att socialförsäkringsministern skulle avgå. På frågan vilken slutsats Stefan Löfven drog av konstitutionsutskottets kritik i ärendet svarade han bristerna i dokumentationen. Samtidigt framhöll statsministern att en principfråga i granskningsärendet var om en regering kan avsätta eller flytta på en generaldirektör. Han uppgav vidare att en annan viktig slutsats av granskningen var att det inte fanns några belegg för att socialförsäkringsministern hade farit med osanning. Skälet till förflyttningen av generaldirektören var enligt statsministern att regeringen under en längre tid hade varit missnöjd med samordningsfunktionen vid Försäkringskassan och att regeringen till slut varit tvungen att agera. När det gällde hanteringen av olika ärenden inom Regeringskansliet uppgav statsministern att han har det yttersta ansvaret. Stefan Löfven framhöll också att regeringen skulle studera samtliga ärenden i konstitutionsutskottets granskningsbetänkande närmare

och därefter ta ställning till vilka förbättringar som behövde göras i regeringen och inom Regeringskansliet.

Gällande ordning

Av 1 kap. 9 § regeringsformen följer att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet. Denna s.k. objektivitetsprincip innebär att ett förvaltningsorgan i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än 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 och Lundell, Allmän förvaltningsrätt, 27 uppl., 2018, s. 71). Som framgår gäller bestämmelsen inte bara för domstolar och förvaltningsmyndigheter utan även för andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen. Utformningen av bestämmelsen i denna del innebär att den även gäller för regeringen när den uppträder som högsta myndighet inom förvaltningsorganisationen (prop. 1975/76:209 s. 138). Regeringens normgivning omfattas inte av bestämmelsen.

Den yttre ramen för objektivitetsprincipen följer av 1 kap. 9 § regeringsformen medan dess närmare innehåll fås bl.a. genom uttalanden av Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern samt Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden vid dessa instansers prövning och granskning av konkreta myndighetsbeslut och myndigheters ageranden.

Tidigare granskning

Saklighetskravet

Våren 2012 granskade utskottet efter en anmälan den dåvarande integrationsministerns publicering av myter rörande 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. Utskottet hänvisade till objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 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 korrigerar detta. Det sagda gällde enligt utskottet information av det slag som hade uppmärksamats i granskningen. Granskningen gav inte anledning till något ytterligare uttalande från utskottet.

Utskottet granskade våren 2017 statsministerns uttalanden om ett politiskt parti (bet. 2016/17:KU20 s. 324 f.). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet inledningsvis att det i den aktuella granskningsanmälan och i flera anmälningar de senaste åren hade gjorts gällande att statsråds uttalanden i

olika sammanhang stred mot saklighetskravet i 1 kap. 9 § regeringsformen. 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 enligt utskottet 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 statsrådsuttalanden i olika sammanhang.

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.

Utskottet granskade under våren 2015 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. 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 statsråd kan behöva ta särskild hänsyn. En självklar utgångspunkt i dessa sammanhang är enligt utskottet att uttalandena ska vara korrekta. Detta utesluter naturligtvis inte att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat och polemiskt. Utskottet konstaterade att det framgick av utredningen i ärendet 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 ansvarade för sina uttalanden och därmed även för att de uppgifter som han lämnade var korrekta. Att det aktuella uttalandet hade gjorts på ministrarnas personliga Twitterkonto saknade enligt utskottet betydelse i sammanhanget.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 3 mars 2020 en svarspromemoria som upprättats inom Statsrådsberedningen (bilaga A5.4.2).

På frågan vilka kommentarer påståendet i anmälan om att Stefan Löfven vid pressträffen försökte tona ned betydelsen av konstitutionsutskottets ställningstagande föranleder framhålls följande i promemorian. När den dåvarande socialförsäkringsministern deltog i utfrågningen inför konstitutionsutskottet uppgav ministern bl.a. att hon, vid tidpunkten för regeringens beslut att anställa Försäkringskassans generaldirektör i Regeringskansliet, uppfattade att det fanns en samsyn i att generaldirektören inte kunde vara kvar som myndighetschef om regeringen inte hade förtroende för henne. I konstitutionsutskottets ställningstagande i granskningsärendet konstaterades att företrädare för regeringen och generaldirektören hade olika bilder av vad som hade förekommit vid dialogen om generaldirektörens fortsatta anställning som myndighetschef och att det stod klart att förflyttningen av generaldirektören skett mot hennes vilja. Vid den pressträff som ägde rum kort efter att konstitutionsutskottets betänkande hade justerats gav statsministern uttryck för att den omständigheten att det fanns olika bilder av vad som hade förekommit vid dialogen mellan företrädare för regeringen och generaldirektören inte innebar att de uppgifter som socialförsäkringsministern lämnat inför utskottet var felaktiga eller osanna. Konstitutionsutskottet uttalade inte heller att de uppgifter som ministern hade lämnat inför utskottet skulle ha varit felaktiga eller osanna. Statsministerns avsikt var inte att tona ned betydelsen av konstitutionsutskottets ställningstagande i granskningsärendet och han framhöll vid pressträffen att utskottets betänkande skulle analyseras närmare.

Utfrågning med statsminister Stefan Löfven

Utskottet höll den 23 oktober 2020 en offentlig utfrågning med statsminister Stefan Löfven (bilaga B8).

I sin inledning tog Stefan Löfven upp att det i anmälan till konstitutionsutskottet görs gällande att hans avsikt med uttalandena vid pressträffen var att tona ned betydelsen av utskottets ställningstagande i granskningsärendet. Detta var enligt statsministern inte hans avsikt. En central fråga i granskningsärendet var enligt statsministern om Försäkringskassans dåvarande generaldirektör hade blivit förordnad som generaldirektör i Regeringskansliet mot sin vilja. Han framhöll vidare att konstitutionsutskottet i granskningsärendet uttalade att det hade framkommit olika bilder av vad som förekommit vid dialogen om generaldirektörens fortsatta anställning som myndighetschef, att utskottet lade generaldirektörens bild till grund för sin bedömning och att utskottet ansåg att det stått klart att förflyttningen av generaldirektören skett mot hennes vilja. Vid den aktuella pressträffen uppgav han bl.a. att det inte fanns några belägg för att socialförsäkringsministern hade farit med osanning inför konstitutionsutskottet. Enligt utskottet hade det funnits olika bilder av vad som förekommit vid dialogen mellan företrädare för regeringen och generaldirektören. Att utskottet lagt generaldirektörens bild till grund för sin bedömning innebar enligt statsministern inte att de uppgifter som socialförsäkringsministern lämnat inför utskottet varit felaktiga eller osanna.

På frågan hur statsministerns uttalanden vid pressträffen förhöll sig till texten i konstitutionsutskottets ställningstagande uppgav Stefan Löfven bl.a. följande. Det är konstitutionsutskottets ställningstagande som gäller. Hans uttalanden vid pressträffen stod inte i strid med utskottets ställningstagande. Vid pressträffen lyfte han bl.a. bristen på dokumentation och det var en av de faktorer som utskottet resonerade om i sitt ställningstagande. Inte heller de uttalanden som gjordes i samband med misstroendeförklaringen mot den dåvarande socialförsäkringsministern hade enligt statsministern någon betydelse för uttalandena vid pressträffen.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar inledningsvis att statsråd i likhet med andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang men att vissa särskilda hänsyn kan behöva tas. Det är vidare av stor vikt att statsråd deltar i samhällsdebatten och det är också rimligt att statsråd använder de möjligheter som står till buds för att nå ut till allmänheten. En självklar utgångspunkt i dessa sammanhang är enligt utskottet att uttalandena ska vara korrekta.

När det gäller den aktuella granskningen noterar utskottet att Stefan Löfven i sin roll som statsminister vid en pressträff redovisade sin syn på konstitutionsutskottets ställningstagande i ett granskningsärende. Utskottet konstaterar att det framgår av utredningen i ärendet att statsministern valde att

lyfta fram vissa delar av utskottets ställningstagande. Statsministern underströk också vid utfrågningen att det är utskottets ställningstagande som gäller. Granskningen ger i övrigt inte anledning till något uttalande av utskottet.

5.5 Statsråds uttalanden om antalet poliser

Ärendet

Anmälningarna

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 285-2019/20), *bilaga A5.5.1*, begärs det att konstitutionsutskottet ska granska finansminister Magdalena Andersson uttalande i media den 18 september 2019 respektive inrikesminister Mikael Dambergs svar på en skriftlig fråga (fr. 2019/20:34) om ökning av antalet poliser. I anmälan görs gällande att statsråden felaktigt framställde det som att antalet poliser har blivit fler.

I en annan anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1106-2019/20), *bilaga A5.5.2*, begärs det att konstitutionsutskottet ska granska inrikesminister Mikael Dambergs uttalanden den 21 januari 2020 i SVT:s Aktuellt om ökning av antalet poliser. I anmälan görs gällande att nettoökningen av antalet poliser är betydligt mindre än den som statsrådet förmedlat.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Justitiedepartementet och Finansdepartementet, *bilaga A5.5.3*.

Utredning i ärendet

Uttalanden av Magdalena Andersson och Mikael Damberg

I samband med att Magdalena Andersson presenterade budgetpropositionen för 2020 uttalade hon enligt anmälan att ”det är också så att när vi har fler poliser, som vi då redan har, då fångar vi också fler bovar”.

Som svar på en skriftlig fråga (2019/20:34) om vilka siffror Magdalena Andersson åsyftade när hon sa att vi har fler poliser svarade Mikael Damberg följande.

Regeringens målsättning är att öka antalet anställda med 10 000 fler till 2024. Från startdatumet på tillväxten den 1 januari 2016 till och med juli 2019 har antalet polisanställda ökat med fler än 3 000.

Framgångsrik brottsbekämpning utförs i team med blandade kompetenser av poliser och civilanställd stödpersonal och experter. När regeringen tog över makten 2014 hade Polismyndigheten nära 29 000 polisanställda och under sommaren 2019 var det över 31 000 polisanställda. Den stora andelen i ökningen är civilanställd personal och det beror på att civilanställda går förhållandevis fort att rekrytera, medan det tar 2 ½ år att utbilda poliser.

Antalet poliser varierar från månad till månad och förändras som mest två gånger per år när polisstudenterna slutför polisutbildningen och

anställs i myndigheten. Den officiella personalstatistik som fanns tillgänglig inför Magdalena Anderssons uttalande visade att det i juli 2019 fanns 20 120 poliser vilket alltså är fler än Johan Forsells valda jämförelsedatum 31 december 2014, då det var 20 051.

I SVT:s Aktuellt uttalade Mikael Damberg enligt anmälan den 21 januari 2020 följande: ”Det vi gör på lite längre sikt, det är att vi stärker polisen, med förra året 1 100 fler poliser, 50 procent fler kameror uppe på platser som verkligen kan göra skillnad, men också skärpa straffen för inte minst de här brotten som har med sprängmedel att göra.”

Gällande ordning

Av 1 kap. 9 § regeringsformen följer att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktlighet 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.

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

I 8 kap. riksdagsordningen finns bestämmelser om interpellationer, skriftliga frågor och frågestund (muntliga frågor). När det gäller skriftliga frågor framgår bl.a. att om ett svar inte lämnas inom den tid som anges i en tilläggsbestämmelse, ska statsrådet meddela Riksdagsförvaltningen när frågan kommer att besvaras eller att den inte kommer att besvaras. (8 kap. 7 § riksdagsordningen).

I Regeringsformen – med kommentarer (Anders Eka m.fl., Karnov Group, 2 upplagan, s. 645) anges bl.a. följande om 13 kap. 5 § regeringsformen.

De s.k. spörsmålsinstituten, dvs interpellationer och frågor, är en del av kontrollmakten men de fyller även en ren upplysningsfunktion. Gränsen mellan funktionerna är flytande. Att interpellationer och frågor får avse statsrådets tjänsteutövning innebär att statsrådets hela ämbetsutövning kan bli föremål för interpellationer och frågor. Statsrådet är inte skyldigt att svara.

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 § regeringsformen 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 korrigerar 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.

Utskottet granskade under våren 2017 statsministerns uttalanden om ett politiskt parti (bet. 2016/17:KU20 s. 324 f.). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet inledningsvis att det i den aktuella granskningsanmälan och i flera anmälningar de senaste åren hade gjorts gällande att statsråds uttalanden i olika sammanhang stred mot saklighetskravet i 1 kap. 9 § regeringsformen (s. 332). 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 enligt utskottet 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.

Uttalanden av statsråd

Konstitutionsutskottet har i flera ärenden granskat statsråds uttalanden i olika sammanhang. Ofta har det rört sig om uppgifter som har lämnats vid kontakter mellan regeringen och dess myndigheter. Ibland har granskningen kommit in på frågor som rör instruktionsförbudet gentemot domstolar, förvaltningsmyndigheter och Riksbanken eller avsett uppgifter som statsråd har lämnat i anslutning till regeringsbeslut (se t.ex. bet. 1999/2000:KU20 s. 119 f., bet. 2003/04:KU20 s. 189 f., bet. 2004/05:KU20 s. 196 f., bet. 2005/06:KU20 s. 156 f. och bet. 2007/08:KU20 s. 163 f.).

Några av utskottets granskningar har avsett uppgifter som ett statsråd har lämnat muntligt eller skriftligt med anledning av en fråga från en riksdagsledamot. Som exempel kan nämnas utskottets granskning av den dåvarande justitieministerns uppgifter om partibidrag vid riksdagens frågestund (bet. 2011/12:KU20 s. 36 f.). Vid den aktuella frågestunden uppgav ministern som svar på en fråga att Moderata samlingspartiet (Moderaterna) inte hade tagit emot bidrag från juridiska personer sedan 1976. I sitt ställningstagande konstaterade utskottet inledningsvis bl.a. att frågeinstituten är ett led i riksdagens grundläggande kontrollmakt och att det därför är viktigt att dessa institut fungerar tillfredsställande (s. 42). Utskottet noterade att konkreta frågor kring bidrag till Moderaterna rör förhållandena i ett politiskt parti och att den sittande talmannen har att vaka över att de frågor som ställs vid en muntlig frågestund håller sig inom ramen för vad som är ett statsråds tjänsteutövning. När justitieministern i det aktuella fallet fick frågor om bidrag till sitt parti var det enligt utskottet givetvis viktigt att det svar hon lämnade var korrekt. Utskottet noterade också att det i den svarspromemoria som hade upprättats inom Justitiedepartementet påpekades att det i efterhand kunde konstateras att ministerns uttryckssätt vid den aktuella frågestunden varit olyckligt.

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 att ”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.

Under våren 2015 granskade utskottet även dåvarande klimat- och miljöministerns uttalande om extra val vid riksdagens frågestund (bet.

2014/15:KU20 s. 42 f.). I sitt ställningstagande hänvisade utskottet inledningsvis till tidigare ställningstaganden om att frågeinstitutet är ett led i riksdagens grundläggande kontrollmakt, att det därför är viktigt att dessa institut fungerar tillfredsställande och att det när det gäller uttalanden som statsråd gör under riksdagens frågestund där svaren ska lämnas omedelbart dock bör tas hänsyn till att svaren på de frågor som framställs lämnas utan betänketid (s. 48). Vidare anförde utskottet att när ministern vid den aktuella frågestunden valde att hänvisa till det aviserade extra valet är det givetvis viktigt att hennes uttalande var korrekt och att det av utredningen framgick att ministrernas inledande uttalande om det extra valet kunde tolkas som att regeringen vid den aktuella tidpunkten redan hade beslutat om ett extra val men att ministern senare under frågestunden efter påpekande korrigerade det aktuella uttalandet. Granskningen gav inte anledning till något ytterligare uttalande av utskottet.

Som har redovisats tidigare granskade utskottet våren 2017 statsministerns uttalanden om ett politiskt parti (bet. 2016/17:KU20 s. 324 f.). I ställningstagandet konstaterades bl.a. att utskottet genom åren har granskat en rad olika uttalanden av statsråd och att konstitutionsutskottets granskning, som framhållits tidigare, ska avse statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Utskottet framhöll 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 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 de i granskningsärendet aktuella uttalandena av statsministern hade gjorts under två partiledardebatter och att båda debatterna varit av generellt politiskt slag, även om sammanhangen skilde sig åt. När det gällde partiledardebatten i kammaren konstaterade utskottet att statsministerns påstående om hur ett partis ledamöter hade lagt sina röster i kammaren på sin budgetmotion varit felaktigt. Som utgångspunkt gäller enligt utskottet att uttalanden av statsråd ska vara korrekta, i enlighet med vad utskottet anför ovan. I det aktuella fallet skulle emellertid enligt utskottet även beaktas att uttalandet hade gjorts under en pågående debatt.

Våren 2018 granskade utskottet uttalandet av justitie- och migrationsministern som gjorts i ett Twittermeddelande om arbetslösheten bland utrikes födda (bet. 2017/18:KU20 s. 306). Utskottet angav i sitt ställningstagande att statsrådet ansvarar för sina uttalanden och därmed även för att de uppgifter som denne lämnar är korrekta. Att det aktuella uttalandet gjordes på ett personligt Twitterkonto saknade i sammanhanget betydelse.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet bl.a. svar på frågor om de underlag som låg till grund för Magdalena Anderssons respektive

Mikael Dambergs uttalanden. Utskottet fick den 27 februari 2020 en svarspromemoria som upprättats inom Justitiedepartementet och Finansdepartementet (bilaga A5.5.3).

I Regeringskansliets svarspromemoria bekräftas att Magdalena Andersson och Mikael Damberg uttalat att antalet poliser har blivit fler.

När det gäller vilket underlag om antal poliser som Magdalena Andersson respektive Mikael Damberg hade tillgång till vid de respektive uttalanden som är aktuella i anmälningarna, och om underlaget byggde på de vid tidpunkterna för uttalandena senast tillgängliga uppgifterna om antalet poliser, lämnas följande uppgifter i svarspromemorian:

Polismyndigheten har ett uppdrag i regleringsbrevet att månatligen förse Justitiedepartementet med personal- och verksamhetsstatistik. Magdalena Anderssons uttalanden den 18 september 2019 byggde på den senast överlämnade statistiken från juli 2019. Mikael Damberg svarade på den skriftliga frågan den 2 oktober utifrån samma underlag.

I begäran om granskning av Magdalena Anderssons uttalande utgick anmälaren från opublicerade personalsiffror som ännu inte redovisats till regeringen. Det statistiska underlaget som låg till grund för Mikael Dambergs uttalande den 21 januari 2020 visar att det under 2019 nyanställdes 1 109 poliser som under året examinerats från polisutbildningen. Med hänsyn till Polismyndighetens personalomsättning var nettoökningen 383 poliser under det året.

Utskottets ställningstagande

Som utskottet har uttalat i tidigare granskningar har statsråd, i likhet med alla andra medborgare, rätt att göra uttalanden i olika sammanhang men statsråd kan behöva ta särskilda hänsyn. Vidare är det viktigt att ett statsråd har säkerställt att hans eller hennes uttalanden grundas på uppgifter som är korrekta.

När det gäller Mikael Dambergs uttalande den 21 januari 2020 framgår det av uppgifterna från Regeringskansliet att det statistiska underlaget som låg till grund för hans uttalande visar att det under 2019 nyanställdes 1 109 poliser som under det året examinerats från polisutbildningen. Dock var nettoökningen under året med hänsyn till Polismyndighetens personalomsättning klart mindre varför det får sägas vara missvisande att, som Mikael Damberg gjorde, hänvisa till att polisen stärkts med många fler poliser.

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

5.6 Statsministerns uttalande om EU-stöd till Turkiet

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till utskottet (dnr 343-2019/20), *bilaga A5.6.1*, begärs det att utskottet ska granska ett uttalande av statsministern i en partiledardebatt i SVT:s Agenda den 13 oktober 2019. Det uttalande som lyfts fram i anmälan

lyder ”Du har fel, lär dig att du har fel. Det betalas inga pengar till Erdoğan. Det går inte in en krona i statskassan.”

Enligt anmälan har EU sedan 2016 haft ett stödprogram som hittills betalat ut drygt 1,5 miljarder kronor till Turkiets regering. Budgeten för stödprogrammet uppgår till 6 miljarder euro och hittills har 5,6 miljarder euro betalats ut totalt. Stödet består av flera delar, däribland pengar som går direkt till den turkiska regeringen. Här hänvisar anmälaren till uppgifter i en artikel i Aftonbladet den 14 oktober 2019 (se vidare nedan under rubriken Uppgifter i massmedier samt anmälan, bilaga A5.6.1).

Anmälaren menar att statsministerns uttalande ger en felaktig bild av verkligheten och begär att konstitutionsutskottet ska granska statsministerns uttalande.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Utrikesdepartementet, *bilaga A5.6.2*.

Utredning i ärendet

Partiledardebatt den 13 oktober 2019

En utskrift av en del av partiledardebatten i SVT:s Agenda den 13 oktober 2019 har tagits fram inom ramen för granskningen. I en del av partiledardebatten, som hade rubriken Migration, gjorde Stefan Löfven bl.a. de uttalanden som framgår av det följande:

Jonas Sjöstedt:

Sverige har betalat hundratals miljoner kronor till Erdoğan's auktoritära styre via den europeiska unionen. Och han har fått pengar för att han ska skydda flyktingar, nu skapar han en ny flyktingkatastrof. Jag vill fråga dig, statsminister Stefan Löfven: Kan du lova, här och nu, att det blir inte en euro, inte en krona till Erdoğan förrän de turkiska trupperna är ute ur Syrien?

Stefan Löfven:

Det var en rätt bra retorisk fråga herr Sjöstedt. Men du är helt fel ute. Därför att det finns inga pengar som går till ... till statskassan i Turkiet, de går till flyktingarna. De går till flyktingarnas bostäder, till skolor för barnen, de går till mat och till att de här människorna ska komma i arbete och kunna göra en insats [ev: i Turkiet]. Det är dit pengarna går, inte till Erdoğan. Om du tycker att jag ska ta bort pengar till flyktingar i Turkiet, så säg till.

Jonas Sjöstedt:

Alltså, om man fortsätter pumpa in miljarder till en person som är på väg att bli en diktator, som invaderar andra länder, som driver människor på flykt, delvis med svenska vapen, och är så naiv att man sen fortsätter betala ut pengar för att ta hand om flyktingar, samtidigt som man/han [svårt höra] driver människor på flykt, och han säger att man/han ska fördriva syriska flyktingar från Turkiet in i Syrien, då blir man ju medskyldig till det här. Jag vill ha en svensk statsminister som har ”guts” nog att ställa sig upp och

säga "det blir inte en krona, inte en euro till Turkiet förrän trupperna är ute".

Stefan Löfven:

Sjöstedt, du har fel. Lär dig att du har fel.

Jonas Sjöstedt:

Nej, jag har rätt.

Stefan Löfven:

Det betalas inga pengar till Erdoğan.

Jonas Sjöstedt:

Det gör det visst det.

Stefan Löfven:

Det betalas pengar till dessa flyktingar, det går via andra ... det går inte en krona till statskassan.

Stefan Löfven:

För att dessa människor ska ha en dräglig tillvaro när man är i Turkiet, vi talar om fyra miljoner människor, vad ska vi göra? Vad tänker du göra av de fyra miljoner människorna? [ohörbart] Gör klart för dig en gång för alla: Det betalas inga pengar in till Turkiets statskassa för dessa flyktingar. Nej, det betalas till organisationer och andra som gör det här jobbet, ser till att de här barnen får gå i skola, att de har drägliga villkor. Sjöstedt vill ta bort det stödet till flyktingarna.

Uppgifter i massmedier

Efter partiledardebatten i SVT den 13 oktober 2019 publicerade Aftonbladet en artikel med rubriken "EU betalar 16 miljarder kronor av flyktingpengarna direkt till Turkiet". Andra massmedier hänvisar i sin rapportering om detta till Aftonbladet.

I artikeln uppges att EU:s stödprogram för flyktingar i Turkiet lanserades 2016 och har en budget på 6 miljarder euro. Hittills har 5,6 miljarder euro av pengarna spenderats. Merparten går till organisationer som FN och andra hjälporganisationer. Men 7 av 125 EU-finansierade projekt går till den turkiska regeringen och därmed till statskassan.

Det handlar, enligt artikeln i Aftonbladet, bl.a. om projekt för utbildning och hälsa, där pengar går till Turkiets utbildningsdepartement och till hälso-departementet. Totalt betalar EU 1 535 miljoner euro till Turkiets regering, vilket motsvarar 16,6 miljarder kronor.

I en faktaruta i Aftonbladet i anslutning till artikeln anges följande under rubriken Hit går EU-pengarna i Turkiet

- Ministry for National Education (Utbildningsdepartementet): 700 miljoner euro
- Ministry for Health (Hälsodepartementet): 510 miljoner euro
- Directorate General for Migration Management (Generaldirektoratet för migrationshantering): 60 miljoner euro

- Ministry for Families, Labour & Social Services (Departementet för familj, arbete och social omsorg): 265 miljoner euro.

Aftonbladet uppger EU-kommissionen som källa.

I en annan faktaruta i anslutning till artikeln skriver Aftonbladet under rubriken Pressekreterarens sms, att Stefan Löfvens pressekreterare Gösta Brunnander skriver:

Precis som statsministern sa i debatten går omfattande stöd via FN och olika NGO:s för att bistå flyktingar som befinner sig i Turkiet.

För att säkra grundläggande sjukvård och utbildning för flyktingbarn i Turkiet kanaliseras öronmärkta medel genom lokala och nationella myndigheter.

Det handlar alltså om riktade medel där det är relevant att använda befintliga strukturer för att leverera grundläggande utbildning och sjukvård till flyktingar.

EU:s pengar går således till att hantera flyktingsituationen och inte till annat. Att ta bort de här pengarna vore att svika de miljoner kvinnor, män och barn som bor i flyktinglägren i Turkiet.

Stöd via EU till flyktingar i Turkiet

Sverige deltar i stöd för flyktingar i Turkiet genom EU-kommissionens facilitet för flyktingar i Turkiet och den EU-administrerade Madadfonden.

I EU:s strategi för Syrien, som antogs av rådet den 3 april 2017, gäller ett av de sex centrala målen att rädda liv genom att ta itu med de humanitära behoven hos de mest utsatta syrierna.

Om EU:s facilitet för flyktingar i Turkiet

En särskild finansieringsfacilitet (Faciliteten för flyktingar i Turkiet) har inrättats till stöd för främst syriska flyktingar i Turkiet. Faciliteten beslutades under 2016 (EU-berättelse 2017, skr. 2017/18:118 s. 33). Stödet går till humanitära insatser samt utbildning och hälsovård för främst syriska flyktingar i landet (pressmeddelande 2016-03-31 från Regeringskansliet/UD).

Enligt uppgifter som publicerats på EU-kommissionens representation i Sveriges webbplats hamnar inga pengar från EU:s flyktingfacilitet i den turkiska statsbudgeten i den mening att turkiska regeringen eller myndigheter kan bestämma över hur de ska användas. I vissa begränsade fall (7 av flyktingfacilitetens 125 projekt) ersätter dock EU kostnader som turkiska myndigheter haft för sjukvård eller utbildning för syriska flyktingar, men dessa grundar sig då på projekt som beslutats och kontrolleras från början till slut av EU:s medlemsländer och institutioner – inte av den turkiska regeringen. Detta uppger Katarina Areskoug Mascarenhas, chef för EU-kommissionens representation i Sverige (*bilaga A5.6.3*). I anslutning till denna publicering finns under rubriken Bakgrundsinformation bl.a. följande uppgifter:

- Alla projekt som beviljas pengar är beslutade av EU:s medlemsländer – inte av den turkiska regeringen. Alla finansieringsbeslut fattas av en styrkommitté som består av EU-kommissionen och EU:s medlemsländer

(alltså inklusive Sverige). Turkiet sitter med i denna kommitté endast som en rådgivande part. Denna kommitté övervakar även implementeringen av alla projekt. Detta betyder att alla projekt beslutas och står under noga EU-kontroll från början till slut.

- I vissa projekt (7 av 125) har turkiska departement eller myndigheter fått en implementerande roll. Beslut om detta har fattats av EU:s medlemsländer inklusive Sverige i den kommitté som beskrivs ovan. Detta har motiverats av att det inte är effektivt eller hållbart att bygga upp ett nytt separat hälsovårds- eller skolsystem parallellt med det turkiska utan att det är bättre att göra insatserna på grundval av den existerande strukturen i landet. Men pengarna har då inte gått till den turkiska statsbudgeten utan det har rört sig om att turkiska departement eller myndigheter har fått ersättning för sina utgifter baserat på kvitton som de haft för att utföra de projekt som beslutats av EU:s medlemsländer. Det har rört sig t.ex. om löner till lärare och sjukskötare, utgifter för skolböcker och hygienkit. Majoriteten av projekten utförs tillsammans med internationella organisationer, FN-organ, medlemsländers biståndsorganisationer eller Internationella NGO:er.

Revision av Faciliteten för flyktingar i Turkiet

Europeiska revisionsrätten (European Court of Auditors, ECA) har genomfört en revision av Faciliteten för flyktingar i Turkiet. Revisionen redovisas i ECA:s särskilda rapport 2018:27 med rubriken Europeiska revisionsrättens särskilda rapport Faciliteten för flyktingar i Turkiet: till bra hjälp, men förbättringar behövs för att få mer valuta för pengarna.

ECA uttalar bl.a., i sammanfattningen punkt VIII (s. 6), att kommissionen vidtog lämpliga åtgärder för att övervaka humanitära projekt. Den främsta begränsningen var de turkiska myndigheternas vägran att lämna ut uppgifter om bidragsmottagare i de två kontantstöden. Faktum är, anför ECA, att varken kommissionen eller revisionsrätten har kunnat följa bidragsmottagarna i projekten från registrering till utbetalning.

Den aktuella revisionen avsåg tio projekt, vilka hade antingen ett FN-organ eller en internationell icke-statlig organisation som partner (Översikt över granskade humanitära projekt, bilaga III A s. 47 i rapporten).

Om Madadfonden

EU:s regionala förvaltningsfond för insatser med anledning av krisen i Syrien, den s.k. Madadfonden, är en del av EU:s humanitära bistånd till regionen. Madadfonden får medel från EU-budgeten och medlemsstater för stöd till flyktingar och värdsamhällen i Syriens grannländer, framför allt Libanon, Jordanien, Irak, Turkiet och Egypten. Vissa länder på västra Balkan kommer troligtvis också att omfattas av stödet. Bistånd kan också ges till verksamhet inne i Syrien (Pressmeddelande från RK/UD 2015-11-26).

Finansiellt stöd ges genom Madadfonden i syfte att hjälpa Syriens grannländer och Västra Balkan att omhänderta och förbättra situationen för

flyktingar (skr. 2017/18:118 Verksamheten i Europeiska unionen under 2017 s. 33).

Gällande ordning

Av 1 kap. 9 § regeringsformen följer att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä 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. 61). Som framgår gäller bestämmelsen inte bara för domstolar och förvaltningsmyndigheter utan den gäller 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.

Konstitutionsutskottet har vid en tidigare granskning redogjort för betydelsen av saklighetskravet i 1 kap. 9 § RF (bet. 2007/08:KU6 s. 14 f.). Bland annat refererades till en studie av Thomas Bull (Bull, "Objektivitetsprincipen", i Marcusson [red.], Offentlighetsprinciper, 2005, s. 71 f.). I studien görs en genomgång av ett antal fall – från såväl domstolarna som JO och JK – 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.

Tidigare granskning

Utskottet har vid flera tillfällen uttalat att statsråd, i likhet med alla andra medborgare, har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men att statsråd kan behöva ta särskilda hänsyn. Vidare har utskottet framhållit att en självklar utgångspunkt i dessa sammanhang är att uttalandena ska vara korrekta. Våren 2007 gjorde utskottet en översiktlig genomgång av tidigare granskningar av uttalanden av statsråd i nämnda avseende (bet. 2006/07:KU20 s. 210 f.).

En granskning våren 2015 gällde finansministerns uttalande om de offentliga finanserna (bet. 2014/15:KU20 s. 250). Magdalena Andersson redogjorde vid en pressträff den 13 oktober 2014 för läget i den svenska ekonomin

och för de offentliga finanserna. I anslutning till pressträffen gjorde hon en rad uttalanden som förmedlade bilden av att de offentliga finanserna vid det aktuella tillfället var i mycket dåligt skick. I en intervju med företrädare för Dagens nyheter uppgav hon bl.a. att "ladan var tom" och att den nyttillträdde regeringen inte hade kommit till något "dukat bord". Efter att inledningsvis ha konstaterat att statsråd i likhet med andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men att vissa hänsyn kan behöva tas, uttalade utskottet att det är av stor vikt att statsråd deltar i samhällsdebatten och att det är rimligt att statsråd använder de möjligheter som står till buds för att nå ut till allmänheten. Det kan vidare nämnas att utskottet bl.a. underströk att det är viktigt att finansministern vid det aktuella tillfället hade säkerställt att hennes uttalanden grundades på uppgifter som var korrekta.

Våren 2017 granskade utskottet 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 omfattades 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 polemiskt, enligt utskottet. I den aktuella granskningen fann utskottet att statsministerns påstående i en partiledardebatt i riksdagens kammare om hur ett partis ledamöter hade lagt sina röster i kammaren på en 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.

Våren 2019 (bet. 2018/19:KU20 s. 201 f.) gällde en granskning bl.a. ett uttalande av dåvarande kultur- och demokratiministern med innebörden att det ingår i polisens uppdrag att ha kontakt med landets samtliga utgivare. Utskottet konstaterade att något sådant uppdrag inte finns. Uttalandet av dåvarande kultur- och demokratiminister var således inte korrekt.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet bl.a. svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 13 februari 2020 en svarspromemoria som upprättats inom Utrikesdepartementet (bilaga A5.6.2).

Beträffande ytterligare stöd till flyktingar i Turkiet som Sverige deltar i genom EU uppges i promemorian att utöver de EU-stöd som anges i konstitutionsutskottets promemoria finns EU:s stabilitets- och freds-instrument. Instrumentets projekt till stöd för flyktingar i Turkiet är få till antalet och genomförs av FN-organ och internationella eller lokala civilsamhällesorganisationer.

Med anledning av utskottets fråga om hur medel från Madadfonden fördelas till flyktingar i Turkiet, till och för vem medlen fördelas, uppges följande i promemorian:

Medel från Madadfonden till flyktingar i Turkiet beslutas av fondens operationella styrelse och kommer från Faciliteten för flyktingar i Turkiet (FRiT) och EU:s förmedlemsskapsstöd (Instrument for Pre-accession, IPA). Projekten stödjer flyktingar och vårdssamhällen och rör utbildning, hälso- och sjukvård, försörjningsmöjligheter och social sammanhållning, vatten, sanitet och hygien samt olika skyddsrelaterade åtgärder. Projekten genomförs av FN-organ, internationella organisationer, internationella civilsamhällesorganisationer, lokala aktörer eller EU-medlemsstaters biståndsorgan.

Med anledning av utskottets begäran om en redogörelse för hur Stefan Löfvens uttalande förhåller sig till det sätt på vilket EU:s olika stöd till flyktingar i Turkiet är utformat, uppges följande i promemorian:

Som statsministern underströk syftar EU:s stöd inom ramen för FRiT till att tillgodose flyktingars och vårdssamhällets behov i Turkiet. Stödet går till specifika projekt för flyktingar och vårdssamhällen. Vilka projekt som ska beviljas medel beslutas av EU:s medlemsstater och alla finansieringsbeslut fattas gemensamt av EU-kommissionen och EU:s medlemsstater. Varken den turkiska regeringen eller turkiska myndigheter kan bestämma vilka projekt som ska tilldelas medel eller hur medlen ska användas.

Majoriteten av antalet projekt inom FRiT genomförs av FN-organ, internationella organisationer, civilsamhällesorganisationer eller genom EU-medlemsstaters biståndsorgan. I vissa fall har turkiska ministerier eller myndigheter fått en genomförande roll. Detta har motiverats av att det inte är effektivt eller hållbart att bygga upp ett nytt separat hälsovårds- eller skolsystem parallellt med de turkiska. Som EU-kommissionen tydliggör i bilaga 3 till konstitutionsutskottets promemoria betalas ersättning för utgifter ut i efterhand, baserat på verifierade kostnader. EU-kommissionen ansvarar för att finansiell kontroll av utbetalningarna sker i enlighet med EU:s regler.¹

Vad gäller Madadfonden hänvisas till svaret i fråga 2.

Utskottets ställningstagande

Som utskottet har uttalat i tidigare granskningar har statsråd, i likhet med alla andra medborgare, rätt att göra uttalanden i olika sammanhang men statsråd kan behöva ta särskilda hänsyn. Vidare är det viktigt att ett statsråd har säkerställt att hans eller hennes uttalanden grundas på uppgifter som är korrekta, vilket dock inte utesluter att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat eller polemiskt. Utskottet har även uttalat att man ska beakta att ett uttalande gjorts under en pågående debatt.

Beslut om att bevilja pengar till olika projekt fattas av en styrkommitté som består av EU-kommissionen och EU:s medlemsländer. Turkiet sitter med i styrkommittén som en rådgivande part men deltar inte i besluten. Denna

¹ Den bilaga 3 till konstitutionsutskottets promemoria som nämns i promemorian från Regeringskansliet är de uppgifter som publicerats på kommissionens representation i Sveriges webbplats som nämns ovan under rubrik Om EU:s facilitet för flyktingar i Turkiet och som finns i bilaga A5.6.3 till detta betänkande.

kommitté övervakar även implementeringen av alla projekt. I 7 projekt av 125 har turkiska departement eller myndigheter fått en implementerande, genomförande, roll. Pengarna har då inte gått till den turkiska statsbudgeten utan det har rört sig om att turkiska departement eller myndigheter har fått ersättning för sina utgifter baserat på verifierade kostnader som de haft för att utföra de projekt som beslutats av den nyss nämnda styrkommittén. Detta följer av EU-kommissionens Sverigekontors uppgifter och av Regeringskansliets svars-promemoria.

Statsministerns uttalande att inte en krona går in i Turkiets statskassa utan pengarna betalas till organisationer och andra kan till sin ordalydelse inte anses vara en fullt ut rättvisande beskrivning. Uttalandet gjordes dock i en debattsituation och kan förstås som en beskrivning av det faktum att varken den turkiska regeringen eller turkiska myndigheter kan bestämma vilka projekt som ska tilldelas medel eller hur medlen ska användas.

5.7 Statsministerns uttalanden om arbetskraftsinvandringen

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till utskottet (dnr 1051-2019/20), *bilaga A5.7.1*, begärs det att utskottet ska granska statsministerns uttalande i partiledardebatten i riksdagen den 15 januari 2020. Det uttalande som lyfts fram i anmälan lyder ”den största delen av invandringen det är arbetskraftsinvandringen”.

Enligt anmälan beviljades 119 568 uppehållstillstånd under år 2019. Av dessa avsåg 22 938 arbetstagare, vilket motsvarar mindre än 20 procent av det totala antalet tillstånd. Över 80 procent av de beviljade uppehållstillstånden år 2019 utgjordes därmed av annat än arbetskraftsinvandring, framhåller anmälaren som också anför att andelen arbetskraftsinvandrare under det gångna decenniet i genomsnitt legat på under 14 procent.

Enligt anmälaren kan statsministerns uttalande inte vara med sanningen överensstämmande.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Statsrådsberedningen, *bilaga A5.7.2*.

Utredning i ärendet

Partiledardebatt den 15 januari 2020

I partiledardebatten i riksdagens kammare den 15 januari 2020 gjorde Stefan Löfven bl.a. de uttalanden som framgår av det följande (se prot. 2019/20:58):

Anf. 14 JIMMIE ÅKESSON (SD) replik:

Förra året, 2019, beviljades 120 000 uppehållstillstånd till människor i vårt land. Min fråga, herr talman, till Stefan Löfven är: När ska detta upphöra?

Anf. 15 Statsminister STEFAN LÖFVEN (S) replik:

När Jimmie Åkesson nu nämner en siffra på över 100 000 räknar han också in egna företagare, gästforskare, ingenjörer och it-designer. Det är de människor som vi behöver här i landet. Jimmie Åkessons besked nu till svenska företag och svenska myndigheter är att dessa människor inte ska få komma till Sverige. Jag tycker att det är väldigt olyckligt.

Anf. 17 Statsminister STEFAN LÖFVEN (S) replik:

Den största delen av invandringen är arbetskraftsinvandring. Vi har sett till att ta ned antalet asylsökande som kommer till Sverige. Det var helt nödvändigt, för hela EU och hela Europa måste ta ansvar för den här utvecklingen. Det kan inte bara Sverige göra...

Migrationsverkets statistik

I anmälan till konstitutionsutskottet lämnas uppgifter om bl.a. antalet uppehållstillstånd under 2019.

Migrationsverket redovisar beviljade uppehållstillstånd i kategorier för grund för uppehållstillstånd: anknytning, arbetsmarknad, asyl, EES och studerande.

För år 2019 redovisas att nedan angivna antal uppehållstillstånd beviljats med där angiven grund för uppehållstillstånd (*bilaga A5.7.3*):

- anknytning: 31 785
- arbetsmarknad: 43 242
- asyl: 19 201
- EES: 9 680
- studerande: 15 669.

I kategorin arbetsmarknad redovisas följande underkategorier och antal beviljade uppehållstillstånd:

- anhöriga – arbetsmarknad: 15 129
- arbetstagare: 22 938
- egna företagare: 104
- gästforskare: 1 216
- internationellt utbyte/praktikanter/idrottsutövare: 3 855.

Det totala antalet uppehållstillstånd som beviljades under 2019 var 119 577.

Gällande ordning

Av 1 kap. 9 § regeringsformen följer att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktlighet 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 får grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende. 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 gäller även för regeringen när den uppträder som högsta myndighet inom förvaltningsorganisationen (prop. 1975/76:209 s.138). Regeringens normgivning omfattas inte av bestämmelsen.

Konstitutionsutskottet har vid en tidigare granskning redogjort för betydelsen av saktlighetskravet i 1 kap. 9 § RF (bet. 2007/08:KU6 s. 14 f.). Bland annat refererades till en studie av Thomas Bull (Bull, "Objektivitetsprincipen", i Marcusson [red.], Offentlighetsprinciper, 2005, s. 71 f.). I studien görs en genomgång av ett antal fall – från såväl domstolarna som JO och JK – där kravet på saktlighet och opartiskhet kommit under rättslig prövning. Thomas Bull nämner bl.a. fall som gäller uppträdanden och uttalanden. Enligt Thomas Bull har grundlagens krav på saktlighet i dessa fall medfört ett krav på hur anställda vid myndigheter uppför sig vid kontakter med allmänheten. Detta betyder enligt Thomas Bull att saktlighetskravet 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 § regeringsformen med att det ytterst handlar om att upprätthålla förtroendet för den offentliga maktapparaten.

Tidigare granskning

Utskottet har vid flera tillfällen uttalat att statsråd, i likhet med alla andra medborgare, har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men att statsråd kan behöva ta särskilda hänsyn. Vidare har utskottet framhållit att en självklar utgångspunkt i dessa sammanhang är att uttalandena ska vara korrekta. Våren 2007 gjorde utskottet en översiktlig genomgång av tidigare granskningar av uttalanden av statsråd i nämnda avseende (bet. 2006/07:KU20 s. 210 f.).

En granskning våren 2015 gällde finansministerns uttalande om de offentliga finanserna (bet. 2014/15:KU20 s. 250 f.). Magdalena Andersson redogjorde vid en pressträff den 13 oktober 2014 för läget i den svenska ekonomin och för de offentliga finanserna. I anslutning till pressträffen gjorde hon en rad uttalanden som förmedlade bilden av att de offentliga finanserna vid det aktuella tillfället var i mycket dåligt skick. I en intervju med företrädare för Dagens Nyheter uppgav hon bl.a. att "ladan är tom" och att den nytillträdde

regeringen inte hade kommit till något ”dukat bord”. Efter att inledningsvis ha konstaterat att statsråd i likhet med andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men att vissa särskilda hänsyn kan behöva tas, uttalade utskottet att det är av stor vikt att statsråd deltar i samhällsdebatten och att det är rimligt att statsråd använder de möjligheter som står till buds för att nå ut till allmänheten. Det kan vidare nämnas att utskottet bl.a. underströk att det är viktigt att finansministern vid det aktuella tillfället hade säkerställt att hennes uttalanden grundades på uppgifter som var korrekta.

Våren 2017 granskade utskottet statsminister Stefan Löfvens uttalande 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 omfattades 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 eller polemiskt, enligt utskottet. I den aktuella granskningen fann utskottet att statsministerns påstående i en partiledardebatt i kammaren om hur ett partis ledamöter 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.

I anslutning till det nyss sagda kan nämnas en granskning från våren 2019 (bet. 2018/19:KU20 s. 201 f.). Granskningen gällde bl.a. ett uttalande av dåvarande kultur- och demokratiministern med innebörden att det ingår i polisens uppdrag att ha kontakt med landets samtliga utgivare. Utskottet konstaterade att något sådant uppdrag inte finns. Uttalandet av dåvarande kultur- och demokratiminister var således inte korrekt.

Våren 2018 granskade utskottet ett uttalande av justitie- och migrationsministern (bet. 2017/18:KU20 s. 306 f.). Uttalandet gjordes i ett Twitter-meddelande som lydde: ”Nä, här kommer en bild som du kan grunna på: arbetslösheten bland utrikes födda ökar inte trots det stora mottagandet 2015”. På bilden visas ett diagram, och av det framgår hur stor andel av arbetskraften som utgjordes av arbetslösa inrikes respektive utrikes födda män respektive kvinnor i åldrarna 15–74 år under perioden 2005–2017.

En fråga gällde om de asylsökande som togs emot under 2015 och som antingen väntade på beslut i frågan om uppehållstillstånd i Sverige eller deltog i ett etableringsprogram ingick i den andelen arbetslösa som presenteras i diagrammet på den bild som bifogats Morgan Johanssons Twitterinlägg. Om detta angavs följande i en promemoria från Regeringskansliet:

Bilden i fråga visar hur andelen arbetslösa har utvecklats från 2015 t.o.m. april 2017 uppdelat på inrikes och utrikes födda kvinnor och män i åldern 15–74. Det relativa arbetslöshetstalet anger andelen arbetslösa av antalet personer i arbetskraften och källan för dessa uppgifter är AKU. En förutsättning för att räknas in i statistiken är att man ingår i folkbokföringen. Personer som väntar på beslut i frågan om uppehållstillstånd

ingår som huvudregel inte i folkbokföringen. De ingår alltså normalt sett inte i statistiken och då inte heller i diagrammet. De som har blivit folkbokförda senast i september 2016 kan ingå i urvalet i AKU 2017. Såvitt känt finns inga undersökningar eller beräkningar som svarar på frågan om hur många av de som sökte asyl som var folkbokförda under september 2016 och som dessutom ingick i urvalet i AKU för 2017. Personer som deltar i Arbetsförmedlingens etableringsprogram kan ingå i urvalet i AKU men i AKU ställs inte frågan om personen deltar i etableringsprogrammet. Det finns därför inga uppgifter om hur många deltagare i etableringsprogrammet som ingår i urvalet i AKU eller hur dessa har svarat på frågorna. Om personer i etableringsprogrammet är med i urvalet och svarar att de är arbetslösa eller sysselsatta, så ingår de i arbetskraften och därmed i diagrammet.

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, anförde utskottet, och därmed även för att de uppgifter som han lämnar är korrekta. (Att det aktuella uttalandet gjordes på ministerns personliga Twitterkonto saknade i sammanhanget betydelse.)

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet bl.a. svar på frågor. Utskottet fick den 5 mars 2020 en svarspromemoria som upprättats inom Statsrådsberedningen (bilaga A5.7.2).

Med anledning av utskottets fråga om vilken information som låg till grund för statsministerns uttalande att den största delen av invandringen är arbetskraftsinvandring, lämnades följande svar i promemorian:

Statsministerns uttalande den 15 januari 2020 grundade sig på statistik från Migrationsverket om beviljade uppehållstillstånd i kategorierna arbetskraftsinvandring (AKI), anknytning, asyl, studier och EU/EES. Av underlaget framgår att den största andelen beviljade uppehållstillstånd avsåg arbetskraftsinvandring.

Utskottets ställningstagande

Som utskottet har uttalat i tidigare granskningar har statsråd, i likhet med alla andra medborgare, rätt att göra uttalanden i olika sammanhang men statsråd kan behöva ta särskilda hänsyn. Vidare har utskottet uttalat att man ska beakta att ett uttalande gjorts under en pågående debatt.

Migrationsverket redovisar antalet beviljade uppehållstillstånd under 2019 med där angiven grund för uppehållstillstånd i kategorier och underkategorier. Kategorierna är anknytning, arbetsmarknad, asyl, EES och studerande. I kategorin arbetsmarknad finns underkategorierna anhöriga – arbetsmarknad,

arbetstagare, egna företagare, gästforskare och internationellt utbyte/praktikanter/idrottsutövare. Någon kategori benämnd arbetskraftsinvandring finns inte i Migrationsverkets statistik.

Utskottet noterar att statsministerns uttalande gjordes i en debatt i riksdagens kammare. Vad som framkommit i granskningen ger inte anledning till något uttalande från utskottet.

5.8 Statsråds uttalanden om export av krigsmateriel

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 994-2019/20), *bilaga A5.8.1*, begärs det att utskottet granskar vissa uttalanden om svensk export av krigsmateriel gjorda av justitieminister Morgan Johansson, inrikesminister Mikael Damberg och utrikesminister Ann Linde. I anmälan görs det gällande att statsråden genom sina uttalanden har velat förminska betydelsen av Sveriges export av krigsmateriel. De har enligt anmälaren därigenom riskerat att vilseleda allmänheten om exportens innehåll och regelverk. Uttalandena har gjorts i den debatt om Sveriges export av krigsmateriel till Turkiet som följde på Turkiets invasion av nordöstra Syrien i oktober 2019.

Morgan Johansson ska enligt anmälan i en skriftlig kommentar till Sveriges radios nyhetsprogram Ekot den 10 oktober 2019 ha uttalat att det under 2018 inte förekommit någon export av krigsmateriel för strid till Turkiet och att det dittills under 2019 inte hade beviljats några exporttillstånd för sådan krigsmateriel.

Mikael Damberg ska enligt anmälaren samma dag i riksdagens frågestund ha gjort ett uttalande med samma innebörd.

Ann Linde ska, även detta den 10 oktober 2019, i TV4 ha uttalat att Sverige inte exporterar krigsmateriel till länder som är i pågående strider. Dagen därpå ska hon vidare enligt anmälan till Dagens Nyheter ha uttalat att det inte är offentligt vilket slags övrigt krigsmateriel som har exporterats till Turkiet, men att exempel på övrig krigsmateriel kan vara brandfilter, första hjälpen-lådor och skyddsplåtar.

Anmälan menar att uttalandena är felaktiga eller missvisande. Krigsmateriel för strid är enligt anmälaren materiel med ”förstörelsebringande verkan”, men även övrig krigsmateriel är militär materiel och kan utgöras av vapen och ammunition. Genom att påpeka att Sverige inte exporterar krigsmateriel för strid framstår det enligt anmälaren som om statsråden medvetet försöker tona ned betydelsen av den krigsmaterielexport som förekommer. Dessutom, menar anmälan, är varken brandfilter eller första hjälpen-lådor exempel på övrig krigsmateriel. För att ett föremål ska klassas som krigsmateriel och därmed kontrolleras enligt bestämmelserna om exportkontroll krävs det att det är särskilt utvecklat för militärt bruk.

Slutligen menar anmälaren att det inte stämmer att Sverige inte exporterar krigsmateriel till länder som är i pågående strider. Sverige har enligt anmälaren t.ex. under pågående krig exporterat krigsmateriel till stater som strider i Jemen.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat promemorior från Utrikesdepartementet, *bilaga A5.8.2–3*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Krigsmateriel

Bestämmelser om krigsmateriel finns i lagen (1992:1300) och förordningen (1992:1303) om krigsmateriel. Härutöver har principer och riktlinjer för krigsmaterielexport beslutats av regeringen och godkänts av riksdagen (prop. 2017/18:23, bet. 2017/18:UU9, rskr. 2017/18:163).

Krigsmateriel är enligt 1 § krigsmateriellagen materiel som är utformad för militärt bruk och som enligt regeringens föreskrifter utgör krigsmateriel. Sådana föreskrifter finns i en bilaga till krigsmaterieförordningen, den s.k. krigsmaterieförteckningen, där samtliga produkter som utgör krigsmateriel definieras. En åtskillnad görs i krigsmaterieförteckningen mellan krigsmateriel för strid (KS) och övrig krigsmateriel (ÖK). All krigsmateriel, dvs. oavsett om den är avsedd för strid eller inte, omfattas av krigsmateriellagens krav på tillstånd för tillverkning, tillhandahållande och utförelse.

I krigsmaterieförteckningens del A räknas 21 s.k. materielkategorier upp. Som exempel kan nämnas följande kategorier:

- slätborrade vapen med en kaliber som understiger respektive överstiger en viss storlek, andra vapen och automatvapen med en kaliber som understiger respektive överstiger en viss storlek samt tillbehör till och särskilt utformade komponenter för sådana vapen
- bomber, torpeder, raketer, robotar, andra anordningar och laddningar med sprängverkan samt tillhörande utrustning och tillbehör
- kemiska agenser, biologiska agenser, agenser för kravallhantering, radioaktiva material, tillhörande utrustning, komponenter och material.

För varje kategori lämnas detaljerade preciseringar av vilka materiel som ska hänföras till respektive materielkategori. Så anges exempelvis under den ovan nämnda materielkategorin som avser bomber m.m. närmare vilka bomber, torpeder, granater och liknande materiel som ska hänföras till denna kategori. I förteckningens del D anges vidare vilka av de krigsmateriel som räknas upp i del A som utgör krigsmateriel för strid. Resten utgör övrig krigsmateriel. Av denna ordning följer exempelvis att bomber, torpeder, granater, minor och

sprängladdningar utgör krigsmateriel för strid medan rökbehållare, patroner och simulatorer utgör övrig krigsmateriel.

Utöver krigsmateriel finns också produkter med dubbla användningsområden (PDA). Dessa har en civil användning, men kan också användas för militära ändamål eller för framställning av massförstörelsevapen. Exempel på PDA kan enligt Inspektionen för strategiska produkter (ISP) bl.a. vara olika slags kemikalier, verktygsmaskiner, värmväxlare, ventiler och pumpar.

Export av krigsmateriel

Krigsmateriel får inte exporteras utan tillstånd. Detta gäller både för krigsmateriel för strid och övrig krigsmateriel. Ansökningar om tillstånd prövas av ISP. Tillstånd får enligt 1 § krigsmateriellagen bara medges om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges internationella förpliktelser eller Sveriges utrikespolitik i övrigt.

Av riktlinjerna för utförsel och annan utlandssamverkan följer bl.a. följande (prop. 2017/18:23 s. 66 f.).

Tillstånd till utförsel av krigsmateriel för strid, eller till annan utlandssamverkan som avser krigsmateriel för strid eller övrig krigsmateriel, bör inte beviljas om det avser en stat som befinner sig i väpnad konflikt med en annan stat, oavsett om krigsförklaring har avgetts eller inte, en stat som är invecklad i en internationell konflikt som kan befaras leda till väpnad konflikt eller en stat som har inre väpnade oroligheter. Med utlandssamverkan avses att Sverige deltar i internationella försvarsmaterielsamarbeten, dvs. gränsöverskridande samarbeten kring utvecklingen av försvarsmateriel (se t.ex. a. prop. s. 63 f.).

Tillstånd bör som huvudregel beviljas för utförsel av materiel som klassificerats som övrig krigsmateriel. Denna presumtion gäller om den mottagande staten inte befinner sig i väpnad konflikt med en annan stat eller har inre väpnade oroligheter, det i den mottagande staten inte förekommer allvarliga och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter, det inte finns grava brister i den mottagande statens demokratiska status och det inte finns ett ovillkorligt hinder.

Även för export av PDA krävs tillstånd av ISP.

Ett meddelat tillstånd till utförsel ska återkallas om det uppstår ett ovillkorligt exporthinder. Ett tillstånd bör också återkallas om den mottagande staten kommer i väpnad konflikt med en annan stat eller får inre väpnade oroligheter. Undantagsvis bör det, i de två senare fallen, vara möjligt att avstå från att återkalla ett tillstånd, om det är förenligt med de folkrättsliga reglerna och med principerna och målen för Sveriges utrikespolitik.

Regeringen redovisar årligen till riksdagen den svenska exportkontrollpolitiken i skrivelsen Strategisk exportkontroll – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden. I skrivelserna lämnas bl.a. statistikuppgifter om svensk krigsmaterielexport, redovisad på mottagarland, materielkategori och ekonomiskt värde.

Svensk krigsmaterielexport till Turkiet

Med anledning av händelseutvecklingen i norra Syrien hösten 2019 presenterade ISP den 15 oktober 2019 uppgifter om Sveriges faktiska export till Turkiet under perioden 2014–2018.

Av ISP:s uppgifter framgår följande:

- 2018 bestod exporten till Turkiet av endast övrig krigsmateriel.
- 2016 och 2017 utgjorde ungefär 1 promille av exporten till Turkiet krigsmateriel för strid. Resten utgjordes av övrig krigsmateriel.
- 2015 utgjorde 20 procent av exporten till Turkiet krigsmateriel för strid. Resten utgjordes av övrig krigsmateriel.
- 2014 utgjorde 40 procent av exporten till Turkiet krigsmateriel för strid. Resten utgjordes av övrig krigsmateriel.

Den krigsmateriel för strid som har exporterats till Turkiet har enligt ISP uteslutande avsett krut och sprängämnen, medan exporten av övrig krigsmateriel har avsett elektronisk utrustning, pansar- och skyddsutrustning, maskeringsutrustning, programvara samt tekniskt bistånd. Sverige har inte exporterat några vapensystem till Turkiet.

ISP uppger vidare att inga utförseltillstånd som rör krigsmateriel till Turkiet har beviljats under 2019, och att inga nya exportaffärer till Turkiet har godkänts sedan april 2017. Alla gällande tillstånd för försäljning av krigsmateriel till Turkiet återkallades av ISP den 15 oktober 2019.

Tidigare granskning

Utskottet har vid ett flertal tillfällen granskat uttalanden av statsråd i olika sammanhang. Utskottet brukar i dessa granskningar framhålla dels att utskottets granskning ska avse statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning, dels att ett statsråd i likhet med alla andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men statsråd kan med hänsyn till sin speciella ställning behöva ta särskilda hänsyn.

Ett antal granskningar har gällt frågan om huruvida innehållet i uttalanden av statsråd har varit korrekt (se t.ex. bet. 2014/15:KU20 s. 250 f., bet. 2016/17:KU20 s. 324 f. bet. 2017/18:KU20 s. 300 f. samt 2018/19:KU20 s. 201 och s. 214 f.). Utskottet har uttalat att en självklar utgångspunkt är att statsråds uttalanden ska vara korrekta. Detta utesluter enligt utskottet inte att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat och polemiskt.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har genom två skrivelser som sänts till Regeringskansliet begärt svar på vissa frågor. Som svar fick utskottet den 18 februari 2020 respektive den 12 mars 2020 promemorior från Utrikesdepartementet (bilaga A5.8.2–3). Av promemoriorna framgår i huvudsak följande.

Det stämmer att statsråden har gjort de uttalanden som återges i anmälan.

I ett läge där Turkiet hade inlett en militäroffensiv i norra Syrien fanns det skäl att särskilt belysa att den faktiska krigsmaterielexporten från Sverige till Turkiet under föregående år inte hade innefattat någon materiel med förstörelsebringande verkan, dvs. krigsmateriel för strid.

Varken brandfiltar eller första hjälpen-utrustning klassificeras som övrig krigsmateriel i bilagan till förordningen (1992:1303) om krigsmateriel. Utrikesministern var därmed felinformerad när hon gjorde uttalandet i detta avseende. Några åtgärder har inte vidtagits för att korrigera uppgifterna i utrikesministerns uttalande. Uppgifterna har inte använts i något ytterligare sammanhang.

Utrikesministerns uttalande om att det inte förekommer svensk krigsmaterielexport till länder som är i pågående strider gjordes i samband med att hon beskrev det svenska regelverket för export av krigsmateriel. Uttalandet gjordes mot bakgrund av de svenska riktlinjerna för krigsmaterielexport. Enligt dessa bör export av krigsmateriel inte beviljas till en stat som befinner sig i väpnad konflikt med en annan stat. Det är dock inte att likställa med ett absolut exportförbud.

Utskottets ställningstagande

Utskottet kan konstatera att delar av utrikesministerns uttalande var felaktiga. Som utskottet tidigare har framhållit är det en självklar utgångspunkt att statsråds uttalanden ska vara korrekta. Granskningen ger i övrigt inte anledning till något uttalande från utskottets sida.

5.9 Justitie- och migrationsministerns uttalande om beviljade uppehållstillstånd på grund av anknytning

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1036-2019/20), *bilaga A5.9.1*, begärs det att utskottet ska granska ett uttalande som justitie- och migrationsminister Morgan Johansson gjorde på Twitter den 9 januari 2020 om antalet beviljade uppehållstillstånd på grund av anknytning under 2019.

Anmälaren anför att Morgan Johansson på Twitter har påstått att en genomförd lagändring som underlättat för familjeåterförening inte har ökat antalet ärenden av detta slag. Ministern har tillsammans med ett diagram över antalet beviljade uppehållstillstånd på grund av anknytning för 2010–2019 skrivit att antalet ärenden kraftigt minskat, snarare än ökat, efter den genomförda förändringen. Vidare anför anmälaren att ministern har skrivit att lagändringen inte lett till någon ny flyktingkris eller förlorad kontroll och att de som trodde att så skulle bli fallet fick fel.

Den lagändring ministern hänvisar till är enligt anmälaren förlängning av lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få

uppehållstillstånd i Sverige, som riksdagen beslutade den 18 juni 2019. Anmälaren framhåller att den genomsnittliga handläggningstiden för ärenden om familjeåterförening var 419 dagar vid utgången av juli 2019. Detta framgår av en skrivelse från Justitiedepartementet (Ju2019/02586/L7), i vilken departementet för Sveriges räkning svarade på en formell underrättelse från Europeiska kommissionen om genomförandet av bl.a. familjeåterföreningsdirektivet. Eftersom ministern gjorde uttalandet den 9 januari 2020 medförde de långa handläggningstiderna för familjeåterförening att det enligt anmälaren var omöjligt att utvärdera effekten av lagändringen vid tidpunkten för uttalandet. Enligt anmälaren ger ministerns uttalande därför en felaktig bild av verkligheten.

Mot bakgrund av det anmälaren anför om att Morgan Johanssons uttalande är missvisande anser anmälaren att konstitutionsutskottet bör granska ministerns uttalande.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Justitiedepartementet, *bilaga A5.9.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Den 9 januari 2020 publicerade Morgan Johansson en Twittertråd där det första meddelandet lyder:

Går igenom asylstatistiken för 2019. När vi i somras gjorde det något lättare för t ex nyanlända syrier att ta hit barn och maka/make, så var det många som hävdade att antalet ärenden skulle öka kraftigt.

Det blev tvärtom. En kraftig minskning och lägre siffror än på nio år.

På en bifogad bild visas ett diagram. Av diagrammet framgår antalet beviljade uppehållstillstånd för anknytning under perioden 2010–2019. Över diagrammet står texten ”Antalet beviljade uppehållstillstånd för anknytning var 31 785 stycken under 2019. Det är den lägsta siffran på nio år.” Senare i Twittertråden har Morgan Johansson skrivit följande:

Alarmisterna fick alltså fel. Det ledde inte till någon ny flyktingkris eller förlorad kontroll.

Men det ledde till att familjer kunde återförenas igen i trygghet, och börja bygga ett nytt liv här i Sverige.

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har flera gånger granskat statsråds uttalanden i olika sammanhang. Ofta har det rört sig om uppgifter som har lämnats vid kontakter mellan regeringen och dess myndigheter. Ibland har granskningen kommit in på frågor som rör instruktionsförbudet gentemot domstolar, förvaltningsmyndigheter och Riksbanken eller avsett uppgifter som statsråd har lämnat i

anslutning till regeringsbeslut (se t.ex. bet. 1999/2000:KU20 s. 119 f., bet. 2003/04:KU20 s. 189 f., bet. 2004/05:KU20 s. 196 f., bet. 2005/06:KU20 s. 156 f. och bet. 2007/08:KU20 s. 163 f.).

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 det ovannämnda tillfället, underströk att det givetvis var viktigt att finansministern vid det aktuella tillfället hade säkerställt att hennes uttalanden grundades på uppgifter som var korrekta. I den promemoria som hade upprättats inom Finansdepartementet till svar på utskottets frågor uppgavs att den ovannämnda redovisningen av ministern byggde på beräkningar och prognoser som tagits fram inom departementet. Granskningen gav i övrigt inte anledning till något uttalande av utskottet.

Utskottet 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 har granskat en rad olika uttalanden av statsråd. Som utskottet tidigare framhållit ska konstitutionsutskottets granskning avse statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Vidare anförde utskottet att statsråd, i likhet med alla andra medborgare, har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men statsråd kan behöva ta särskild hänsyn. En självklar utgångspunkt i dessa sammanhang är att uttalandena ska vara korrekta. Detta uteslöt enligt utskottet naturligtvis inte att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat och polemiskt. Det uttalande av justitie- och migrationsministern som var aktuellt i granskningsärendet gjordes i ett Twittermeddelande. Utskottet konstaterade att det framgick av utredningen i ärendet att statsrådet i sitt uttalande om arbetslösheten bland utrikes födda redovisade statistik som inte mer än i möjligen begränsad utsträckning inkluderade den grupp som 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.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 5 mars 2020 en svarspromemoria utarbetad inom Justitiedepartementet (bilaga A5.9.2).

Av promemorian framgår att justitie- och migrationsministern löpande får information från Justitiedepartementet om antalet inkomna och avslutade ärenden gällande uppehållstillstånd. Det aktuella Twitterinlägget grundade sig enligt promemorian på statistik från Migrationsverket avseende beviljade uppehållstillstånd för flertalet kategorier av anknytningsärenden. I denna statistik ingick även anknytningsärenden som hade kommit in och avgjorts efter den 20 juli 2019, när lagändringarna om familjeåterförening trädde i kraft.

Vidare framgår det av promemorian att Twitterinlägget syftade till att uttrycka att den aktuella lagändringen inte hade lett till en sådan kraftig ökning av antalet ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning som många hade hävdat att den skulle leda till. Till grund för inlägget låg därför även statistik över inkomna ansökningar om uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning. Av den statistiken framgår att det under perioden juli till november 2019 endast kom in 566, eller knappt 3 procent, fler ansökningar än samma period året före, dvs. innan lagändringarna om familjeåterförening i lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige trädde i kraft.

Justitie- och migrationsministrarnas bedömning var att förändringen i familjeåterföreningsreglerna inte hade lett till den kraftiga ökningen av antalet ärenden som kritikerna befarat. Den bedömningen hade stöd redan i novembersiffrorna, men stärktes ytterligare av de därpå följande månadernas utveckling. Under december 2019–januari 2020 minskade antalet inkomna ansökningar om uppehållstillstånd för familjeåterförening med 977 ansökningar eller 14 procent i förhållande till motsvarande period föregående år.

På frågan om hur Morgan Johanssons uttalande om konsekvenserna av lagändringen, vid den tidpunkt då uttalandet gjordes, förhåller sig till Justitiedepartementets beräkningar av den genomsnittliga handläggningstiden för familjeåterförening har följande angetts. Den genomsnittliga handläggningstiden som har angetts i Justitiedepartementets svar till kommissionen den 25 oktober 2019 (Ju2019/02586/L7) är ett genomsnitt för perioden fr.o.m. januari t.o.m. juli 2019, dvs. till större delen innan de aktuella lagändringarna trädde i kraft.

Utskottets ställningstagande

Konstitutionsutskottet har genom åren granskat en rad olika uttalanden av statsråd. 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 utesluter naturligtvis inte att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat och polemiskt. Att ett uttalande görs på ett statsråds personliga Twitterkonto saknar, som utskottet tidigare har framhållit, betydelse i sammanhanget.

Justitie- och migrationsministern drog i sitt uttalande slutsatser om hur antalet ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning hade påverkats av de lagändringar om familjeåterförening som hade trätt i kraft cirka sex månader tidigare. Utskottet konstaterar att det framgår av utredningen att den statistik som statsrådet redovisade i sitt uttalande inte, mer än i möjligen begränsad utsträckning, ger underlag för några slutsatser om den aktuella lagändringens effekter. Justitie- och migrationsministern ansvarar för sina uttalanden och därmed även för att de uppgifter som han lämnar är korrekta.

5.10 Energi- och digitaliseringsministerns uttalanden om rostskador på Ringhals

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1142-2019/20), *bilaga A5.10.1*, begärs det att konstitutionsutskottet ska granska om energi- och digitaliseringsminister Anders Ygeman spridit felaktiga uppgifter i sociala medier.

Anmälaren anger att Anders Ygeman i två Twittermeddelanden den 17 respektive den 29 december 2019 påstod att rost påträffats i reaktorinneslutningen, vilket illustrerades med fotografier av de påstådda rostskadorna. I anmälan görs gällande att de aktuella korrosionsskadorna fanns i reaktorn Ringhals 2 och att dessa åtgärdades åren 2015–2016. Det medför enligt anmälan att Anders Ygeman använde gamla bilder, som tagits före reparationen, till stöd för att det idag finns korrosionsskador på reaktor 2, vilket var vilseledande och har haft betydelse i den allmänna diskussionen och den politiska debatten.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Infrastrukturdepartementet, *bilaga A5.10.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Den 17 december 2019 publicerades följande Twittermeddelande i Anders Ygemans namn:

Rost har påträffats i reaktorinneslutningen. Vattenfall konstaterar att Ringhals 1 och 2 inte går att driva vidare på marknadsmässiga grunder.

Trots detta vill SD och M tvinga fram fortsatt drift. Hur många skattemiljarder är M beredda att subventionera fortsatt drift med?

Under inlägget fanns två bilder. Under den översta bilden fanns texten ”Bild 5.1:H 13, identifierade områden med korrosionsskador pilmarkerade.”

Den 29 december 2019 publicerades följande Twittermeddelande på samma konto:

Debatterar Ringhals 2 i SR P 1 morgon 07:15 i morgon. Reaktorinneslutningens bottenplåt är rostig och det går inte att driva vidare på marknadsmässiga grunder.

Trots det vill M tvinga fram fortsatt drift. Hur många skattemiljarder är M beredda att subventionera fortsatt drift med?

Under inlägget fanns en bild med texten ”Bild 5.1: H 13, identifierade områden med korrosionsskador pilmarkerade.”

Twittermeddelandena med bilder finns i anmälan, bilaga A5.10.1.

Gällande ordning

Av 1 kap. 9 § regeringsformen följer att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktlighet 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.

Tidigare granskning

Objektivitetsprincipen

Våren 2012 granskade utskottet 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 § regeringsformen 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 korrigerar detta. Det sagda gällde enligt utskottet information av det slag som hade uppmärksammats i granskningen. Granskningen gav inte anledning till något ytterligare uttalande från utskottets sida.

Utskottet granskade under våren 2017 statsministerns uttalanden om ett politiskt parti (bet. 2016/17:KU20 s. 324 f.). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet inledningsvis att det i den aktuella granskningsanmälan och i flera anmälningar de senaste åren hade gjorts gällande att statsråds uttalanden i olika sammanhang stred mot saklighetskravet i 1 kap. 9 § regeringsformen (s. 332). 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 enligt utskottet 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.

Uttalanden av statsråd

Konstitutionsutskottet har i flera ärenden granskat statsråds uttalanden i olika sammanhang. Ofta har det rört sig om uppgifter som har lämnats vid kontakter mellan regeringen och dess myndigheter. Ibland har granskningen kommit in på frågor som rör instruktionsförbudet gentemot domstolar, förvaltningsmyndigheter och Riksbanken eller avsett uppgifter som statsråd har lämnat i anslutning till regeringsbeslut (se t.ex. bet. 1999/2000:KU20 s. 119 f., bet. 2003/04:KU20 s. 189 f., bet. 2004/05:KU20 s. 196 f., bet. 2005/06:KU20 s. 156 f. och bet. 2007/08:KU20 s. 163 f.).

Våren 2018 granskade utskottet uttalande av justitie- och migrationsministern som gjorts i ett Twittermeddelande om arbetslösheten bland utrikes födda (bet. 2017/18:KU20 s. 300 f.). Utskottet angav i sitt ställningstagande bl.a. följande (s. 306):

Det i granskningsärendet aktuella uttalandet av justitie- och migrationsministern gjordes i ett Twittermeddelande. Utskottet konstaterar att det av

utredningen i ärendet framgår att statsrådet i sitt uttalande om arbetslösheten bland utrikes födda redovisade statistik som inte mer än i möjligen begränsad utsträckning inkluderar den grupp uttalandet avsåg. Uttalandet gav därmed en missvisande bild. Justitie- och migrationsministern ansvarar för sina uttalanden och därmed även för att de uppgifter han lämnar är korrekta. Att det aktuella uttalandet gjordes på hans personliga Twitterkonto saknar i sammanhanget betydelse.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet bl.a. svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 10 mars 2020 en svarspromemoria som upprättats inom Infrastrukturdepartementet (bilaga A5.10.2).

På en fråga om vilket underlag om rostskador på Ringhals som Anders Ygeman hade tillgång till när de två aktuella Twittermeddelandena publicerades, uppges i promemorian att Anders Ygeman hade tillgång till Strålskyddsmyndighetens rapport Säkerhets- och strålskyddsbedömning av fortsatt drift med skadad bottenplåt i Ringhals 2, daterad den 14 oktober 2016.

Med anledning av utskottets fråga om de aktuella fotografierna visar skicket på Ringhals 2 vid tiden för de två meddelandena uppges följande i promemorian:

Bilderna visar skador som reparerats på bottenplåten men andra liknande skador finns kvar.

Av rapporten som nämns ovan framgår att bottenplåten i kärnkraftsreaktorn Ringhals 2 varit utsatt för ett korrosionsangrepp och att korrosionsskador djupare än 3 mm har reparerats, men att korrosionsangrepp som är grundare än 3 mm kvarstår.

Utskottets ställningstagande

Som utskottet har uttalat i tidigare granskningar har statsråd, i likhet med alla andra medborgare, rätt att göra uttalanden i olika sammanhang men statsråd kan behöva ta särskilda hänsyn. Vidare är det viktigt att ett statsråd har säkerställt att hans eller hennes uttalanden grundas på uppgifter som är korrekta, vilket dock inte utesluter att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat eller polemiskt.

De fotografier som funnits med i Anders Ygemans Twittermeddelanden den 17 och den 29 december 2019 visar skador på bottenplåten i kärnkraftsreaktorn Ringhals 2 som hade reparerats vid tiden för Twittermeddelandet, även om korrosionsangrepp som var grundare än dessa alltjämt kvarstod. Genom att fotografierna visar skador som hade reparerats och som var allvarligare än kvarstående skador, gav Anders Ygemans Twittermeddelanden en bild som inte är korrekt.

5.11 Inrikesministerns uttalanden om ett inkommet förslag till åtgärder mot gängbrottsligheten

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1177-2019/20), *bilaga A5.11.1*, begärs det att utskottet granskar inrikesminister Mikael Dambergs påstående om att Moderaterna saknar förslag mot gängbrottslighet i form av brottsförebyggande åtgärder.

Anmälaren anför att Mikael Damberg i en debattartikel i Dagens Nyheter har beskrivit Moderaternas förslag mot gängbrottslighet på ett felaktigt sätt. Anmälaren framför att inrikesministern i sin debattartikel har skrivit att Moderaterna kom till de samtal om åtgärder mot gängbrottsligheten som regeringen hade bjudit in till utan ett enda brottsförebyggande åtgärdsförslag. Enligt anmälaren hade dock Moderaterna skickat ett diskussionsunderlag till Regeringskansliet som innehöll 13 förslag varav 3 brottsförebyggande. Detta e-postmeddelande utgör enligt anmälaren en allmän handling. Anmälaren menar att inrikesministern har försökt förespegla att det inte finns någon allmän handling i Regeringskansliet med det innehåll som beskrivs i anmälan. Uttalandet bör därmed anses stå i konflikt med den grundlagsskyddade rätten att ta del av allmänna handlingar.

Mot bakgrund av det anmälaren anför om att Mikael Dambergs uttalande är missvisande anser anmälaren att konstitutionsutskottet bör granska ministerns uttalande.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat två promemorior som upprättats inom Justitiedepartementet, *bilaga A5.11.2–3*.

Utredning i ärendet

Debattartikel i Dagens Nyheter

Den 3 november 2019 publicerade Dagens Nyheter en debattartikel av Mikael Damberg med titeln Moderaterna är ointresserade av orsakerna till gängvåldet. I debattartikeln framhöll inrikesministern att regeringen tidigare samma höst hade bjudit in till blocköverskridande förhandlingar om nya åtgärder mot gängvåldet. Inrikesministern uppgav bl.a. att Moderaterna var ointresserade av brottsförebyggande åtgärder och i sitt budgetförslag för 2020 skar bort drygt en miljard kronor för sådana åtgärder. Vidare uttalade ministern att Moderaterna ”kom till gängförhandlingarna utan ett enda brottsförebyggande förslag i portföljerna”.

Gällande ordning

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

Med handling avses en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt (3 §). 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 (4 §).

Tidigare granskning

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 2018 granskade utskottet ett uttalande av justitie- och migrationsministern om arbetslösheten bland utrikes födda (bet. 2017/18:KU20 s. 300 f.). Utskottet anförde att det genom åren granskat en rad olika uttalanden av statsråd. Som utskottet tidigare framhållit ska konstitutionsutskottets granskning avse statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Vidare anförde utskottet att statsråd, i likhet med alla andra medborgare, har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men statsråd kan behöva ta särskild hänsyn. En självklar utgångspunkt i dessa sammanhang är att uttalandena ska vara korrekta. Detta uteslöt enligt utskottet naturligtvis inte att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat och polemiskt. Det uttalande av justitie- och migrationsministern som var aktuellt i granskningsärendet gjordes i ett Twittermeddelande. Utskottet konstaterade att det framgick av utredningen i ärendet att statsrådet i sitt uttalande om arbetslösheten bland utrikes födda redovisade statistik som inte mer än i möjligen begränsad utsträckning inkluderade den grupp uttalandet avsåg. Uttalandet gav därmed en missvisande bild. Justitie- och migrationsministern ansvarar för sina uttalanden och därmed även för att de uppgifter som han lämnar är korrekta. Att det aktuella uttalandet gjordes på hans personliga Twitterkonto saknade betydelse i sammanhanget. Granskningen gav i övrigt inte anledning till något uttalande av utskottet.

Hanteringen av allmänna handlingar

Konstitutionsutskottet har vid flera tidigare tillfällen granskat regeringens hantering av allmänna handlingar (se t.ex. bet. 2012/13:KU10 s. 22 f., bet. 2014/15:KU10 s. 20 f. och bet. 2016/17:KU20 s. 143 f.). 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 samt insyn i och kontroll av myndigheternas verksamhet. En grundläggande förutsättning för att denna rätt ska fungera på avsett sätt är att allmänheten kan få vetskap om vilka handlingar som finns hos en myndighet.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på vissa frågor. Utskottet fick den 10 mars och den 29 april 2020 två svarspromemorior som är upprättade inom Justitiedepartementet (bilaga A5.11.2–3). I promemoriorna anges i huvudsak följande.

I Regeringskansliet finns en inkommen handling från Johan Forssell daterad den 9 september 2019. Av handlingen framgår att den innehåller 13 förslag, varav 3 brottsförebyggande. I Regeringskansliet finns även en inkommen handling från Moderaternas stabschef Johan Stuart daterad den 1 september 2019. Handlingen, som är ställd till statsministern, innehåller tio förslag som Ulf Kristersson anser bör genomföras. Inget av dessa förslag är brottsförebyggande.

Utifrån det faktum att det även finns en inkommen handling i Regeringskansliet från den 9 september 2019 blev statsrådets uttalande i Dagens Nyheter den 3 november 2019 missvisande. Uttalandet har inte korrigerats.

Utskottets ställningstagande

Konstitutionsutskottet har genom åren granskat en rad olika uttalanden av statsråd. Som utskottet tidigare har framhållit ska konstitutionsutskottets granskning avse statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. 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 utesluter naturligtvis inte att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat och polemiskt.

Utskottet konstaterar att inrikesministern i sitt uttalande har angett att ett riksdagsparti kom till de blocköverskridande samtalen om åtgärder mot gängbrottslighet utan ett enda brottsförebyggande åtgärdsförslag. Av en handling som inkommit till Regeringskansliet framgår det emellertid att partiet hade fört fram ett antal brottsförebyggande åtgärdsförslag inför de nämnda samtalen. Uttalandet var alltså inte korrekt och har inte heller korrigerats. Inrikesministern ansvarar för sina uttalanden och därmed även för att de uppgifter som han lämnar är korrekta.

Granskningen ger i övrigt inte anledning till något uttalande från utskottet.

5.12 Statsministerns uttalande om migrationspolitiken

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 330-2019/20), *bilaga A5.12.1*, begärs att utskottet granskar statsminister Stefan Löfvens uttalanden om migrationspolitiken. Anmälaren anför att statsministern i en intervju bl.a. hade uttalat att vi ska ha färre flyktingar. Anmälaren menar att uttalandet inte överensstämmer med regeringens hållning i frågan. Vidare menar anmälaren att Stefan Löfven inte har uttalat sig i egenskap av partiordförande, utan i egenskap av statsminister. Då statsministern uttalar sig i intervjuer så sker det, enligt anmälaren, i egenskap av företrädare för regeringen; statsministern uttalar sig inte som privatperson, inte som debattör och inte heller, om det inte särskilt framgår av sammanhanget, som socialdemokratisk partiordförande. Anmälaren vill framhålla att statsminister Stefan Löfven i det aktuella fallet intervjuades under ett officiellt besök i egenskap av statsminister och det framgick inte av intervjun att hans uttalanden skedde i annan egenskap än som statsminister och företrädare för regeringen. Anmälaren menar därför att det fanns anledning att tro att den åsikt han gav uttryck för om asylinvandringen till Sverige var regeringens.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Statsrådsberedningen, *bilaga A5.12.2*

Utredning i ärendet

Bakgrund

I en intervju med Sydsvenskan i samband med ett besök i Skåne den 9 oktober 2019 gjorde Stefan Löfven bl.a. följande uttalanden:

Vi ska inte ha fler flyktingar. Vi ska ha färre. Och de som kommer hit ska snabbare in i arbete.

Vi behöver ha färre asylsökande. Vi måste ha en långsiktigt hållbar migrationspolitik. De som får ja på sin ansökan ska så snabbt som möjligt komma in i det svenska samhället. De ska snabbare få språkutbildning och kontakt med arbetslivet.

De som får nej på sin asylansökan måste återvända till sitt hemland. Det är faktiskt 50 000 personer som under ett antal år rest tillbaka hem från Sverige. Det finns ingen ny policy, men vi måste hålla i.

I samma artikel gav Stefan Löfven följande svar på frågan om ett fransk-italienskt förslag om att bl.a. Sverige skulle ta emot båtflyktingar som nått EU via Italien och Malta:

Det förslaget är ju bara en tillfällig lösning. Vi är ute efter en ny permanent ordning där alla EU-länder tar ansvar. Det kan ju inte bara ligga på några länder.

När man diskuterar en tillfällig lösning ska knappast Sverige vara mottagningsland. Vi tar redan ett väldigt stort ansvar. Vi har tagit ner antalet asylsökande dramatiskt som kommer till Sverige. Så måste det förbli. Därför blir det ingenting den här gången.

I en artikel i Expressen från den 10 oktober 2019 citeras uttalanden i sociala medier där bl.a. Per Bolund och Isabella Lövin, enligt artikeln, gör följande uttalanden på Twitter:

(Per Bolund) Detta är regeringens politik: Sveriges flyktingpolitik ska vara rättssäker, effektiv och human. Vi vill att alla länder, inklusive Sverige, tar ansvar. Sverige ska delta i samtalen om hur de som räddas på Medelhavet ska fördelas. Vi ska bidra om det går!

(Isabella Lövin) Nej. Fel i rubriken, (s) har sin politik. Regeringen driver att Sverige ska stå upp för asylrätten och att flyktingpolitik ska vara rättssäker, effektiv och human. Vi vill att alla länder, inklusive Sverige, tar ansvar.

Även Stefan Löfvens pressekreterare Gösta Brunnander uttalar sig i samma artikel och ger följande kommentar:

I artikeln uttalar sig Stefan Löfven i egenskap av partiordförande och svarade på frågan om svenska Socialdemokraterna är på väg mot en dansk modell vad gäller migrationspolitiken. Det han redogjorde för har varit socialdemokratisk politik sedan maj 2018.

Gällande ordning

Enligt 1 kap. 6 § regeringsformen (RF) styr regeringen riket. Med undantag av vissa ärenden som gäller verkställighet inom Försvarsmakten avgörs regeringsärenden, enligt 7 kap. 3 § RF, av regeringen vid regerings-sammanträde. Innebörden av detta är att beslutsfattandet i regeringen sker genom kollektivt fattade beslut. Regeringsformen tar därmed i princip avstånd från ministerstyre, dvs. rätten för ett statsråd att även statsrättsligt sett avgöra regeringsärenden. Det är enligt 7 kap. 4 § statsministern som kallar övriga statsråd till regeringssammanträde och är ordförande vid sammanträdet. Minst fem statsråd ska delta i regeringssammanträdet. Av 7 kap. 5 § följer att det är departementschefen som är föredragande vid ett regeringssammanträde i de ärenden som hör till hans eller hennes departement. Statsministern kan dock förordna att ett ärende eller en grupp av ärenden, som hör till ett visst departement, ska föredras av ett annat statsråd än departementschefen. Protokoll ska enligt 7 kap. 6 § föras vid regeringssammanträden. Skiljaktiga meningar ska antecknas i protokollet.

Enligt Grundlagberedningen har det ansetts bäst förenligt med det svenska systemet med självständiga ämbetsverk att rätten att ge direktiv för förvaltningsmyndigheterna ligger hos regeringen kollektivt (SOU 1972:15 s. 79 f.). Därutöver menar Grundlagsberedningen att det kollektiva beslutsfattandet har stora företräden såsom underlag för det samarbete som ständigt

pågår i ärenden av varierande art. Särskilt under tider med koalitions- eller samlingsregering ligger det ett värde i ett gemensamt ansvar för ministrarna, ett ansvar som kan åberopas som motiv för insyn och medverkan över departementsgränserna (s. 79–80).

I grundlagspropositionen framhålls att det enligt den parlamentariska praxis som vuxit fram i vårt land ankommer på regeringen att under ansvar inför riksdagen utöva vad som med en term hämtad från dåvarande RF benämns riksstyrelsen (prop. 1973:90). I parlamentarismen såsom den kommer till uttryck i förslaget till RF ligger att regeringen är ett kollektiv, uppbyggt kring statsministerns person, vilket får förutsättas hållas samman av gemensamma politiska värderingar och målsättningar (s. 179).

Tidigare granskning

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.

Under våren 2019 granskade utskottet dåvarande miljöministerns uttalande om Svenskt flyg (bet. 2018/19:KU20 s. 220 f.). I sitt ställningstagande framhöll 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. 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.

Svarspromemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på vissa frågor. Som svar överlämnades den 18 februari 2020 en promemoria som har upprättats inom Statsrådsberedningen (bilaga A5.12.2). Av svars-promemorian framgår följande.

Som svar på frågan om Stefan Löfvens uttalanden gjordes av honom i egenskap av partiordförande angavs följande.

Stefan Löfven blev intervjuad i Malmö av Sydsvenskan och fick under intervjun frågor som specifikt gällde var Socialdemokraterna står i vissa frågor. En sådan fråga gällde om den svenska socialdemokratin är på väg mot en dansk modell i migrationspolitiken. När Stefan Löfven besvarade den frågan inledde han sitt svar med att hänvisa till den pressträff som Socialdemokraterna anordnat i maj 2018, vid vilken han och en annan företrädare för partiet redogjorde för socialdemokratisk migrationspolitik. Det kan alltså inte råda någon tvekan om att det var i egenskap av partiordförande som Stefan Löfven uttalade sig i intervjun i Sydsvenskan.

På utskottets fråga om hur Per Bolunds respektive Isabella Lövin's uttalanden förhåller sig till regeringens officiella hållning angavs följande.

Regeringens officiella hållning uttrycks bland annat i regeringsförklaringen från 2019. I regeringsförklaringen slås fast att den svenska migrationspolitiken ska vara rättssäker, effektiv och human och att asylrätten ska värnas. Vidare är det, för att nå framgång, viktigt för regeringen att Sverige är en aktiv part i diskussionerna och tillsammans med andra medlemsstater delar på ansvaret för människor på flykt. Uttalandena från Per Bolund och Isabella Lövin överensstämmer alltså med regeringens hållning.

Utskottets ställningstagande

Av granskningen framgår att Stefan Löfven har uttalat sig i egenskap av partiordförande. Vad som framkommit i granskningen ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

Sakregister 2000/01–2019/20

§ 5-förordnande	2005/06:20 s. 143
.....	2015/16:20 s. 308
3G	2004/05:20 s. 116

A

Affärsmässighet	2008/09:20 s. 121
Afrikanska utvecklingsbankgruppen.....	2005/06:20 s. 192
Aktiebolagslagen	2003/04:10 s. 31
.....	2013/14:20 s. 229
Aktier, försäljning.....	2009/10:20 s. 175
Aktieägaravtal.....	2011/12:20 s. 207
Allmänna arvsfonden.....	2005/06:10 s. 22
Allmänna handlingar	2006/07:10 s. 51
anteckningar från möten	2015/16:20 s. 239, 243
förekomma.....	2017/18:10 s. 38
registrering och gallring	2012/13:20 s. 268
.....	2012/13:10 s. 22
.....	2012/13:20 s. 119, 220, 267
.....	2013/14:10 s. 38
.....	2013/14:20 s. 121
.....	2014/15:10 s. 20
.....	2014/15:20 s. 193
.....	2015/16:20 s. 17
.....	2016/17:20 s. 64, 143
.....	2017/18:20 s. 127
.....	2018/19:10 s. 77
.....	2018/19:20 s. 106
Twittermeddelande	2017/18:20 s. 300
utlämnande av	2009/10:10 s. 18
.....	2010/11:10 s. 21
.....	2012/13:20 s. 221
.....	2013/14:10 s. 38
.....	2013/14:20 s. 122, 124
.....	2014/15:10 s. 20
.....	2015/16:20 s. 222, 233
.....	2016/17:20 s. 64, 188
.....	2017/18:20 s. 127
utlämnande av, Näringsdepartementet	2012/13:20 s. 219

utlämnande av, Utrikesdepartementet	2013/14:20 s. 120
.....	2016/17:20 s. 143
.....	2017/18:20 s. 127
.....	2018/19:20 s. 106
A-lotteriet.....	2001/02:20 s. 92
Amerikanska ambassadens övervakning i Sverige	2011/12:20 s. 116
Anhörigkommittén.....	2001/02:20 s. 197
Anslag i tilläggsbudget	2008/09:20 s. 109
Anslaget 24:2 i 2007 års budgetproposition.....	2007/08:20 s. 77
Ansvarsfördelning, regeringen–Regeringskansliet vid kris	2005/06:8 s. 52
Ansvarsförhållanden inom regeringen	2017/18:20 s. 331
Ansvarsprincipen	2017/18:20 s. 365
Antiterrorismsamarbete	2005/06:20 s. 61
AP-fonder	2009/10:20 s. 79
.....	2012/13:20 s. 175
Apoteket AB	2009/10:20 s. 207
försäljning av	2011/12:20 s. 102
styrning av	2007/08:20 s. 226
Apoteket Omstrukturering AB (OAB).....	2009/10:20 s. 207
Apoteksbranschen, vertikal integration.....	2011/12:20 s. 102
Apoteksmarknaden, omreglering av	2011/12:20 s. 102
Arbetsförmedlingen	
anslag till.....	2014/15:20 s. 202
översyn av	2015/16:20 s. 37
Arbetsgrupper i Regeringskansliet.....	2017/18:20 s. 127
.....	2018/19:10 s. 77
Arbetslivsinstitutet, avveckling av	2006/07:20 s. 162
Arbetslöshetsförsäkringen	2006/07:20 s. 162
.....	2009/10:20 s. 139
Arbetsmiljön, överklagningsärenden avseende.....	2003/04:10 s. 34
Arbetsskadeärenden, skillnader i utfall för kvinnor och	
män	2012/13:20 s. 164
Arvsfondsdelegationen	2005/06:10 s. 22
Assi Domän	2001/02:20 s. 104
Assistansersättning	2017/18:20 s. 230
Asylprocedurdirektivet	2004/05:20 s. 142
Asylprocessen, barn i.....	2006/07:20 s. 73
Asylärenden	
handläggningstid.....	2004/05:20 s. 89
åldersbedömningar	2017/18:20 s. 258

Avidentifierade ansökningshandlingar	2005/06:10 s. 16
Avtal	
med tjeckiska staten om flygplan	2005/06:20 s. 23
mellan myndigheter	2005/06:10 s. 21
mellan svenska staten och Saab	2011/12:20 s. 82
om merkostnadsersättning plusjobb	2008/09:20 s. 40
om militärt samarbete, Saudiarabien	2005/06:20 s. 59
.....	2012/13:20 s. 264, 288
om svavelutsläpp i Östersjön	2010/11:20 s. 243
skatteavtal med Danmark	2010/11:20 s. 264
upphörandeavtal av entreprenadkontrakt	
om banhållning	2011/12:20 s. 101
återtagandeavtal med Irak	2010/11:20 s. 275
Avvisning	
till Egypten	2001/02:20 s. 128
.....	2005/06:2 s. 7
.....	2008/09:20 s. 283
till Marocko	2008/09:20 s. 263

B

Bankkrisen 1990–1994	2009/10:10 s. 53
Barn i internationella förhållanden	2016/17:10 s. 30
Barnomsorg, riksdagens beslut om	2005/06:20 s. 36
Behörighetsförordningen	2011/12:20 s. 55
Bemyndigande om materielanskaffning	2016/17:20 s. 170
.....	2017/18:20 s. 187
.....	2018/19:20 s. 10
Beredningskravet	2013/14:10 s. 74
.....	2018/19:20 s. 32
anslag	2004/05:20 s. 29
besparingar inom försvarets materieförsörjning	2012/13:20 s. 92
bidrag	2009/10:10 s. 32
brister i kvalitet	2011/12:20 s. 61
brådskande fall	2018/19:20 s. 32
dispenser	2009/10:10 s. 32
EG-direktiv	2004/05:10 s. 74
.....	2008/09:10 s. 65
EU-samarbetet, vissa frågor	2008/09:10 s. 65
ex gratia	2009/10:10 s. 32
flyktingsituationen	2015/16:20 s. 453, 454

Förbifart Stockholm, frysning av	2014/15:20 s. 179
förordningar	2009/10:10 s. 32
Försvarsmaktens grundorganisation.....	2004/05:20 s. 122
genomförande av EG-direktiv.....	2009/10:10 s. 78
invandringspolitiken	2015/16:20 s. 494
kommissionens förslag.....	2004/05:20 s. 142
kristid.....	2015/16:20 s. 452, 454
lagförslag	2003/04:10 s. 36
.....	2005/06:20 s. 99
.....	2013/14:10 s. 78
.....	2014/15:20 s. 161
.....	2018/19:20 s. 32
lagändringar	2009/10:20 s. 139
omlokaliseringsbeslut	2005/06:20 s. 93
proposition om krediter till Island.....	2009/10:20 s. 13
proposition om kvalitetsutvärderingssystem för högskolor.....	2010/11:20 s. 79
rambeslut.....	2002/03:10 s. 64
.....	2008/09:10 s. 79
regeringsärenden.....	2006/07:20 s. 162
.....	2008/09:10 s. 46
.....	2008/09:20 s. 69, 86
.....	2009/10:10 s. 66
.....	2012/13:20 s. 83, 194
.....	2014/15:10 s. 20
.....	2015/16:10 s. 42
.....	2018/19:20 s. 32
remissvar.....	2013/14:20 s. 10
skolområdet.....	2015/16:20 s. 215
statens skolor för vuxna	2001/02:20 s. 66
styrelsevalen vid Systembolaget AB.....	2003/04:20 s. 114
svar på interpellation.....	2015/16:20 s. 69
svenska ståndpunkter	2004/05:10 s. 74
.....	2014/15:10 s. 52
under kristid	2008/09:20 s. 51
.....	2009/10:10 s. 45
Beslut på tredje pelarens område inom EU-samarbetet	2002/03:10 s. 58
Beslutanderätt, överlåtelse av	2011/12:10 s. 38
Beslutsfattande på utrikespolitikens område.....	2004/05:10 s. 89
.....	2015/16:20 s. 380

Betalningstjänster, statens ansvar för vissa	2008/09:20 s. 76
Betyg, nya betygssteg i grund- och gymnasieskolan	2012/13:20 s. 166
Bidrag till organisationer	2006/07:10 s. 20
beredningen av ärenden om bidragsgivning.....	2009/10:10 s. 21
spårbarhet och öppenhet	2009/10:10 s. 31
Bistånd.....	2005/06:10 s. 21
avräkning från biståndsramen	2013/14:20 s. 205
.....	2016/17:20 s. 169
beredning av biståndsbudgeten	2015/16:20 s. 56
FN:s klimatkonvention.....	2012/13:20 s. 29
hantering av UD:s egna biståndsmedel	2013/14:20 s. 205
lön till biståndsministern.....	2013/14:20 s. 205
multilateralt.....	2005/06:20 s. 192
styrning av biståndsverksamheten	2013/14:20 s. 205
utformning av biståndsramen.....	2006/07:20 s. 122
Bisysslor	
anställdas.....	2001/02:10 s. 18
statsråds	2006/07:20 s. 37, 69
Blekinge tekniska högskola, fråga om campus	2017/18:20 s. 220
Blogginlägg av statsråd.....	2009/10:20 s. 328
.....	2010/11:20 s. 166
Bonusar.....	2009/10:20 s. 68
Brev	
från EU-kommissionär.....	2016/17:20 s. 195
från kulturministern till Skånes landshövding	2012/13:20 s. 258
statsråds utskick av	2007/08:20 s. 241
Bromma flygplats	2014/15:20 s. 57
.....	2015/16:20 s. 47
Budgetlagen	2003/04:10 s. 30
.....	2003/04:20 s. 91
.....	2009/10:20 s. 107
.....	2011/12:20 s. 101
.....	2012/13:20 s. 84
.....	2013/14:20 s. 35, 229
.....	2014/15:20 s. 179, 203, 211
.....	2015/16:20 s. 17
.....	2016/17:20 s. 22, 170
Budgetprocessen.....	2015/16:20 s. 30
.....	2016/17:20 s. 22
.....	2018/19:20 s. 10

.....	2018/19:20 s. 32
Budgetpropositionen	
bemyndigande	2016/17:20 s. 170
.....	2017/18:20 s. 187
.....	2018/19:20 s. 10
biståndsanslaget	2015/16:20 s. 56
distribuering av broschyr	2005/06:20 s. 201
extra ändringsbudget	2018/19:20 s. 32
kostnadsram	2016/17:20 s. 170
.....	2017/18:20 s. 187
resultatredovisning	2016/17:20 s. 22
tillkännagivande	2018/19:20 s. 10

C

Carnegie Investment Bank AB	2009/10:20 s. 175
Censurförbud	2006/07:20 s. 13
Centrala studiestödsnämnden, utbildningsministerns	
ansvar	2001/02:20 s. 182
CIA-plan	2009/10:20 s. 296

D

Datalagringsdirektivets genomförande	2010/11:20 s. 65
Decemberöverenskommelsen	2015/16:20 s. 30, 300
Delegation och subdelegation	2011/12:10 s. 40
.....	2012/13:10 s. 58
Delningsundantag	2018/19:10 s. 77
Diarier	
Regeringskansliets	2012/13:10 s. 22, 26
Utrikesdepartementets huvuddiarium	2012/13:10 s. 45
Digital arbetsyta	2017/18:20 s. 127
.....	2018/19:10 s. 77
Diplomatiska garantier	2005/06:2 s. 19
Direktiv till en myndighet	2005/06:20 s. 120
DIS-fartyg, skattevillkor för svenska sjömän på	2006/07:20 s. 220
Disposition av medel	2010/11:10 s. 71
Djurskyddsmyndigheten, avveckling av	2006/07:20 s. 162
Dokumentation	
aktbildning	2005/06:10 s. 26
.....	2014/15:10 s. 32
annonser och intresseanmälningar	2009/10:10 s. 145

avsaknad	2018/19:20 s. 229
bristande.....	2012/13:20 s. 108
externt rekryteringsstöd	2009/10:10 s. 144
Innovationsrådets möten	2015/16:20 s. 243
kommunikation med EU-kommissionen.....	2006/07:20 s. 203
kontakter mellan myndigheter och regeringen	2012/13:10 s. 100
.....	2014/15:10 s. 57, 72
.....	2015/16:10 s. 104
.....	2015/16:20 s. 452
kravprofiler	2009/10:10 s. 142
muntliga uppgifter.....	2007/08:10 s. 44
Säkerhetspolitiska rådets möten.....	2015/16:20 s. 239
upphandlingsärenden	2018/19:10 s. 97
utnämningsärenden	2008/09:20 s. 127
.....	2009/10:10 s. 135
Dokumentationsskyldighet	2018/19:10 s. 77
Domare	
ordinarie.....	2006/07:20 s. 147
förflyttningsskyldighet.....	2006/07:20 s. 148
oavsättlighet.....	2006/07:20 s. 148
Driftsstöd till flygplatser, infrastrukturministerns	
inblandning	2015/16:20 s. 259
Dröjsmålsränta på tullavgift till EU	2009/10:20 s. 104
Dumpning av kemiska vapen och radioaktivt avfall i	
Östersjön.....	2010/11:20 s. 177

E

E-postadresser, privata.....	2015/16:20 s. 275
Edge, samarbete med Kina	2014/15:20 s. 217
Ekonomisk förpliktelse för staten, ingående av	2015/16:20 s. 275
Ekonomisk styrning	2005/06:10 s. 21
Ekonomiska vårpropositionen	2002/03:10 s. 65
Elprisområden, införande av	2013/14:20 s. 73
En bok för alla AB.....	2007/08:20 s. 49
Engagemang i organisationer, statsråds	2007/08:20 s. 194
Ersättning	
ex gratia	2002/03:10 s. 56
till statsråd utöver statsrådsarvodet.....	2002/03:30 s. 136
till vissa ledande befattningshavare	2011/12:20 s. 209
Estonia, M/S	2001/02:20 s. 147

.....	2004/05:20 s. 258
.....	2006/07:20 s. 80
Etikprövningsnämnden	2011/12:20 s. 175
Etiopien, fängslade svenska medborgare i	2008/09:20 s. 250
EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik.....	2004/05:10 s. 91
.....	2012/13:10 s. 120
EU:s långtidsbudget.....	2012/13:20 s. 41
EU:s uppförandekod för vapenexport	2008/09:20 s. 16
EU-avgiften, senareläggning av	2003/04:20 s. 105
EU-frågor.....	2003/04:10 s. 78
asylprocedurdirektivet.....	2004/05:20 s. 142
beredning av kommissionsförslag.....	2004/05:20 s. 142
delegerade akter och genomförandeakter.....	2019/20:10 s. 145
fiskemöjligheter i Östersjön.....	2016/17:20 s. 92
genomförande av EU-rätten	2012/13:10 s. 101
kommissionens genomförandekommittéer	2014/15:10 s. 44
regeringens företrädare vid samråd och överläggningar samt vid rådsmöten	2013/14:10 s. 153
.....	2015/16:20 s. 308
samråd med EU-nämnden om fjärde järnvägspaketet	2014/15:20 s. 48
samråd med riksdagen.....	2006/07:20 s. 105
.....	2007/08:20 s. 14
.....	2017/18:10 s. 136
trepartsmöten (triloger)	2017/18:10 s. 136
utsläppshandelssystem	2016/17:20 s. 108
vapendirektivet.....	2016/17:20 s. 63
överläggning med utskott.....	2018/19:20 s. 22
överläggning om frågor som behandlas inom ramen för kommittologin	2014/15:20 s. 87
överträdelseärenden	2012/13:10 s. 101
EU-kommissionär, utseende av svensk kandidat	2004/05:20 s. 155
EU-nämnden.....	2006/07:20 s. 107
.....	2012/13:20 s. 41, 66
EU- och handelsministerns agerande i rådet i fråga om rättsstatsprincipen	2017/18:20 s. 41
idrottsministerns agerande i rådet	2015/16:20 s. 106
information om ny kommissionsordförande	2004/05:20 s. 163
information till	2009/10:20 s. 54
.....	2016/17:20 s. 108

inrikesministerns agerande i rådet i frågan om	
EU:s gränskontroll	2015/16:20 s. 120
kultur- och demokratiministerns agerande i rådet	2015/16:20 s. 106
.....	2016/17:20 s. 53
Palestina, Sveriges erkännande av	2014/15:20 s. 28
samråd.....	2001/02:20 s. 58
.....	2002/03:30 s. 29
.....	2006/07:20 s. 105
.....	2007/08:20 s. 14
.....	2008/09:20 s. 16
.....	2009/10:20 s. 25
.....	2011/12:20 s. 11, 23
.....	2014/15:20 s. 13
.....	2015/16:20 s. 77
.....	2018/19:20 s. 22
samråd i ett sent skede	2013/14:10 s. 136
samråd inför lämnande av brev och s.k. non-papers	2003/04:10 s. 90
samråd inför toppmöte	2015/16:20 s. 144
.....	2017/18:20 s. 68
samråd om Dublinförordningen	2015/16:20 s. 130
samråd om asylfrågor.....	2016/17:20 s. 30
samråd om fjärde järnvägspaketet.....	2014/15:20 s. 48
samråd om stöd till Frankrike	2015/16:20 s. 138
samråd vid fråga av stor betydelse för Sverige	
som stat och som medlemsstat i EU.....	2017/18:20 s. 41
skriftligt samråd	2015/16:20 s. 92
statsministerns underlag under ett samråd	2015/16:20 s. 96
statsråds närvaro	2005/06:20 s. 86
.....	2013/14:10 s. 153
EU-sakråd	2018/19:10 s. 109
Europeiska arbetsmyndigheten	2018/19:20 s. 22
Europeiska rådet	2006/07:20 s. 105
.....	2012/13:20 s. 43
.....	2017/18:20 s. 68
Europeiska utvecklingsfonden, avgiften till.....	2004/05:10 s. 17
Exklusivitetsgrundsatsen	2004/05:20 s. 108
Expeditionsministär, se <i>Övergångsregering</i>	
Extra val.....	2014/15:20 s. 287
Extra ändringsbudget	2018/19:20 s. 32
.....	2019/20:10 s. 73

F

Faktapromemorior	2003/04:10 s. 78
Fastighetsskatt, avsaknad av	2004/05:20 s. 259
Fideikommissärenden	2004/05:10 s. 54
Fildelning.....	2007/08:6 s. 42
Filmstöd.....	2018/19:20 s. 186
Finansiella instrument, förteckning över innehav av	2013/14:20 s. 298
Finansiella intressen, statsråds	2006/07:20 s. 36, 69
Finansiella krisen 2008–2009	2009/10:10 s. 56
Finansinspektionens sponsoravtal med affärsbankerna	2001/02:20 s. 214
Finansmakten	2005/06:10 s. 20
.....	2015/16:20 s. 17, 30, 56
.....	2016/17:20 s. 170
.....	2017/18:20 s. 187
.....	2018/19:20 s. 10
Fiskeförhandlingar	
jordbruksministrernas agerande i samband med	2007/08:20 s. 87
jordbruksministrernas information om.....	2008/09:20 s. 25
Flickaprojektets mediekampanj	2004/05:20 s. 108
Flodvågskatastrofen 2004	2005/06:8
fortsatt granskning av.....	2007/08:6 s. 7
Flygbolag, statlig garanti till	2001/02:20 s. 69
Flygutbildningar, lokalisering av	2001/02:20 s. 18
Flyktingmottagande hösten 2015	2015/16:20 s. 396, 454, 480
.....	2017/18:20 s. 112
FN:s klimatkonvention	2012/13:20 s. 29
FN:s olja-för-mat-program	2009/10:20 s. 308
FN:s säkerhetsråd, kampanj för Sveriges plats i	2016/17:20 s. 143
.....	2017/18:20 s. 127, 148, 322
.....	2018/19:20 s. 106
FN-sanktioner	2001/02:20 s. 115
.....	2005/06:20 s. 71
Folkmord i Osmanska riket 1915.....	2010/11:20 s. 47
Fordonsindustrin, stöd till	2008/09:20 s. 51
.....	2009/10:20 s. 261
Formerna för utrikespolitiska beslut	2000/01:10 s. 32
.....	2001/02:20 s. 229
Forska och väx, anslaget till	2007/08:20 s. 82
Forskningens frihet	2005/06:20 s. 133
Forskningsmedel, hantering av	2008/09:20 s. 94

Forum för levande historia.....	2007/08:20 s. 159
Frankrike, bilateral hjälp inom EU, överläggning med	
Utrikesnämnden	2015/16:20 s. 189
Frihetsberövade personer utomlands	2015/16:10 s. 37
Fristående myndigheter.....	2006/07:10 s. 53
Fryshuset, bidrag till	2001/02:20 s. 96
Frågeinstitutet	2009/10:10 s. 148
.....	2011/12:20 s. 36
.....	2014/15:20 s. 42
Frågestund	
uppgift om brist på poliser	2017/18:20 s. 314
uppgift om extra val	2014/15:20 s. 42
uppgift om partibidrag	2011/12:20 s. 36
Fångtransporter, hemliga	2009/10:20 s. 296
Fängslad svensk medborgare på Guantánamobasen	2002/03:30 s. 99
.....	2005/06:2 s. 58
Fängslade svenska medborgare i Etiopien	2008/09:20 s. 250
Förfart Stockholm.....	2014/15:20 s. 179
Författningsreglering	2003/04:10 s. 23
.....	2005/06:10 s. 22
.....	2010/11:10 s. 40
.....	2012/13:10 s. 16
Författningsutgivningen.....	2004/05:10 s. 39
.....	2009/10:10 s. 17
.....	2014/15:10 s. 14
Förflyttning av generaldirektör	2012/13:20 s. 248
för Arbetsförmedlingen.....	2008/09:20 s. 149
för Försäkringskassan	2018/19:20 s. 59
för Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket	2009/10:20 s. 58
Förhandsgranskning, förbud mot	2006/07:20 s. 13
Förhandsprövning av nya programtjänster.....	2010/11:20 s. 112
Förkortad motionstid	2009/10:10 s. 47
Förmögenhetsinnehav, statsråds	2006/07:20 s. 36
Förordnande av statsråd	2006/07:20 s. 30
.....	2014/15:20 s. 268
Förordning, undantag från	2012/13:10 s. 100
Förordningsmakten	2006/07:20 s. 128
Försvarets materielförsörjning	2012/13:20 s. 92
Försvarets materielverk (FMV), styrning av.....	2015/16:10 s. 84
Försvarets radioanstalt (FRA), styrning av	2015/16:10 s. 84

Försvarsexportmyndigheten (FXM), styrning av	2015/16:10 s. 84
Försvarsmakten	
beredning av regeringsärenden	2012/13:20 s. 114
försvarsministerns ansvar för agerande inom.....	2003/04:20 s. 162
försvarsministerns styrning av	2011/12:20 s. 161
.....	2013/14:20 s. 32
.....	2018/19:20 s. 170
grundorganisation	2010/11:20 s. 40
grundorganisation, remissberedning av	2004/05:20 s. 122
insatsorganisationen.....	2013/14:20 s. 32
lokalisering av samlade flygutbildningar inom	2001/02:20 s. 18
nordisk snabbinsatsstyrka	2010/11:20 s. 10
organisationsförändring inom	2000/01:20 s. 16
.....	2010/11:20 s. 38
personalförsörjning	2009/10:20 s. 39
.....	2010/11:20 s. 24
.....	2013/14:20 s. 32
subarktisk förmåga.....	2005/06:20 s. 17
tillsättande av chef	2018/19:20 s. 170
vinterklimat, förmåga att verka i.....	2010/11:20 s. 38
Försäkringskassan	
arbetskadeförsäkring	2012/13:20 s. 153
assistansersättning, utvecklingen av antalet timmar...	2017/18:20 s. 230
omorganisering 2005, beredningen av	2008/09:20 s. 205
rimliga villkor att sköta sitt uppdrag	2008/09:20 s. 221
servicekontor.....	2013/14:20 s. 58
Förvaltningsbeslut eller författningsreglering.....	2003/04:10 s. 23
Förvaltningsmyndigheter	
regeringens ansvar för.....	2011/12:20 s. 49
.....	2018/19:20 s. 125
regeringens styrning av	2012/13:10 s. 80
.....	2012/13:20 s. 267
.....	2013/14:20 s. 34
.....	2015/16:10 s. 84
.....	2016/17:10 s. 104
.....	2018/19:20 s. 125
Förvaltningsärenden	
befrielse från energiskatt och koldioxidskatt	2006/07:10 s. 15
beredningskravet	2008/09:10 s. 46
.....	2011/12:10 s. 13

.....	2014/15:20 s. 99
brevsvar	2001/02:10 s. 33
dispens från arvs- och gåvoskatt	2000/01:10 s. 30
dispens från stämpelskatt	2000/01:10 s. 30
fideikommissärenden	2004/05:10 s. 54
friköp av s.k. fjällägenheter	2009/10:10 s. 19
försäljning av mark ovan odlingsgränsen.....	2009/10:10 s. 19
handläggningstiden	2011/12:10 s. 13
.....	2012/13:10 s. 17
.....	2014/15:10 s. 20
.....	2016/17:10 s. 19
.....	2016/17:20 s. 121
.....	2018/19:10 s. 17
.....	2019/20:10 s. 24
motivering av beslut.....	2014/15:20 s. 110
permutationsärenden	2004/05:10 s. 51
skriftliga riktlinjer för handläggning av	2011/12:10 s. 13
undantag enligt lagen om offentlig upphandling.....	2000/01:10 s. 30
överklagande av ansökan om markupplåtelse	2018/19:10 s. 17
överklagande av strandskyddsdomar	2016/17:10 s. 19
.....	2016/17:20 s. 121
överklagandeärenden i Miljödepartementet	2007/08:10 s. 16
.....	2013/14:10 s. 26
.....	2014/15:10 s. 25
.....	2016/17:10 s. 19
.....	2016/17:20 s. 121
överklagandeärenden i Näringsdepartementet	2001/02:10 s. 35
.....	2010/11:10 s. 34
.....	2014/15:10 s. 20
överklagandeärenden om arbetsmiljön	2003/04:10 s. 34
Föräldraledighet och förvärvsarbete	2004/05:10 s. 27

G

Gemensam myndighet för statens skolor för vuxna.....	2001/02:20 s. 66
Generaldirektörs deltagande i konferens.....	2012/13:20 s. 257
Glyfosat	2017/18:20 s. 127
GMO, överläggning om.....	2014/15:20 s. 87
God hushållning.....	2014/15:20 s. 179
Gruvsamordnare	2015/16:20 s. 249
Gruvtillstånd, näringsministerns agerande vid	

handläggningen.....	2015/16:20 s. 249
Grönbok om mervärdesskattens framtid, hantering av utlåtande.....	2012/13:20 s. 74
Guantánamobasen, fängslad svensk medborgare på	2002/03:30 s. 99
.....	2005/06:2 s. 58
Göteborg, EU-toppmötet	2001/02:20 s. 152

H

Handlande i regeringens eller utrikesministerns namn	2007/08:10 s. 45
Handlingsplanen för etnisk och kulturell mångfald	2005/06:10 s. 15
Havsövervakningssystem till Libyen, marknadsföring av ...	2010/11:20 s. 198
Heby kommun, kommun- och landstingstillhörighet.....	2001/02:20 s. 54
Hedersdokorat.....	2005/06:20 s. 206
Helikopter NH90, upphandling av	2001/02:20 s. 80
Hemliga handlingar, Regeringskansliets hantering av	2012/13:10 s. 22
Hindrande åtgärder	2006/07:20 s. 13
Hiv/aids.....	2005/06:10 s. 20
Hyresråd.....	2006/07:20 s. 147
Hållbarhetskommission	2006/07:20 s. 85
Hälsforum	2005/06:10 s. 20
Högskolor och universitet, utseende av styrelseledamöter ..	2004/05:20 s. 135
.....	2013/14:20 s. 95

I

Identitetshandling för utländska medborgare bosatta i Sverige	2008/09:20 s. 77
Illojal maktutövning.....	2006/07:20 s. 232
Indelningsärenden.....	2001/02:10 s. 39
handläggning av.....	2004/05:20 s. 57
Individuellt kompetenssparande	2004/05:20 s. 76
Indragningen av transportstödet från årsskiftet 1999/00.....	2000/01:20 s. 68
Industriella utvecklingscentrum.....	2004/05:20 s. 34
Information	
om utrikesministerns inställda resa till Israel	2014/15:20 s. 272
till EU:s medlemsländer om Sveriges erkännande av Staten Palestina	2014/15:20 s. 28
till riksdagen i EU-frågor, regeringens.....	2008/09:10 s. 89
till riksdagen om inköp och anskaffning av ett luftvärnssystem	2017/18:20 s. 187
.....	2018/19:20 s. 10

till riksdagen om fiskeförhandlingar	2008/09:20 s. 25
till riksdagen om insatsorganisation 2014.....	2013/14:20 s. 32
till riksdagen om svenskt deltagande i ett internationellt försvarssamarbete	2017/18:20 s. 80
till riksdagen om utgiftsbegränsande åtgärder	2015/16:20 s. 17
till utskott	2014/15:20 s. 82
.....	2016/17:20 s. 170
.....	2017/18:20 s. 80, 187
.....	2018/19:20 s. 10
till utskott och medier	2018/19:20 s. 10
Informationsbroschyr i samband med Sveriges EU-medlemskap.....	2000/01:20 s. 76
Informationshantering i Regeringskansliet	2017/18:20 s. 112
Informationssäkerhet	2017/18:20 s. 331
Informella informationsutbyten med USA.....	2010/11:20 s. 255
Informella kontakter mellan Regeringskansliet och myndigheterna	2012/13:10 s. 100
.....	2012/13:20 s. 248
.....	2014/15:10 s. 72
.....	2015/16:10 s. 104
.....	2015/16:20 s. 452
.....	2017/18:20 s. 220
Informellt ministermöte, statsråds agerande	2016/17:20 s. 108
Inlandsinnovation AB	2013/14:20 s. 224
Innovationsrådet	2015/16:20 s. 243
Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS)	2005/06:20 s. 189
Instruktioner inför möten i EU.....	2010/11:10 s. 76
.....	2014/15:10 s. 52, 61
Insynsråd, tillsättande av.....	2012/13:20 s. 115
.....	2017/18:10 s. 87
Integrationsverkets utbetalning av schablonersättning, statsrådets ansvar	2007/08:20 s. 55
Internationella valfångstkommissionens möte, svenskt agerande.....	2002/03:30 s. 72
Internationella överenskommelser	2004/05:10 s. 67
.....	2012/13:10 s. 120
.....	2017/18:20 s. 80
bemyndiganden att ingå	2011/12:10 s. 58
förteckning över	2011/12:10 s. 58
förvaltningsmyndigheternas.....	2004/05:10 s. 67

.....	2011/12:10 s. 58
.....	2015/16:10 s. 106
.....	2016/17:10 s. 104
.....	2017/18:20 s. 244
ingående av	2010/11:20 s. 243
.....	2012/13:20 s. 264, 288
publicering i Sveriges internationella överenskommelser (SÖ).....	2010/11:20 s. 254
.....	2011/12:10 s. 58
.....	2012/13:10 s. 120
Internationellt försvarssamarbete (Joint Expeditionary Force, JEF).....	2017/18:20 s. 80
Internet, tillståndsgivning till spel på.....	2001/02:20 s. 92
Interpellationer	
besvarande av.....	2001/02:10 s. 30
.....	2001/02:20 s. 29
.....	2002/03:30 s. 17
.....	2017/18:20 s. 17
debatt, uppgifter i (Laila Freivalds)	2004/05:20 s. 45
debatt, uppgifter i (Leif Pagrotsky).....	2004/05:20 s. 50
debatt, uppträdande (Sven Otto Littorin)	2008/09:20 s. 35
debatt, uppträdande (Thomas Bodström).....	2005/06:20 s. 43
frågeinstituten	2009/10:10 s. 148
hinder för att besvara	2003/04:20 s. 87
senare interpellationssvar	2005/06:20 s. 40
.....	2010/11:20 s. 61
.....	2014/15:10 s. 73
till statsministern.....	2002/03:30 s. 14
underlag för interpellationssvar	2015/16:20 s. 69
Interregnum på skolministerposten.....	2001/02:20 s. 29
Intressekonflikter för statsråd	2006/07:20 s. 36, 69
Invandringspolitiken	2015/16:20 s. 494
Irakkriget och vapenexport m.m.	2003/04:20 s. 204
Israel, militärt samarbete med.....	2006/07:20 s. 93
It-system, avtal om Regeringskansliets.....	2017/18:20 s. 210

J

Jas 39 Gripen-plan

avtal om leasing	2005/06:20 s. 23
bemyndigande om offert till Norge.....	2008/09:20 s. 117

Järnvägsunderhållet	2013/14:20 s. 246
Jäv	2006/07:20 s. 36
.....	2006/07:20 s. 69
.....	2009/10:20 s. 117
.....	2012/13:20 s. 84
.....	2014/15:20 s. 240
.....	2016/17:20 s. 266, 275
Jävssituation	
på Försvarsdepartementet	2004/05:20 s. 118
på Kulturdepartementet.....	2008/09:20 s. 298

K

Kabinettsfråga.....	2014/15:20 s. 288
Kalkbrytning på Gotland	2014/15:20 s. 22
Karantän för f.d. statsråd.....	2002/03:30 s. 119
Karolinska institutets filial i Hongkong	2017/18:20 s. 240
Kina	
programvaran Edge	2014/15:20 s. 217
vapenembargo	2001/02:20 s. 88
.....	2004/05:20 s. 168
Klimatmålen, nå med hjälp av infrastrukturplanering	2012/13:20 s. 12
Klimatmålet för 2020, regeringens beräkning	2013/14:20 s. 21
Klustervapen, internationellt förbud mot	2008/09:20 s. 12
Koldioxidutsläpp, EU-mål för	2006/07:20 s. 121
Kommandomål	2002/03:10 s. 52
Kommittéordförande	
bakgrund	2017/18:10 s. 49
utseende av.....	2004/05:20 s. 128
Kommittéväsendet	
.....	2005/06:10 s. 13
.....	2012/13:20 s. 85
.....	2015/16:10 s. 42
.....	2016/17:10 s. 57
.....	2017/18:10 s. 49
Anhörigkommittén.....	
kommittéberättelsen.....	2001/02:20 s. 197
.....	2015/16:10 s. 42
.....	2016/17:10 s. 57
.....	2017/18:10 s. 49
kommittédirektiv, utformning av	2016/17:10 s. 57
.....	2017/18:10 s. 49
kommittéförordningen	2016/17:10 s. 57

.....	2017/18:10 s. 49
parlamentariskt inlägg	2016/17:10 s. 57
.....	2017/18:10 s. 49
särskild utredare eller kommitté	2017/18:10 s. 49
utredningarnas sammansättning	2017/18:10 s. 49
utredningsuppdraget	2017/18:10 s. 49
utredningstiden	2017/18:10 s. 49
Kommunala indelningen, ändringar i	2001/02:10 s. 39
Kommunala självstyrelsen, proportionalitetsprövning	2016/17:10 s. 82
Kommundelning Torslanda	2001/02:20 s. 49
Kommunikation mellan Regeringskansliet och EU-kommissionen	2006/07:20 s. 195
Konstitutionsutskottets rätt att få ut handlingar	2011/12:10 s. 39
Konsultavtal, Regeringskansliets	2001/02:10 s. 14
Konsultföretag för olika utredningsuppdrag	2012/13:20 s. 82
Konsulär biståndsverksamhet	2012/13:20 s. 145
Konsulära ärenden	
barn i internationella förhållanden	2016/17:10 s. 30
stöd till frihetsberövade personer utomlands	2015/16:10 s. 37
Kravprofiler, arkivering av	2005/06:20 s. 184
Kretsloppsmiljarden	2000/01:10 s. 22
Krigsmateriel, export av	2012/13:20 s. 266, 291
Krigsmateriel till Natoländerna, fråga om	2000/01:20 s. 118
Krigsmaterielsamarbete	2004/05:20 s. 105
Krisberedskap och krishantering	
flodvågskatastrofen 2004	2005/06:8
flyktingmottagande hösten 2015	2015/16:20 s. 396, 454, 480
.....	2017/18:20 s. 112
regeringens roll och ansvar	2005/06:8 s. 35
Statsrådsberedningen, statsministerns ansvar	2007/08:20 s. 169
Kunskapslyftet	2000/01:10 s. 24
Könsmaktsperspektiv vid universitet och högskolor	2005/06:20 s. 123
Könsneutral lagstiftning, utredning om	2004/05:20 s. 72

L

Lagrådets granskning	2003/04:10 s. 36
.....	2013/14:10 s. 78
.....	2014/15:20 s. 164
.....	2016/17:10 s. 103
.....	2018/19:10 s. 23

.....	2018/19:20 s. 32
regeringens hantering av Lagrådets synpunkter	2018/19:10 s. 23
.....	2018/19:20 s. 23
synpunkter och förslag	2018/19:10 s. 23
tid mellan lagrådsgranskning och proposition	2014/15:10 s. 81
Landsbygdsprogram	2014/15:20 s. 240
Ledamöter i	
statliga styrelser, nominering av	2005/06:20 s. 143
styrelser för högskolor och universitet, utseende av ..	2004/05:20 s. 135
Levande historia.....	2000/01:10 s. 25
Lokala investeringsprogram, stöd till.....	2000/01:20 s. 24
Lokalisering av Försvarsmaktens flygutbildningar.....	2001/02:20 s. 18
Lotterier på internet	2001/02:20 s. 92
LSS, lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade	2017/18:20 s. 232
Luftfartsverket, styrning av.....	2016/17:10 s. 104
Luftvärnssystem (Patriot), inköp och anskaffning	2017/18:20 s. 187
.....	2018/19:20 s. 10
Lyftet, agerande gentemot statliga myndigheter gällande....	2010/11:20 s. 158
Lågprisavtal	2006/07:20 s. 239
Lärarlegitimationsreformen, förseningen av	2011/12:20 s. 43

M

Meddelarfrihet vid genomförande av EU-direktiv.....	2012/13:20 s. 125
Meddelarskydd, beaktande av.....	2007/08:6 s. 34
Medel från Europeiska socialfonden.....	2002/03:30 s. 91
Mediekampanj	2004/05:20 s. 108
Migrationsverkets insynsråd	2012/13:20 s. 115
Militära övningar, rutiner för beslut om (Snowflake).....	2005/06:20 s. 48
Militärt samförståndsavtal med Saudiarabien.....	2005/06:20 s. 59
.....	2012/13:20 s. 264, 288
Miljöbalken, notifiering av	2001/02:20 s. 110
Miljökonsekvensutredning, regeringens ansvar för utebliven.....	2004/05:20 s. 116
Ministerrådsmöten	
statsråds agerande vid	2006/07:20 s. 107
.....	2011/12:20 s. 22
statsråds deltagande i	2005/06:20 s. 86
Ministerstyre	2012/13:20 s. 204, 219, 257
.....	2015/16:20 s. 259
Museichef	2005/06:20 s. 140

Myndigheter, regeringens förändrade styrning av	2012/13:10 s. 99
Myndigheter och organ	
dokumentation av kontakter.....	2012/13:10 s. 100
föreskriftsrätt.....	2019/20:10 s. 134
hos Regeringskansliet	2006/07:10 s. 51
inom kommittéväsendet	2006/07:10 s. 53
uppdrag till.....	2012/13:10 s. 100
Myndigheternas självständighet.....	2005/06:20 s. 113
.....	2007/08:6 s. 42
.....	2018/19:20 s. 170
.....	2018/19:20 s. 220
Myndigheters genomförandeåtgärder, regeringens ansvar ..	2009/10:10 s. 104
Myndigheters information till regeringen	2011/12:20 s. 101
.....	2012/13:20 s. 12
.....	2017/18:20 s. 282
Myndigheters rätt att bilda bolag	2012/13:20 s. 269
Myndighetsdialog	2015/16:20 s. 275
.....	2016/17:10 s. 104
Myndighetsföreskrifter	2019/20:10 s. 134
Myndighetsstyrelser.....	2017/18:10 s. 87
.....	2019/20:10 s. 92
Myndighetsförordning	2006/07:10 s. 55

N

Nationell samordnare.....	2005/06:20 s. 103
.....	2015/16:10 s. 42
.....	2016/17:20 s. 202
för barn i asylprocessen, utnämning av.....	2006/07:20 s. 73
Nato, fråga om överläggning med Utrikesnämnden inför	
samarförståndsavtal om världlandsstöd m.m.	2015/16:20 s. 175
Natura 2000	2017/18:20 s. 96
Nobel Center, aviserad investering	2016/17:20 s. 13
Nominering av styrelseledamot	2005/06:20 s. 151
Non-papers.....	2002/03:30 s. 29
.....	2003/04:10 s. 90
.....	2014/15:20 s. 13
Nordiska snabbinsatsstyrkan.....	2010/11:20 s. 10
Normgivning.....	2006/07:20 s. 131
.....	2011/12:10 s. 40
.....	2012/13:10 s. 78

.....	2018/19:20 s. 196
.....	2019/20:10 s. 134
Notifiering	2007/08:10 s. 24
miljöbalken	2001/02:20 s. 110
presstödet	2006/07:20 s. 195, 202
återkallande av	2006/07:20 s. 202
.....	2007/08:10 s. 24
Nuon, Vattenfalls förvärv av.....	2013/14:20 s. 132
Nyckeltal.....	2004/05:10 s. 38
Nystartsjobb, upphandling av informationstjänster om	2006/07:20 s. 204
Nådeärenden, regeringens handläggning av	2002/03:10 s. 39
.....	2013/14:10 s. 17
Nämndmyndigheter	2006/07:10 s. 55
Nätmyter om invandring, publicering på regeringens webbplats	2011/12:20 s. 154

O

OAB, Apoteket Omstrukturering AB	2009/10:20 s. 207
Obemannat stridsflygplan (Neuron).....	2005/06:20 s. 30
Objektivitetsprincipen.....	2011/12:20 s. 157
Offentliggörande av aktieförsäljning	2001/02:20 s. 261
Offentlighetsprincipen	2006/07:10 s. 51
.....	2012/13:20 s. 245
.....	2013/14:20 s. 126
.....	2015/16:10 s. 42
.....	2015/16:20 s. 239, 244
.....	2018/19:10 s. 77
.....	2018/19:20 s. 106
Officiellt besök utomlands av statsråd	2004/05:20 s. 42
Omlokalisering av Riksantikvarieämbetet	2007/08:20 s. 44
Omplacering av stabschef	2011/12:20 s. 188
Omregleringar, regeringens arbete med.....	2013/14:20 s. 266
Omvärldsbevakning, regeringens	2018/19:20 s. 32
Organisationsformer	2006/07:10 s. 55
Osmanska riket, folk mord.....	2010/11:20 s. 47
Osmo Vallo-fallet	2006/07:20 s. 138
Outsourcing	2017/18:20 s. 331

P

Palestina, erkännande av Staten.....	2014/15:20 s. 119
--------------------------------------	-------------------

Pandemikrisen	2009/10:10 s. 66
Parisattackerna, överläggning med Utrikesnämnden om hjälp till Frankrike	2015/16:20 s. 189
Parlamentariska kommittéer	2016/17:10 s. 57
.....	2017/18:10 s. 49
Parlamentariska referensgrupper	2016/17:10 s. 57
.....	2017/18:10 s. 49
Parlamentarisk utredning, socialförsäkringar.....	2004/05:20 s. 66
Penninglotteriet.....	2003/04:10 s. 31
Permutationsärenden.....	2004/05:10 s. 51
Pirate Bay	2007/08:6 s. 42
uttalande av statsråd.....	2009/10:20 s. 345
Polismyndigheten, undantag från säkerhetsskydds- förfordningen	2017/18:20 s. 282
Politikerundantaget i tryckfrihetsförordningen	2013/14:10 s. 74
Politisk överenskommelse	2002/03:10 s. 62
.....	2015/16:20 s. 300
Politiskt tillsatta tjänstemän i Regeringskansliet.....	2000/01:10 s. 6
.....	2001/02:10 s. 7
.....	2002/03:10 s. 14
.....	2003/04:10 s. 16
.....	2004/05:10 s. 25
.....	2005/06:10 s. 11
.....	2006/07:10 s. 11
.....	2007/08:10 s. 8
.....	2008/09:10 s. 10
.....	2009/10:10 s. 10
.....	2010/11:10 s. 9
.....	2011/12:10 s. 9
.....	2012/13:10 s. 10
.....	2013/14:10 s. 12
.....	2014/15:10 s. 13
.....	2015/16:10 s. 11
.....	2016/17:10 s. 10
.....	2017/18:10 s. 13
.....	2018/19:10 s. 11
.....	2019/20:10 s. 18
Posten AB.....	2006/07:20 s. 225
samgåendet mellan Post Danmark A/S och	2011/12:20 s. 193
Praktikplatser, agerande gentemot statliga myndigheter.....	2010/11:20 s. 158

Presskonferens	2006/07:20 s. 238
Pressmeddelande, publicering på regeringens webbplats	2011/12:20 s. 145
.....	2014/15:20 s. 136
Presstödet	
handläggningen av frågan	2007/08:20 s. 30
regeringens handlande efter riksdagens beslut	2006/07:20 s. 183
Proportionalitetsprövning vid inskränkning av den	
kommunala självstyrelsen	2016/17:10 s. 82
Propositioner avlämnade under kristid	2009/10:10 s. 45
Propositionsavlämnandet	2001/02:10 s. 26
.....	2008/09:10 s. 28
.....	2012/13:10 s. 47
.....	2018/19:10 s. 58
anhopning	2005/06:20 s. 13
.....	2018/19:10 s. 58
Propositionsförteckning	2005/06:20 s. 14
.....	2018/19:10 s. 58

R

Radarsystem.....	2015/16:20 s. 69
Radio- och tv-lagsutredningens uppdrag om skydd för	
barn mot olämpligt programinnehåll.....	2001/02:20 s. 204
Radiokommunikationssystem baserat på Tetrastandard	2001/02:20 s. 34
Radiotjänst, polisanmälningar av statsråd.....	2006/07:20 s. 217
Rambeslut och beslut.....	2002/03:10 s. 59
Redaktionell självständighet	2004/05:20 s. 190
.....	2010/11:20 s. 215
.....	2011/12:20 s. 154
.....	2016/17:20 s. 289, 339
Regelförenkling, regelförbättring	2005/06:10 s. 37
Regelgivning, vid konsekvensutredning	2019/20:10 s. 134
Regeringens omvärldsbevakning	2018/19:20 s. 32
Regeringens sammansättning och regeringsarbetets	
organisation.....	2000/01:10 s. 3
.....	2001/02:10 s. 6
.....	2002/03:10 s. 8
.....	2003/04:10 s. 9
.....	2004/05:10 s. 8
.....	2005/06:10 s. 7
.....	2006/07:10 s. 9

.....	2007/08:10 s. 5
.....	2008/09:10 s. 8
.....	2009/10:10 s. 8
.....	2010/11:10 s. 7
.....	2011/12:10 s. 7
.....	2012/13:10 s. 8
.....	2013/14:10 s. 10
.....	2014/15:10 s. 10
.....	2015/16:10 s. 8
.....	2015/16:20 s. 308
.....	2016/17:10 s. 8
.....	2016/17:20 s. 289
.....	2017/18:10 s. 11
.....	2018/19:10 s. 9
.....	2019/20:10 s. 15
Regeringens webbplats	2010/11:20 s. 230
.....	2011/12:20 s. 154
.....	2014/15:20 s. 136
.....	2016/17:20 s. 299
ändring och rättelse av sakinhåll	2010/11:20 s. 231
.....	2014/15:20 s. 136
Regeringskanslibeslut, se <i>Regeringskansliärenden</i>	
Regeringskansliet.....	2005/06:10 s. 7
.....	2015/16:10 s. 42
anslag	2014/15:20 s. 211
anställningsvillkor för politiskt sakkunniga	2002/03:30 s. 128
ansvarsfördelning och chefsansvar	2016/17:20 s. 289
informationsförmedling inom	2017/18:20 s. 365
integrationsfrågor m.m.....	2001/02:10 s. 13
.....	2005/06:10 s. 15
jämställdhetsfrågor.....	2001/02:10 s. 9
.....	2003/04:10 s. 16
.....	2004/05:10 s. 27
konsultavtal.....	2001/02:10 s. 14
kvinnliga chefer	2003/04:10 s. 16
.....	2004/05:10 s. 28
.....	2005/06:10 s. 14
Näringsdepartementet som beredningsorgan	2000/01:20 s. 112
organisering för särskilda projekt	2000/01:10 s. 16
.....	2004/05:10 s. 38

personalutvecklingen	2000/01:10 s. 4
.....	2003/04:10 s. 14
.....	2004/05:10 s. 24
.....	2005/06:10 s. 9
.....	2009/10:10 s. 8
.....	2010/11:10 s. 7
.....	2012/13:10 s. 8
politiska samordningsfunktioner	2013/14:10 s. 42
Riksrevisionens tillgång till handlingar	2004/05:20 s. 244
saklighet och opartiskhet, politiskt anställds ev.	
bindningar	2018/19:20 s. 90
samordningskansliet.....	2012/13:20 s. 264
utrustning och material, statsråds bruk av	2007/08:20 s. 241
Regeringskansliet som myndighet	2000/01:10 s. 8
.....	2001/02:10 s. 21
.....	2002/03:10 s. 19
.....	2003/04:10 s. 18
.....	2004/05:10 s. 31
Regeringskansliären, beslut i	2006/07:10 s. 25
.....	2011/12:10 s. 17
.....	2014/15:10 s. 20
.....	2015/16:10 s. 42
Regeringskonferensen.....	2006/07:20 s. 105
Regeringsombildning.....	2004/05:10 s. 9
Regeringsprotokollen.....	2000/01:10 s. 28
.....	2001/02:10 s. 24
.....	2002/03:10 s. 21
.....	2003/04:10 s. 20
.....	2004/05:10 s. 16
.....	2005/06:10 s. 18
.....	2006/07:10 s. 13
.....	2007/08:10 s. 9
.....	2008/09:10 s. 14
.....	2009/10:10 s. 14
.....	2010/11:10 s. 13
.....	2011/12:10 s. 11
.....	2012/13:10 s. 12
.....	2013/14:10 s. 14
.....	2014/15:10 s. 14
.....	2015/16:10 s. 12

.....	2016/17:10 s. 12
.....	2017/18:10 s. 15
.....	2018/19:10 s. 13
.....	2019/20:10 s. 20
utfärdande av vissa lagar.....	2007/08:10 s. 11
Regeringsskiftet 2006	2006/07:10 s. 6
Regeringsskiftet 2014	2014/15:10 s. 8
.....	2015/16:20 s. 308
Regeringsskiftet 2018–2019	2019/20:10 s. 9
Register, inrättande av	2008/09:20 s. 69
Registerförordningar	2012/13:10 s. 78
Regleringsbrev	2012/13:10 s. 87
.....	2016/17:10 s. 104
för AMS och Arbetsförmedlingen	2009/10:20 s. 95
.....	2014/15:20 s. 202
för Regeringskansliet	2014/15:20 s. 211
för Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)	2015/16:10 s. 105
för Vägverket	2000/01:20 s. 20
utformning av.....	2011/12:20 s. 101
villkor i	2003/04:10 s. 27
.....	2010/11:10 s. 40
Rehabilitering av långtidssjukskrivna	2006/07:20 s. 88
Rekryteringsföretag, avtal med	2007/08:20 s. 188
Rekryteringsförfaranden, öppna	2011/12:10 s. 97
Remissförfarande	2002/03:10 s. 64
.....	2013/14:10 s. 78
.....	2014/15:20 s. 162
Remissvar, hantering av i viss fråga	2013/14:20 s. 10
Resultatredovisning	2004/05:10 s. 31
.....	2013/14:20 s. 35
.....	2016/17:20 s. 22
Riksbankens självständighet	2009/10:20 s. 280
Riksdagens ombudsmän, behandlingen av framställningar och beslut från	2006/07:10 s. 63
.....	2013/14:10 s. 31
.....	2017/18:10 s. 44
Riksdagens skrivelser, regeringens behandling av.....	2000/01:10 s. 42
.....	2016/17:20 s. 170
Riksdagsledamöter som ledamöter i styrelser	2013/14:20 s. 95
Riksförsäkringsverket, uppdrag om beräkningsgrunder	2004/05:20 s. 208

Riksgäldskontoret	2004/05:20 s. 21
.....	2011/12:20 s. 82
Riksrevisionen	
granskningar	2008/09:10 s. 34
tillgång till handlingar i Regeringskansliet	2004/05:20 s. 244
åtgärder med anledning av iakttagelser	2006/07:10 s. 63
Rikstrafiken	2009/10:20 s. 52
Riksutställningar, omlokalisering av	2005/06:20 s. 93
Riktlinjer för anställningsvillkor	
i AP-fonderna	2009/10:20 s. 79
i företag med statligt ägande	2009/10:20 s. 68
.....	2011/12:20 s. 209
Ringhals	2011/12:20 s. 170
Rådsrekommendation om rökfria miljöer	2009/10:20 s. 26
Rådsslutsatser om den gemensamma sysselsättnings-	
rapporten	2011/12:20 s. 11
Ränta för lån till hemutrustning	2003/04:10 s. 23
Rättsinformationssystemet	2004/05:10 s. 46
Rättsprövning av regeringsbeslut	2017/18:20 s. 96

S

Saab Automobil AB	2011/12:20 s. 82
Saklighetskravet	2007/08:6 s. 14
.....	2011/12:20 s. 46, 156
.....	2014/15:20 s. 42, 83, 250, 285
.....	2016/17:20 s. 216, 324
Sakråd	2018/19:10 s. 109
Samordnare	2006/07:10 s. 59
.....	2014/15:20 s. 57
.....	2015/16:10 s. 42
.....	2015/16:20 s. 47
.....	2016/17:20 s. 202
SAS kartellsamarbete med Maersk	2001/02:20 s. 160
Saudiarabien, militärt samförståndsavtal	2005/06:20 s. 59
.....	2012/13:20 s. 264, 288
.....	2015/16:20 s. 197
SDU-verksamhet	2011/12:20 s. 143
Sekretess, enligt lagen om offentlig upphandling	2004/05:20 s. 201
Sekretess och meddelarfrihet	2012/13:20 s. 125
Sekretess på grund av ”pusselläggning”	2013/14:10 s. 38

SF:s ”Smultronstället”, kulturministerns agerande	2007/08:20 s. 202
Sida	2005/06:10 s. 20
.....	2014/15:20 s. 277
Sidarapport.....	2004/05:20 s. 248
Signalspaning, beredning av lagförslag om	2008/09:20 s. 86
Sjukförsäkring	2009/10:20 s. 139
Sjöfartsverket	
inköp av helikoptrar	2015/16:20 s. 275
styrning av	2016/17:10 s. 104
Skatteavtal med Danmark	2010/11:20 s. 264
Skattelagstiftningen	2006/07:20 s. 162
Skolministerposten, interregnum på	2001/02:20 s. 29
Skolverket	
avveckling av avdelning vid	2005/06:20 s. 120
målöversyn.....	2005/06:20 s. 113
organisation av	2005/06:20 s. 120
rapport om konfessionella friskolor	2004/05:20 s. 200
styrning av	2008/09:20 s. 295
.....	2011/12:20 s. 45
tillbakadragande av en rapport från.....	2004/05:20 s. 204
uppdrag till.....	2008/09:20 s. 295
Skriftlig fråga om utvecklingen av brottsligheten, svar på	2004/05:20 s. 52
Skuldavskrivningar	2006/07:20 s. 122
Smittskyddsinstitutet, styrning av	2008/09:20 s. 290
Sociala medier, användning av	2016/17:20 s. 299
Socialministerns arbetsgivaransvar.....	2011/12:20 s. 188
Solidaritetsförklaringen	2011/12:20 s. 161
Sotningsmonopolet	2001/02:20 s. 32
Statens ansvar vid kris	2005/06:8 s. 39
Statens kulturråd, regleringsbrev för.....	2007/08:20 s. 73
Statens maritima museer	2005/06:20 s. 140
Statens skolor för vuxna, gemensam myndighet för	2001/02:20 s. 66
Statens tillgångar	2012/13:20 s. 195
Statliga bidrag till infrastrukturinvesteringar i Stockholm...	2001/02:20 s. 251
Statliga bolag	
bolagsförvaltning	2005/06:20 s. 145
.....	2013/14:20 s. 230
dokumentation och aktbildning vid styrning	2005/06:10 s. 26
.....	2013/14:20 s. 132, 224
.....	2016/17:20 s. 226

försäljning	2007/08:20 s. 94
.....	2008/09:20 s. 121
.....	2009/10:20 s. 175
medlemskap i arbetsgivarorganisation	2005/06:20 s. 161
medlemskap i branschorganisationer	2018/19:20 s. 220
medlemskap i Svenskt Näringsliv	2005/06:20 s. 161
regeringens roll som ägare och förvaltare av	2003/04:20 s. 117
regeringens ägarstyrning	2006/07:20 s. 231
.....	2011/12:20 s. 209
.....	2013/14:20 s. 230, 244
samordning	2010/11:10 s. 46
.....	2013/14:20 s. 132
styrning av	2003/04:10 s. 66
.....	2009/10:20 s. 207
.....	2013/14:20 s. 224, 230, 241
etiska regler i statens ägarpolicy	2016/17:20 s. 226
ägarförvaltning	2005/06:10 s. 26
.....	2005/06:20 s. 145
.....	2010/11:10 s. 46
Statligt tandvårdsstöd, beredning av proposition och förordning	2008/09:20 s. 69
Statligt ägande	2009/10:20 s. 175
Statsbesök (Brunei)	2004/05:20 s. 84
Statsflygplan, nyttjande av	2004/05:20 s. 253
.....	2010/11:20 s. 193
Statsministerns agerande i fråga om en vald ordförande i Europeiska rådet	2003/04:20 s. 41
i förhållande till ett medieföretag	2003/04:20 s. 169
i samband med SVT:s intervjuprojekt	2002/03:30 s. 103
Statsministerns ansvar för krishanteringen i Statsrådsberedningen	2007/08:20 s. 169
Statsministerns ersättare (ställföreträdare och vice)	2015/16:20 s. 322
Statsministerns utlandsresa till partikonferens	2003/04:20 s. 182
Statsministerns utnämning av statsråd	2006/07:20 s. 30
.....	2014/15:20 s. 268
.....	2015/16:10 s. 36
.....	2015/16:20 s. 308
Statsråds affärer med och innehav av värdepapper	2013/14:20 s. 298
agerande vid unionens råd	2011/12:20 s. 22

.....	2017/18:20 s. 41
ansvar för brister i kommuners skolverksamhet	2002/03:30 s. 68
ansvar för sina ärenden	2013/14:10 s. 77
ansvar för styrningen av Sida.....	2008/09:20 s. 164
hyra av bostadslägenhet	2016/17:20 s. 266, 275
medverkan i konstitutionsutskottets granskning	2013/14:20 s. 205
.....	2015/16:10 s. 23
.....	2016/17:10 s. 8
.....	2016/17:20 s. 16
.....	2017/18:10 s. 11
.....	2017/18:20 s. 331
.....	2018/19:10 s. 9
.....	2019/20:10 s. 15
uttalande i koalitionsregering.....	2018/19:20 s. 220
Statsrådstjänstens innebörd.....	2005/06:8 s. 55
Statssekreterare	
ansvar för kommunikation	2010/11:10 s. 10
befattningens innehåll	2014/15:20 s. 136
rekrytering vid Utbildningsdepartementet	2016/17:20 s. 135
statsråds ansvar i förhållande till.....	2016/17:20 s. 309
Statsstödsärenden, notifiering och avnotifiering av	2007/08:10 s. 24
Stattum.....	2004/05:20 s. 22
Strålfors	2006/07:20 s. 225
Styrning av myndigheter	
Försvarsmakten.....	2013/14:20 s. 32
Försäkringskassan genom uttalanden.....	2009/10:20 s. 139
Jordbruksverket.....	2010/11:20 s. 222
Kemikalieinspektionen	2014/15:20 s. 234
Polismyndigheten.....	2017/18:20 s. 282
polis och åklagare	2007/08:6 s. 42
Skogsstyrelsen	2012/13:20 s. 245
Trafikverket	2013/14:20 s. 246
under Försvarsdepartementet	2015/16:10 s. 84
under Näringsdepartementet	2016/17:10 s. 104
Ståndpunkter inför möten i EU, framtagande av.....	2010/11:10 s. 76
Stängning av webbplats	2006/07:20 s. 11
.....	2008/09:20 s. 305
Subsidiaritetsprincipen, regeringens bedömning	2011/12:10 s. 67
.....	2013/14:20 s. 18
Svavelutsläpp i Östersjön, avtal om.....	2010/11:20 s. 243

Svensk Bilprovning (Bilprovningen)	2012/13:20 s. 186
Svensk författningssamling (SFS)	2004/05:10 s. 39
Svenska ambassaden i Israel	
pressmeddelande från.....	2009/10:20 s. 328
uttalande från	2009/10:20 s. 326
Svenska Filminstitutet.....	2018/19:20 s. 186
brev från kulturministern	2010/11:20 s. 231
Svenska kraftnät.....	2013/14:20 s. 73
.....	2018/19:20 s. 125
Svenska Spel.....	2003/04:10 s. 29
Svenska ståndpunkter, remissberedning av.....	2004/05:10 s. 71
Svenskt Näringsliv, medlemskap i.....	2005/06:20 s. 156
Sveriges Television, fråga om försök att påverka	
programinnehåll	2010/11:20 s. 215
.....	2016/17:20 s. 339
Swift	2009/10:20 s. 26
Sydafrika, samarbete med.....	2005/06:10 s. 20
Säkerheten på fängelser	2004/05:20 s. 96
Säkerhetspolisens avlyssning av ett ungdomsparti	2002/03:30 s. 86
Säkerhetspolisens brister i organisationen	2010/11:20 s. 170
Säkerhetspolisens resultaträkningar, regeringens beslut	
om sekretess för	2012/13:20 s. 118
Säkerhetspolitiska rådet	2015/16:20 s. 239
Säkerhetsprovning	2017/18:10 s. 87
Säkerhetsskydd	2017/18:20 s. 331
.....	2018/19:20 s. 125
Säkerhetsstopp i kärnreaktorer, energiministerns	
uttalande.....	2011/12:20 s. 170
Särskild utlänningskontroll, handläggning av ärenden	2005/06:20 s. 81

T

Tallinn, samråd inför toppmöte.....	2017/18:20 s. 68
Talmannen, vid riksdagens frågestund.....	2011/12:20 s. 42
Telefon, tillgång till	2010/11:20 s. 84
Telia Sonera, försäljning av aktier	2008/09:20 s. 121
Telia–Telenor-affären	2000/01:20 s. 79
Telias aktie, prissättning	2000/01:20 s. 104
Teracom AB	2001/02:20 s. 171
Terroristbrott, samband med USA:s aktioner i Irak	2005/06:20 s. 66
Tetra, radiokommunikationssystem baserat på	2001/02:20 s. 34

Thailand, tsunamin	2005/06:8
Thielska galleriet, hanteringen av verksamheten på	2013/14:20 s. 113
Tillfälligt sysselsättningsstöd till kommuner och landsting ...	2002/03:30 s. 61
Tillkännagivanden till regeringen	2001/02:20 s. 52
.....	2005/06:20 s. 36
.....	2009/10:20 s. 54
.....	2014/15:20 s. 57
.....	2017/18:20 s. 23, 30, 36
barnomsorg	2005/06:20 s. 36
decemberöverenskommelsen	2015/16:20 s. 30
en hållbarhetskommission.....	2006/07:20 s. 85
en parlamentarisk utredning om socialförsäkringar	2004/05:20 s. 66
en utredning om könsneutral lagstiftning	2004/05:20 s. 72
folkmordet i Osmanska riket 1915	2010/11:20 s. 47
förankring av materialanskaffning	2018/19:20 s. 10
Försäkringskassans servicekontor.....	2013/14:20 s. 58
lokala folkinitiativ.....	2003/04:20 s. 36
propositionsavlämnande kring de s.k. 3:12-reglerna....	2002/03:30 s. 20
socialavgifter för unga	2014/15:20 s. 196
tioårig grundskola	2015/16:20 s. 45
Utlänningsnämnden	2003/04:20 s. 29
Östersjöns status som särskilt känsligt havsområde	2003/04:20 s. 11
Tillstånd till vapenexport	2001/02:20 s. 142
Tillståndsgivning till spel på internet.....	2001/02:20 s. 92
Torslanda, kommunindelning	2001/02:20 s. 49
Tortyrförbudet.....	2005/06:2 s. 31
Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), styrning av	2015/16:10 s. 84
Trafikuppgifter (trafikdata).....	2006/07:20 s. 108
Trafikverket	
avtal med entreprenör	2011/12:20 s. 101
regeringens bemyndiganden	2011/12:20 s. 101
styrning av	2016/17:10 s. 104
uppdrag att ta fram underlag	2016/17:20 s. 217
Transportstyrelsen, styrning av	2016/17:10 s. 104
.....	2017/18:20 s. 331
.....	2018/19:20 s. 160
Transportörsansvar	2001/02:20 s. 197
Tribunallagen.....	2009/10:20 s. 129
Tryck- och yttrandefrihet.....	2004/05:20 s. 108
.....	2006/07:20 s. 12

.....	2011/12:20 s. 153
.....	2015/16:20 s. 69
Trängselskatten, hantering av intäkter	2010/11:20 s. 52
Tsunamin	2005/06:8
Tvångsavvisningar	2009/10:20 s. 347
Twittermeddelande	2016/17:20 s. 299
.....	2017/18:20 s. 300

U

Ubåtar, anskaffning och beställning.....	2016/17:20 s. 170
Ubåtskränkningar i svenska vatten	2001/02:20 s. 219
Underlag från Regeringskansliet på begäran av riksdagen	2011/12:20 s. 31
Underrättelseskyldighet i utrikespolitiska frågor	2009/10:10 s. 107
.....	2012/13:20 s. 204
.....	2013/14:20 s. 122
.....	2014/15:20 s. 226

Uppgifter

av statsråd i massmedier	2010/11:20 s. 230
.....	2016/17:20 s. 202, 349
av statsråd i skriftliga frågesvar i riksdagen	2010/11:20 s. 230
i proposition	2005/06:20 s. 81
på departements Twitterkonto.....	2016/17:20 s. 299
till konstitutionsutskottet.....	2007/08:6 s. 12
.....	2017/18:20 s. 314

Upphandling

helikopter NH90	2001/02:20 s. 80
.....	2002/03:30 s. 44
Hundskolan i Sollefteå.....	2002/03:30 s. 37
informationstjänster för nystartsjobb	2006/07:20 s. 204
informationstjänster och rekryteringsstöd	2010/11:10 s. 32
.....	2012/13:20 s. 90
it-system.....	2017/18:20 331
konsulter i Regeringskansliet	2001/02:10 s. 14
konsulttjänster i samband med	
Telia–Telenor-affären	2000/01:20 s. 79
konsulttjänster för styrningen av UD:s	
biståndspolitiska verksamhet	2013/14:20 s. 205
konsulttjänster i stärkandet av SJ AB:s	
finansiella ställning	2003/04:20 s. 135
luftvärnssystem	2017/18:20 s. 187

Regeringskansliet	2018/19:10 s. 97
trafiken på Västkustbanan	2000/01:20 s. 52
utanför ramavtal	2013/14:20 s. 205
Uppsala flygplats	2013/14:20 s. 1
.....	2014/15:20 s. 99
Upptredande i kammaren	2005/06:20 s. 43
USA:s aktioner i Irak	2005/06:20 s. 66
Utbetalning av medel som bl.a. disponeras av myndighet	2010/11:10 s. 70
Utdelning från statliga bolag	2004/05:20 s. 21
Utfärdande och kungörande av författningar	2009/10:20 s. 139
Utlandsmyndigheterna	
kvinnliga chefer	2005/06:10 s. 14
risker för oegentligheter	2018/19:20 s. 176
Utlämnande från Djibouti till USA	2012/13:20 s. 140
Utlämning för brott	2015/16:10 s. 20
Utnämningar	
ambassadörer	2005/06:20 s. 178
chef för Östasiatiska museet	2001/02:20 s. 102
direktör för Skolforskningsinstitutet	2015/16:20 s. 162
enskilt ärende	2005/06:20 s. 189
generaldirektör för Svenska kraftnät och rikspolischef	2008/09:20 s. 127
generaldirektör vid Försäkringskassan	2015/16:20 s. 169
generaldirektörer	2005/06:20 s. 178
handläggning av ett tillsättningsärende	2001/02:20 s. 102
hänsyn till politisk bakgrund	2003/04:20 s. 146
kön vid tillsättning	2003/04:10 s. 58
.....	2005/06:10 s. 51
.....	2007/08:10 s. 55
.....	2009/10:10 s. 117
.....	2011/12:10 s. 95
.....	2013/14:10 s. 125
.....	2015/16:10 s. 125
.....	2017/18:10 s. 125
landshövding, återkallelse av	2017/18:20 s. 108
nominering till Internationella valutafonden	2015/16:20 s. 156
politisk bakgrund vid tillsättning	2003/04:10 s. 58
.....	2005/06:10 s. 50
.....	2007/08:10 s. 55
.....	2009/10:10 s. 117

.....	2011/12:10 s. 92
.....	2013/14:10 s. 122
.....	2015/16:10 s. 122
.....	2017/18:10 s. 125
öppna rekryteringsförfaranden	2013/14:10 s. 128
Utnämningmakten	2001/02:20 s. 167
.....	2003/04:10 s. 58
.....	2005/06:10 s. 49
.....	2006/07:20 s. 134
.....	2007/08:10 s. 55
.....	2009/10:10 s. 117
.....	2011/12:10 s. 81
.....	2013/14:10 s. 108
.....	2015/16:10 s. 107
.....	2017/18:10 s. 105
”Utom listan”, beslut i regeringsärenden	2002/03:10 s. 24
.....	2014/15:20 s. 99
Utrikesdepartementet, hantering av biståndsanslagen	2010/11:20 s. 144
Utrikesdepartementets talepunkter.....	2017/18:20 s. 154
Utrikesförvaltningen	
ansvarsförhållanden inom	2005/06:8 s. 77
information till utrikesutskottet.....	2014/15:20 s. 82
Utrikesnämnden	
erkännande av Staten Palestina	2014/15:20 s. 119
Frankrikes begäran om hjälp efter Parisattackerna	2015/16:20 s. 189
information till och överläggning med, 1990–2014...	2015/16:10 s. 137
inköp av luftvärnssystem	2017/18:20 s. 187
internationellt försvarssamarbete	2017/18:20 s. 80
samarbetsavtalet med Saudiarabien m.m.	2015/16:20 s. 197
samarbetsavtal med Nato om värdlandsstöd	2015/16:20 s. 175
Utrikespolitik, beslutsfattande inom	2004/05:10 s. 89
Utskottsinitiativ.....	2004/05:20 s. 31
.....	2011/12:20 s. 30
Utsläppsvärden, manipulerade hos fordonstillverkare	2015/16:20 s. 341
Uttalande från ambassadör.....	2009/10:20 s. 326
Uttalanden av statsråd	2000/01:20 s. 135
anställning av kommittésekreterare.....	2016/17:20 s. 202
arbetslösheten bland utrikes födda	2017/18:20 s. 300
asylsökande, inhysning av	2002/03:30 s. 150
asylärende	2003/04:20 s. 200

avvisade egyptierna.....	2005/06:20 s. 61
bosättningslagen.....	2018/19:20 s. 205
brist på poliser.....	2017/18:20 s. 314
budgetomröstningen i kammaren.....	2016/17:20 s. 324
byggkonflikten i Vaxholm.....	2004/05:20 s. 196
datalagring.....	2016/17:20 s. 353
diktatur.....	2016/17:20 s. 315
europaisk gränsbevakning.....	2016/17:20 s. 333
flyktingmottagande hösten 2015.....	2017/18:20 s. 112
Forum för levande historia.....	2007/08:20 s. 159
friheten för statsråd att yttra sig.....	2006/07:20 s. 210
gränspolisens arbete med inre utlänningskontroller...	2013/14:20 s. 293
häktningsskäl i ett enskilt fall.....	2015/16:20 s. 369
icke lagakraftvunna domar.....	2015/16:20 s. 356, 363
Irakkriget.....	2003/04:20 s. 214
lokanställda tolkar i Afghanistan.....	2016/17:20 s. 362
manipulerade utsläppsvärden hos fordons- tillverkare.....	2015/16:20 s. 341
marknadsföring av Kastrups flygplats.....	2010/11:20 s. 212
medlemskap i branschorganisationer.....	2018/19:20 s. 220
motstridiga uttalanden.....	2009/10:20 s. 78
Naturvårdsverkets delegationsbeslut om licensjakt efter varg.....	2014/15:20 s. 257
nedladdning av musik från internet.....	2000/01:20 s. 146
nedlagd förundersökning.....	2018/19:20 s. 201
ny flygplats i Stockholmsregionen.....	2000/01:20 s. 137
offentliggörande av aktieförsäljning.....	2001/02:20 s. 261
partiledardebatt.....	2016/17:20 s. 324
Pirate Bay-målet.....	2009/10:20 s. 345
politiskt parti.....	2016/17:20 s. 324
Post- och telestyrelsens allmänna råd.....	2007/08:20 s. 154
Radiotjänsts polisanmälningar av statsråd.....	2006/07:20 s. 217
Regeringskansliets arbetsuppgifter.....	2007/08:20 s. 246
reklamskatten.....	2016/17:20 s. 349
Riksbankens räntehöjning.....	2005/06:20 s. 166
riksdagens budgetbeslut.....	2014/15:20 s. 285
rikspolischefen.....	2016/17:20 s. 342
räntenivån.....	2003/04:20 s. 189
rättsläget när det gäller förbjuden båtfärg.....	2015/16:20 s. 373
samordnaren för Bromma flygplats.....	2015/16:20 s. 47

samråd med EU-nämnden	2011/12:20 s. 22
skattevillkor för svenska sjömän	2006/07:20 s. 220
socialbidrag	2000/01:20 s. 140
statliga bolags tillhörighet till	
arbetsgivarorganisation	2005/06:20 s. 156
statligt ägande	2002/03:30 s. 145
straff	2017/18:20 s. 306
svenska säkerhetsläget och svensk försvarspolitik	
linje	2017/18:20 s. 165
Svenskt Näringslivs kontakter med ett parti	2015/16:20 s. 348
sändningstillstånden för digital-tv	2007/08:20 s. 163
säkerhetsstopp i kärnreaktorer	2011/12:20 s. 170
tvist i arbetsrättsfrågor	2004/05:20 s. 196
tv-program i SVT	2004/05:20 s. 190
.....	2016/17:20 s. 339
utfrågning i konstitutionsutskottet	2016/17:20 s. 333
utomrättsliga avrättningar	2015/16:20 s. 380
utrikespolitiken (performativa uttalanden)	2015/16:20 s. 380
.....	2016/17:20 s. 315
.....	2017/18:20 s. 165
Vattenfalls ägardirektiv	2018/19:20 s. 214
Vaxholmsmålet i EG-domstolen	2005/06:20 s. 170
övergångsbestämmelser vid införandet av	
lärarlegitimation	2011/12:20 s. 51
Utvisningsärenden, regeringens handläggning av	2013/14:10 s. 17
Utvärdering, självständighet och offentlighetsprincipen	2018/19:20 s. 106

V

Vapenembargo

hävande av	2001/02:20 s. 88
mot Kina	2004/05:20 s. 168
samråd med riksdagens EU-nämnd	2001/02:20 s. 89
Valetta, samråd inför toppmöte	2015/16:20 s. 144
Vargstammen, bevarande och förstärkning	2010/11:20 s. 96
Vattenfall AB	2004/05:20 s. 216
.....	2014/15:20 s. 292, 333
.....	2018/19:20 s. 214
försäljningen av brunkolsverksamheten	2016/17:20 s. 238
förvärv av Nuon	2013/14:20 s. 132
statens roll som ägare	2002/03:30 s. 54

styrning av	2004/05:20 s. 216
.....	2006/07:20 s. 230
.....	2009/10:20 s. 228
.....	2011/12:20 s. 209
Vaxholmstvisten	2007/08:20 s. 213
Verksförordning.....	2006/07:10 s. 55
Verkställighetsåtgärd	2012/13:20 s. 204
Vice statsminister.....	2015/16:20 s. 322
Vindkraftsanläggning.....	2009/10:20 s. 132
Vägverket.....	2005/06:10 s. 20
Värdepappersinnehav, statsråds	2006/07:20 s. 36
Världlandsstödsavtal med Nato, överläggning med Utrikesnämnden	2015/16:20 s. 175
Värdmyndigheter	2006/07:10 s. 55
Världsarvskonventionen, statens åtagande.....	2003/04:20 s. 153

W

Wienkonventionerna, diplomatiska och konsulära förbindelser	2012/13:20 s. 152
--	-------------------

Y

Yttrandefrihet.....	2006/07:20 s. 12
---------------------	------------------

Å

Återtalandeavtal med Irak	2009/10:20 s. 347
.....	2010/11:20 s. 275

Ä

Ägarprövning av utländsk affärsman	2011/12:20 s. 82
--	------------------

Ö

Östersjömiljard 2	2004/05:20 s. 14
Östersjömiljarden.....	2000/01:10 s. 23
.....	2000/01:20 s. 45
Överenskommelse mellan två myndigheter	2011/12:20 s. 62
Överföringen av en fånge till svenskt fängelse	2009/10:20 s. 92
Övergångsregeringars befogenheter	2007/08:10 s. 17
.....	2019/20:10 s. 27
Överläkare, forskningsministerns hantering	2011/12:20 s. 175

Överlämnande av förvaltningsuppgift som innefattar	
myndighetsutövning.....	2009/10:20 s. 95
.....	2011/12:20 s. 83
Överträdelseärenden	2012/13:10 s. 101
Övervakning av svenska medborgare, amerikanska	
ambassaden.....	2011/12:20 s. 116