



Granskningsbetänkande

Inledning och sammanfattning

Konstitutionsutskottets granskning

Enligt 13 kap. 1 § regeringsformen ska konstitutionsutskottet granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Utskottet har rätt att för detta ändamål få ut protokollen över beslut i regeringsärenden, handlingar som hör till dessa ärenden samt regeringens övriga handlingar som utskottet finner nödvändiga för sin granskning. Till grund för den granskning som nu redovisas har utskottet haft tillgång till bl.a. material som har tagits fram av utskottets kansli och av Regeringskansliet. Delar av det skriftliga utredningsmaterialet redovisas i bilaga A1.1.1–5.2.12.

För att inhämta ytterligare upplysningar har utskottet hållit ett antal utfrågningar. Uppteckningar från utfrågningarna finns i bilaga B1–19.

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. Därpå följer en reservation (C) och ett särskilt yttrande (SD).

Behandlade frågor

I betänkandet redovisas utskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning med anledning av särskilda anmälningar. Utskottet har tidigare under innevarande riksmöte på eget initiativ lämnat ett granskningsbetänkande som avser allmänna, administrativt inriktade frågor (bet. 2017/18:KU10).

Det aktuella betänkandet inleds med ett kapitel där vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen behandlas. Därefter följer ett kapitel om handläggningen av vissa regeringsärenden m.m. I de därpå följande kapitlen behandlas vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen och vissa frågor om statsråds tjänsteutövning m.m. Betänkandet avslutas med ett kapitel i vilket vissa frågor rörande Transportstyrelsens outsourcing m.m. tas upp. Kapitelindelningen följer ärendenas huvudsakliga karaktär.

Vissa resultat av granskningen

Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen

Utskottet har granskat *regeringens förhållningssätt till interpellationsinstrumentet*. Det är enligt utskottet väsentligt att det statsråd vars tjänsteutövning interpellationen angår besvarar interpellationen. Vid en sådan bedömning måste även det sammanhang som återfinns i interpellationen beaktas. Endast i undantagsfall och om synnerliga skäl föreligger bör ett statsråd kunna avstå från att besvara en interpellation. Enbart den omständigheten att en likalydande eller liknande interpellation redan har besvarats kan inte sägas utgöra synnerliga skäl. Utskottet noterar dock att miljöministern i det aktuella fallet besvarade den fråga som hade ställts i interpellationen i den efterföljande debatten.

Ett antal granskningar handlar om tillkännagivanden till regeringen. En av dem gäller *tillkännagivande om tilläggsdirektiv till Arbetsmarknadsutredningen*. Utgångspunkten är att regeringen tillgodoser tillkännagivanden, men samtidigt kan enligt utskottet tillkännagivanden med väldigt snäva tidsgränser vara svåra att tillgodose inom den utsatta tiden. Ett beslut inom den tidsgräns som var utsatt i tillkännagivandet torde vanligtvis inte låta sig göras utan att frångå gängse beredningsrutiner. I direkt anslutning till riksdagens beslut påbörjade regeringen ett arbete för att följa tillkännagivandet, och de centrala delarna av tillkännagivandet synes ha följts. Att tilläggsdirektiven kom att dröja längre än vad som angavs i tillkännagivandet kan förstås utifrån vad som framgått i granskningen, vilket också hade kunnat kommuniceras till riksdagen inom den aktuella tidsgränsen.

En annan granskning gäller *tillkännagivande om avskaffande av tillståndskrav för polisens kameraövervakning*. Utskottet har tidigare anfört att det funnits skäl för regeringen att invänta ett beslut av riksdagen om tillkännagivande och först därefter bedöma vilket ställningstagande som kunde bli aktuellt från regeringens sida. Samtidigt kan i det här aktuella fallet konstateras att både tillkännagivandet och kommittédirektiven syftade till att avskaffa tillståndsplikten. Inom Regeringskansliet bedömdes att det med hänsyn till beredningskravet sänkades förutsättningar att avskaffa tillståndsplikten till datumet i tillkännagivandet, och eftersom syftet var detsamma fanns det inte anledning att avvakta med kommittédirektiven. Enligt utskottet har regeringen att göra en avvägning mellan att undvika att föregripa riksdagens beslut och att inte i onödan fördröja regeringens arbete. I det aktuella fallet har utskottet inte något att anföra mot regeringens agerande.

En tredje granskning gäller *tillkännagivande om valdeltagande bland utlandssvenskar*. Utskottet konstaterar att regeringen har vidtagit åtgärder i enlighet med det aktuella tillkännagivandet. I sammanhanget noteras att Utrikesdepartementet i sin instruktion till utlandsmyndigheterna endast angett att tillkännagivandet var ett förslag från konstitutionsutskottet och inte ett av riksdagen fattat beslut, vilket hade varit en mer korrekt beskrivning.

Vidare har utskottet granskat *EU- och handelsministerns agerande vid ett rådsmöte i fråga om rättsstatsprincipen*. Den aktuella dagordningspunkten var en övrig fråga som gällde information från kommissionen om den då pågående dialogen mellan kommissionen och Polen. Om ett förfarande enligt artikel 7 i fördraget om Europeiska unionen senare initierades skulle frågan bli föremål för beslut i rådet eller Europeiska rådet och samrådsskyldighet föreligga, men vid den aktuella tidpunkten var så ännu inte fallet. Formellt förelåg därför inte en samrådsskyldighet. Härutöver noterar utskottet att den typ av frågeställning som var aktuell gäller om unionen ska ta ställning mot en av sina egna medlemsstater, och frågan är därför av stor betydelse både för Sverige som stat och för Sverige som medlemsstat i EU. Av granskningen framgår att EU- och handelsministern har haft en tydlig uppfattning och agerat på ett proaktivt sätt vid det aktuella rådsmötet, och det som sedermera kom att äga rum på rådsmötet synes omfatta även annat än information. Statsrådet hade mot denna bakgrund varit oförhindrad att samråda med EU-nämnden.

I granskningen av regeringens agerande i frågan om *förnyat godkännande för glyfosat inom EU* visar utskottets utredning att de instruktioner och den handlingslinje som den svenska representanten i den aktuella kommittén haft inte varit föremål för information eller överläggning i något riksdagsutskott eller samråd i EU-nämnden. Från Regeringskansliet har anförts att regeringen inte hade kallats till överläggning och att den inte såg några skäl att informera det berörda utskottet eller EU-nämnden om den svenska handlingslinjen inför kommittémötena. Utskottet gör från formell synpunkt ingen annan bedömning. Samtidigt noterar utskottet den oklarhet som uppstod om regeringens position i frågan och agerandet i förhandlingarna. En fungerande dialog mellan riksdag och regering i frågan hade kunnat bidra till att avväjra eller begränsa denna oklarhet.

Utskottet har även granskat *fråga om samråd inför EU-toppmöte*. Det faktum att ståndpunkter förs fram i informella sammanhang innebär inte att bestämmelser som syftar till att riksdagen ska få ett aktivt och reellt inflytande saknar tillämpning. I princip ställs samma krav på förankring av tankar och idéer som läggs fram i EU-kretsen oavsett om det sker under eller vid sidan av formella möten. Av utredningen framgår att statsministern deltog i en informell middagsdiskussion mellan EU:s stats- och regeringschefer om EU:s framtid, som hölls i anslutning till ett informellt möte mellan EU:s stats- och regeringschefer om digitalisering. Utskottet konstaterar att den aktuella middagsdiskussionen inte skulle resultera i några gemensamma slutsatser. I ärendet har inte heller framkommit att statsministern förde fram några ståndpunkter som inte tidigare var förankrade i EU-nämnden. Utskottet har mot den bakgrunden inte något att anföra mot statsministerns agerande.

När det gäller *information om svenskt deltagande i ett internationellt försvarssamarbete* har utskottet på formella grunder inte något att anföra mot försvarsministerns och regeringens agerande. Utskottet noterar dock att oklarheter hade förebyggts om försvarsministern lämnat viss information i ett tidigare skede än vad som nu gjordes.

Handläggning av vissa regeringsärenden m.m.

Regeringens beslut att inte återkalla en anmälan av Natura 2000-område har granskats av utskottet. Utskottet konstaterar att Sverige enligt art- och habitatdirektivet är skyldigt att till kommissionen anmäla inom vilka geografiska områden det finns sådana växt- och djurarter som omfattas av direktivet. Endast de naturvetenskapliga kriterier som anges i direktivet får beaktas. Direktivets utformning innebär enligt utskottet att regeringen inte hade någon rättslig skyldighet att på bolagets begäran återkalla sitt beslut att anmäla de aktuella områdena eller att hos kommissionen hemställa om att ärendet skulle vilandeförklaras. I övervägandena kring huruvida det kan ha funnits skäl för regeringen att, som en försiktighetsåtgärd, ändå göra detta med hänsyn till de rättsverkningar ett beslut av kommissionen hade fått noterar utskottet att Högsta förvaltningsdomstolen slagit fast att regeringsbeslutet utgjorde ett led i Sveriges åtaganden enligt direktivet, att beslutet inte innebar att rätten till rättvis rättegång i regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga har åsidosatts, samt att beslutet inte heller kan anses strida mot någon annan rättsregel. Givet direktivets bestämmelser om anmälningskyldighet och att vetenskapliga kriterier ska ligga till grund för identifieringen av Natura 2000-områden kan diskuteras om det över huvud taget är möjligt att av andra skäl dröja med en anmälan, anser utskottet. Det fanns mot denna bakgrund inte skäl för regeringen att återkalla beslutet. Härutöver konstaterar utskottet att regeringen som ett led i serviceskyldigheten hade kunnat hänvisa bolaget till möjligheten att i målet om rättsprövning ansöka om inhibition redan när bolaget vände sig till regeringen för att få beslutet återkallat eller ärendet i kommissionen vilandeförklarat. Att så inte skedde kan emellertid inte sägas ha påverkat rättsprocesserna eller bolagets möjligheter att tillvarata sin rätt, som processen kom att utvecklas. *Särskilt yttrande SD*

I granskningen av regeringens utnämning av landshövding i Stockholms län understryker utskottet vikten av en gedigen beredning av alla regeringsärenden och en kvalitetssäkring av alla utnämningar, och att man tidigt i processen väger in vad som är sakligt motiverat för den aktuella anställningen. Utskottet finner dock att granskningen inte har visat annat än att utnämningen har skett i enlighet med gällande regler.

Regeringens informationshantering under flyktmottagandet hösten 2015 har granskats av utskottet. Främst gäller det regeringens agerade när Migrationsverket informerade Regeringskansliet om att antalet asylsökande såg ut att bli fler än verket tidigare trott. Inom Migrationsverket fick man redan i augusti klart för sig att det skulle komma fler asylsökande till Sverige än vad man hade uppskattat i sin prognos i juli. I granskningen konstateras att varken Migrationsverket eller någon annan myndighet efterfrågade några extraordinära insatser från regeringen, och den bild som förmedlades var att situationen var ansträngd men att de ansvariga myndigheterna hade kontroll. Regeringen och Regeringskansliet fick emellertid ganska snart efter juliprognosen signaler om att betydligt fler människor än väntat sökte sig till

Sverige och att det därför fanns anledning att tro att prognosens uppskattningar om antalet asylsökande skulle visa sig inaktuella. Sådana signaler gav enligt utskottet anledning till ett mer aktivt agerande av regeringen för att skaffa uppdaterad information och att agera utifrån denna. Utskottet delar bedömningen av den särskilda utredare som utvärderat hanteringen av flyktingsituationen i Sverige 2015, enligt vilken regeringen och Regeringskansliet inte tillräckligt snabbt agerade på den information som lämnades. För att regeringen i situationer som kräver snabba och kraftfulla åtgärder från regeringens och Regeringskansliets sida ska kunna fullgöra sin styrfunktion krävs enligt utskottet ett mer proaktivt agerande för att få uppdaterad information, när tidigare information har visat sig inaktuell. Härutöver konstaterar utskottet att dåvarande inrikesministern i kammaren sagt att informationen som lämnades till Regeringskansliet innebar att antalet flyktingar till Europa ökade, inte att antalet asylsökande till Sverige skulle öka. Uttalandet är inte helt förenligt med vad som framkommit i granskningen.

Vidare har utskottet granskat *Utrikesdepartementets hantering av handlingar i samband med säkerhetsrådskampanjen*. Av utredningen framgår att registreringen och diarieföringen av den i granskningen aktuella handlingen skedde mer än ett år efter det att ärendet hade slutbehandlats. En sådan tidsutdräkt står i strid med principen om handlingsoffentlighet och regelverkets grundläggande syfte att garantera allmänhetens tillgång till allmänna handlingar. I ljuset av tidigare granskning framstår departementets hantering som anmärkningsvärd. För detta kan utrikesministern inte undgå ansvar. Utskottet uppmärksammar att ministern har tagit initiativ till en översyn. När det sedan gäller departementets hantering i övrigt av den aktuella handlingen konstaterar utskottet att med det arbetssätt som nu tillämpades kom handlingen att ingå i vad som betraktades som ett internt arbetsmaterial, som hanterades av den arbetsgrupp som inrättats inom Utrikesdepartementet med medarbetare från departementet och från den svenska FN-representationen. Arbetsgruppen bedrev ett aktivt, löpande arbete med säkerhetsrådskampanjen, och dess medlemmar agerade operativt och i viss utsträckning helt självständigt i förhållande till varandra samt vidtog egna åtgärder i arbetet med säkerhetsrådskampanjen. Enligt utskottet står det således klart att arbetsgruppen har haft en annan sorts ställning och har bedrivit en annan typ av verksamhet än andra i granskningen uppmärksammade interna organ och arbetsgrupper i Regeringskansliet. En ordning som innebär att självständiga myndigheter bildar myndighetsövergripande arbetsgrupper som kallas interna för att hantera ett visst ärende som berör båda myndigheternas verksamhet kan, enligt utskottet, medföra att bestämmelser i tryckfrihetsförordningen åsidosätts. Givet den oklarhet som i grunden måste anses råda ur ett tryckfrihetsrättsligt perspektiv borde, anser utskottet, departementet ha analyserat och klarat ut relevanta frågeställningar om handlingsoffentlighet före inrättandet av arbetsgruppen för att säkerställa arbetssättets förenlighet med regelverket.

Utskottet har även genomfört en *förnyad granskning av Utrikesdepartementets hantering av säkerhetsrådskampanjen*, i syfte att utreda om det funnits skäl att omvärdera utskottets ställningstagande i förra årets granskning. Inom ramen för den nu aktuella granskningen har bl.a. den ovannämnda handlingen från arbetsgruppen inom Utrikesdepartementet gått igenom. Iakttagelserna ger inte underlag för bedömningen att det skulle ha förekommit några konkreta ekonomiska åtaganden, eftergifter eller utfästelser som har gynnat enskilda i utbyte mot stöd i säkerhetsrådskampanjen. Sammanfattningsvis ger den förnyade granskningen i ärendet inte anledning för utskottet att omvärdera sitt tidigare ställningstagande.

I granskningen av *Utrikesdepartementets talepunkter om Försvarsberedningens rapport* anför utskottet att talepunkterna har tagits fram i enlighet med gällande riktlinjer inom Regeringskansliet. I debatten har talepunkternas innehåll uppfattats som otydligt när det gäller beskrivningen av Försvarsberedningens bedömning i fråga om militära hot mot Sverige. Utskottet understryker vikten av att talepunkter till sitt innehåll är så formulerade att de inte leder till missförstånd eller ger upphov till motstridiga tolkningar.

När det gäller *uttalanden om det svenska säkerhetsläget och den svenska försvarspolitiska linjen* anför utskottet att utrikespolitiken i viss mån skiljer sig från andra politikområden. Ett uttalande som uppfattas stå i strid med regeringens officiella hållning kan skapa oklarhet och risk för komplikationer, särskilt om det rör förhållanden till en utländsk stat. Särskilda krav måste därför ställas på uttalanden som görs av den minister som ansvarar för utrikespolitiken inom regeringen. Utskottet konstaterar att statsministerns, utrikesministerns och försvarsministerns uttalanden rör beskrivningen av det svenska säkerhetsläget i olika dokument och den fortsatta processen med Försvarsberedningens arbete och rapporter. Uttalandena skiljer sig delvis åt. Samtidigt måste det finnas utrymme att anpassa och nyansera uttalanden utifrån förutsättningarna i olika situationer. Vart och ett av de uppmärksammade uttalandena verkar i sak följa en tradition inom svensk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik, och uttalandena i sig kan inte sägas innebära någon ny politisk linje. Trots det har de i debatten uppenbarligen missförstått och uppfattats som motsägelsefulla. Mot bakgrund av de särskilda krav som ställs på uttalanden inom det aktuella området understryker utskottet vikten av att företrädarna för regeringen samordnar sina uttalanden för att säkerställa att de formuleringar som används inte leder till missförstånd eller ger upphov till motstridiga tolkningar.

I granskningsärendet *Inköp av ett luftvärnssystem* anför utskottet att den aktuella anskaffningen får anses vara av sådan betydelse att det är en lämplig ordning att den underställs riksdagens prövning. Av utredningen framgår också att riksdagen har bemyndigat regeringen att besluta om anskaffning samt gett regeringen till känna vad försvarsutskottet anfört om att förankra anskaffningen i riksdagen. Om regeringen väljer att använda ett mandat från riksdagen är det givetvis viktigt att regeringens beslut håller sig inom ramen

för bemyndigandet. Utskottet har i granskningen inte något att anföra mot regeringens agerande.

Av granskningen om *avtal om Regeringskansliets it-system* har det inte framkommit annat än att upphandlingen skedde i enlighet med gällande lagstiftning och regelverk om bl.a. säkerhetsskydd. Granskningen ger i övrigt inte anledning till något uttalande.

Vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen

Utskottet har granskat *regeringens agerande i frågan om campus vid Blekinge tekniska högskola*. Såvitt har framkommit i granskningen har statssekreteraren åt ministern för högre utbildning och forskning i ett tidigt skede markerat mot de överväganden i campusfrågan som Blekinge tekniska högskola hade inlett. Statssekreteraren kan anses ha gett uttryck för att det inte var regeringens vilja att högskolan skulle fortsätta att driva frågan. Mot bakgrund av att regeringen styr sina myndigheter genom kollektivt fattade regeringsbeslut måste agerandet anses olämpligt, anser utskottet. Härutöver konstateras att någon analys av frågan om sammanslagning av campus egentligen aldrig kom till stånd till följd av statssekreterarens uttalanden till högskolan, vilket innebar att varken högskolan eller regeringen fick något faktaunderlag för eventuella beslut. Även om kontakterna i det aktuella fallet har tagits av statssekreteraren är statsrådet enligt utskottet ansvarig för hur myndighetsdialogen mellan myndigheten och departementet har skötts. Utskottet framhåller också vikten av att utskottet inom ramen för granskningen får så fullständiga svar från Regeringskansliet som möjligt på sina frågor.

Vidare har utskottet granskat regeringens styrning när det gäller *Försäkringskassans handläggning av ansökningar om assistansersättning*. Regeringen styr sina myndigheter bl.a. genom regleringsbrev, och genom dessa kan regeringen precisera sin styrning i form av mål och särskilda uppdrag för myndigheterna. Vid utfärdandet av regleringsbrev måste regeringen förvissa sig om att det är möjligt för myndigheten att uppnå de mål och uppdrag som anges i ett regleringsbrev och samtidigt följa gällande rätt. Formuleringen i Försäkringskassans regleringsbrev om att Försäkringskassan skulle bidra till att bryta utvecklingen av antalet timmar inom assistansersättningen blev föremål för en debatt och har av vissa tolkats som att Försäkringskassan fått i uppdrag att minska antalet timmar till enskilda i strid med gällande rätt. Även om det inte är avsikten från regeringens sida – och inte heller är förenligt med grundläggande principer om vad som utgör en rättskälla vid rättstillämpning – går det inte att utesluta att formuleringar av detta slag i förlängningen riskerar att leda till felaktiga bedömningar i enskilda ärenden. I granskningen har dock, enligt utskottet, inte framkommit att målet att bryta utvecklingen av antalet timmar inom assistansersättningen har förutsatt åtgärder från Försäkringskassans sida som står i strid med lagstiftningen om assistansersättning. Härutöver konstaterar utskottet att regeringen i senare regleringsbrev har tagit bort den uppmärksammade

formuleringen och i stället anger att Försäkringskassan ska säkerställa en god kontroll för att motverka överutnyttjande och brottsligt nyttjande med ett särskilt fokus på den ökande timutvecklingen. Utskottet ser fördelar med den nya formuleringen från de synpunkter utskottet har att beakta.

En annan granskning gäller etablerandet av *Karolinska institutets (KI) filial i Hongkong*. Utskottet konstaterar att rättsläget när det gäller svenska förvaltningsmyndigheters etablering av verksamhet utomlands bedömts vara otydligt, och universitet och högskolor har under en längre tid gett uttryck för att det saknas ett nationellt regelverk på området, vilket leder till oklarheter. När donationen och möjligheten att etablera verksamhet i Hongkong aktualiserades sökte KI ett klagörande från regeringen. Regeringens besked dröjde, och när beslutet om att inte vidta någon åtgärd sedermera fattades angavs som skäl för beslutet att frågeställningarna i KI:s begäran inte var frågor som regeringen måste pröva, utan att det var myndigheten själv som ansvarade för att verksamheten bedrevs i enlighet med gällande föreskrifter och beslut. Utskottet framhåller att det är regeringens uppgift att styra riket, och den är ansvarig inför riksdagen även när rättsläget för verksamhet som bedrivs inom den statliga förvaltningen upplevs som otydligt. I regeringens styrande funktion ingår att vägleda och skapa klarhet i frågor som myndigheterna bedömt är av sådant slag att de inte kan klaras ut på myndighetsnivå. I det aktuella fallet bär statsrådet ansvaret för att ett sådant klagörande inte har gjorts.

I granskningsärendet om *åldersbedömning i asylärenden* uppmärksammar utskottet att regeringen i sitt uppdrag till Rättshjälpverket angav att krav på vetenskaplighet, beprövad erfarenhet, rättssäkerhet, etik och de särskilda rättigheter som barn har enligt internationella konventionsåtaganden skulle beaktas vid genomförandet. Utskottet har inte något att anföra mot regeringens agerande.

Granskningen *Polisens hantering av sitt it-system* gäller två beslut som rikspolischefen fattade 2015. Av utredningen framgår att Polismyndigheten informerade Regeringskansliet om besluten i samband med att uppgifter presenterades i medierna under 2017. Utskottet konstaterar att det inte synes ha varit fråga om fel av systematisk karaktär eller om återkommande brister samt noterar att Regeringskansliet agerade genom att efterfråga ytterligare information som kunde läggas till grund för en bedömning av behovet av eventuella åtgärder. Vad som har framkommit i granskningen ger inte anledning till något ytterligare uttalande från utskottets sida.

Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning m.m.

Utskottet har granskat *dåvarande finansministerns relation till ett skogsbolag*. Som utskottet tidigare uttalat gäller det för regeringens ledamöter att iakttä ett betydande säkerhetsavstånd till gränsen för vad som är tillbörligt och otillbörligt när det gäller mottagande av gåvor och förmåner. Granskningen visar att dåvarande finansministern stämt av inbjudningar att delta i

jaktarrangemang med sitt departement och att han själv ska ha bekostat sitt deltagande. Om de av arrangörerna uppgivna värdena för deltagandet väsentligt understeg de värden som fanns allmänt tillgängliga för motsvarande arrangemang, avstod han från att delta. Utskottet framhåller vikten av att statsråd vid behov stämmer av frågor av detta slag för att undvika mottagandet av förmåner som kan leda till att allmänhetens förtroende för statsrådet minskar och att statsrådets integritet ifrågasätts. Utskottet förutsätter även att rutiner för att förebygga risken för jäv följs. Utredningen visar inte att det förekommit några brister i detta hänseende.

Vidare har utskottet granskat *justitie- och migrationsministerns uttalande om arbetslösheten bland utrikes födda*. Det aktuella uttalandet gjordes i ett Twittermeddelande. Utskottet konstaterar att statsrådet i sitt uttalande redovisade statistik som inte mer än i möjligen begränsad utsträckning inkluderade den grupp uttalandet avsåg, och 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 saknar i sammanhanget betydelse. Granskningen ger i övrigt inte anledning till något uttalande av utskottet.

När det gäller *statsministerns uttalande om straff* anför utskottet att dådet som föregick uttalandet är av en sådan natur att det fanns ett visst medieintresse av att statsministern skulle kommentera händelsen. Enligt utskottet ligger det i och för sig en viss värdering i uttrycket ”rejåla straff”, som användes av statsministern, men uttalandet ger inte uttryck för någon uppfattning i förhållande till de personer som vid den aktuella tidpunkten satt anhållna. Uttalandet kan således inte uppfattas som att statsministern har velat påverka kommande avgöranden eller annars strida mot syftet i regeringsformens bestämmelse om rättskipningens självständighet.

Granskningen har även omfattat *uttalanden om bristen på poliser*. Utskottet har inte något att anföra mot statsministerns uttalande. Däremot konstaterar utskottet att en uppgift i Regeringskansliets svar till utskottet är ofullständig och därmed ger en missvisande bild. Utskottet understryker att uppgifter som lämnas till utskottet ska vara korrekta.

Utskottet har också granskat *hanteringen av vissa uppgifter i samband med utfrågningen av statsministern i konstitutionsutskottet* under förra årets granskning. Enligt utskottet fanns inga formella hinder mot att statsministern i samband med utfrågningen gjorde en egen bedömning av huruvida de aktuella uppgifterna omfattades av sekretess. Statsministerns nu givna beskrivning av hur han bedömde sekretessen under förra årets utfrågning skiljer sig, enligt utskottet, från den bedömning han då gav uttryck för inför utskottet. Utskottet förutsätter dock att statsministern gjorde ett aktivt och medvetet ställningstagande när han lämnade de aktuella uppgifterna under utfrågningen förra året. I sammanhanget pekar utskottet på att det förra året rådde en diskrepans mellan statsministerns och Utrikesdepartementets bedömningar i sekretessfrågan. Det är enligt utskottet otillfredsställande när

utskottet, med kort tids intervall, får motstridiga besked i frågor om handlingsoffentlighet och sekretess. Utskottet framhåller därför vikten av tydlighet i frågor av detta slag och betonar att det är viktigt att Utrikesdepartementet noggrant överväger behovet av sekretessmarkeringar samt att det strävar efter att göra en noggrann bedömning av om uppgifter omfattas av sekretess.

Vissa frågor rörande Transportstyrelsens outsourcing m.m.

Utskottet har granskat *förra regeringens agerande i fråga om Transportstyrelsen och informationssäkerhet*. I granskningen har framkommit att Transportstyrelsen under perioden 2009–2014 saknat en säkerhetsanalys och därmed brutit mot säkerhetsskyddsförordningen som syftar till att värna rikets säkerhet. Enligt utskottet har det inte framkommit något som visar att regeringen var informerad om eller delaktig i Transportstyrelsens planer på att outsourca sin it-drift. Inte heller har 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 noterar utskottet att tidigare regeringars arbete med informationssäkerhetsfrågor vid flera tillfällen har granskats av Riksrevisionen. Fortfarande vid en granskning 2014 ansåg Riksrevisionen att arbetet med informationssäkerhet inte var ändamålsenligt sett till de hot och risker som fanns och att de brister som påpekades 2007 kvarstod i stora drag, vilket innebar brister i regeringens styrning. Den bild som enligt utskottet framkommer är att arbetet med informationssäkerhetsfrågor var eftersatt under den granskade perioden och att den dåvarande regeringen inte gjorde tillräckligt för att de brister som påpekats skulle bli åtgärdade. Utskottet framhåller 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. Vid utskottets utfrågning med dåvarande it-ministern anförde hon att ansvaret för informationssäkerhetsfrågorna låg hos varje departement och statsråd inom deras respektive områden. Denna uppgift är korrekt, men utskottet konstaterar att hon också hade ett samordningsansvar för frågor om samhällets informationssäkerhet, enligt ett beslut 2010 av den dåvarande statsministern. I hennes förberedelser inför utfrågningen har detta uppenbarligen inte klarats ut. Det hon sade var således bristfälligt och gav bilden av att frågor om informationssäkerhet inte alls ingick i hennes ansvarsområde. Som tidigare uttalats av utskottet ska uppgifter som lämnas till konstitutionsutskottet vara korrekta och fullständiga. Enligt utskottets mening finns det skäl att ifrågasätta om ansvarsförhållandena inom den dåvarande regeringen för informationssäkerhetsfrågor var tillräckligt klara. Således anförde dåvarande it-ministern inför myndigheten med uppgift att samordna arbetet med informationssäkerhet att hon hade ett horisontellt ansvar för frågor om informationssäkerhet, medan hon till

utskottet uppgett att hon inte hade ansvar för informationssäkerhetsfrågor utan att det ansvaret låg på Försvarsdepartementet och att hennes ansvar omfattade samordning av regeringens arbete runt it- och digitaliseringsfrågor. Med oklara ansvarsförhållanden inom regeringen fanns enligt utskottet en risk att problemen inte fick den uppmärksamhet som krävdes i regeringsarbetet och att nödvändiga åtgärder därför uteblev. Utskottet understryker vikten av tydliga ansvarsförhållanden, särskilt på områden som informationssäkerhet, där konsekvenserna av uteblivna åtgärder kan bli mycket allvarliga.

Reservation C

Slutligen har utskottet granskat *den nuvarande regeringens agerande i samband med Transportstyrelsens it-upphandling*. Transportstyrelsens agerande i samband med outsourcingen av it-driften är en allvarlig händelse som har fått omfattande konsekvenser. Granskningen väcker enligt utskottet frågor om förmedlingen av information inom Regeringskansliet när det gäller frågor av betydelse för rikets säkerhet. Granskningen väcker också frågor om information inom departementen till statsråden och mellan statsråden inklusive statsministern. Enligt utskottet har 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 har 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 ser 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 tar 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 gäller både samordningen med Näringsdepartementet och kommunikationen med Statsrådsberedningen. Ansvar för dessa brister åvilar statsrådet. Vidare noterar utskottet att inrikesministern under hela den aktuella perioden inte tog upp händelsen och dess konsekvenser med vare sig statsministern eller infrastrukturministern. Det framstår för utskottet som självklart att händelser av detta allvarliga slag bör tas upp direkt med statsministern och andra berörda statsråd. När det gäller dåvarande infrastrukturministern fick hon i ett mycket sent skede information om det inträffade. Samtidigt kan konstateras att informationen fanns tidigt i hennes departement. Det är 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 åvilar 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 överförts 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 bl.a. ansvarar för att Regeringskansliet dels har rutiner för informationsöverföring, dels att dessa rutiner fungerar. Inom Regeringskansliet finns rutiner för att säkerställa informationsöverföring mellan departementen och mellan departementen och Statsrådsberedningen vid allvarliga situationer inom departementens ansvarsområden. Utskottet kan konstatera att tillämpningen av rutinerna i detta fall har brutit. Statsministern bär det yttersta ansvaret för att rutinerna inte har fungerat.

Innehållsförteckning

Utskottets anmälan.....	16
1 Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen	17
1.1 Regeringens förhållningssätt till interpellationsinstrumentet.....	17
Ärendet.....	17
Utredning i ärendet	18
Utskottets ställningstagande.....	23
1.2 Tillkännagivande om tilläggsdirektiv till Arbetsmarknadsutredningen	23
Ärendet.....	23
Utredning i ärendet	24
Utskottets ställningstagande.....	29
1.3 Tillkännagivande om avskaffande av tillståndskrav för polisens kameraövervakning	30
Ärendet.....	30
Utredning i ärendet	31
Utskottets ställningstagande.....	35
1.4 Tillkännagivande om valdeltagande bland utlandssvenskar	36
Ärendet.....	36
Utredning i ärendet	37
Utskottets ställningstagande.....	41
1.5 EU- och handelsministerns agerande vid ett rådsmöte i fråga om rättsstatsprincipen	41
Ärendet.....	41
Utredning i ärendet	42
Utskottets ställningstagande.....	50
1.6 Förnyat godkännande för glyfosat inom EU.....	51
Ärendet.....	51
Utredning i ärendet	52
Utskottets ställningstagande.....	67
1.7 Fråga om samråd inför EU-toppmöte	68
Ärendet.....	68
Utredning i ärendet	69
Utskottets ställningstagande.....	79
1.8 Information om svenskt deltagande i ett internationellt försvarssamarbete	80
Ärendet.....	80
Utredning i ärendet	80
Utskottets ställningstagande.....	95
2 Handläggning av vissa regeringsärenden m.m.	96
2.1 Beslut att inte återkalla en anmälan av Natura 2000-området	96
Ärendet.....	96
Utredning i ärendet	97
Utskottets ställningstagande.....	107
2.2 Utnämning av landshövding i Stockholms län	108
Ärendet.....	108
Utredning i ärendet	109
Utskottets ställningstagande.....	112
2.3 Informationshantering under flyktingmottagandet hösten 2015	112

Ärendet.....	112
Utredning i ärendet	113
Utskottets ställningstagande.....	125
2.4 Utrikesdepartementets hantering av handlingar i samband med säkerhetsrådskampanjen	127
Ärendet.....	127
Utredning i ärendet	128
Utskottets ställningstagande.....	146
2.5 Förnyad granskning av Utrikesdepartementets hantering av säkerhetsrådskampanjen	148
Ärendet.....	148
Utredning i ärendet	149
Utskottets ställningstagande.....	153
2.6 Utrikesdepartementets talepunkter om Försvarsberedningens rapport	154
Ärendet.....	154
Utredning i ärendet	155
Utskottets ställningstagande.....	164
2.7 Uttalanden om det svenska säkerhetsläget och den svenska försvarspolitiska linjen	165
Ärendet.....	165
Utredning i ärendet	166
Utskottets ställningstagande.....	186
2.8 Inköp av ett luftvärnssystem.....	187
Ärendet.....	187
Utredning i ärendet	187
Utskottets ställningstagande.....	209
2.9 Avtal om Regeringskansliets it-system	210
Ärendet.....	210
Utredning i ärendet	211
Utskottets ställningstagande.....	219
3 Vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen.....	220
3.1 Fråga om campus vid Blekinge tekniska högskola.....	220
Ärendet.....	220
Utredning i ärendet	221
Utskottets ställningstagande.....	228
3.2 Försäkringskassans handläggning av ansökningar om assistansersättning	230
Ärendet.....	230
Utredning i ärendet	230
Utskottets ställningstagande.....	239
3.3 Karolinska institutets filial i Hongkong.....	240
Ärendet.....	240
Utredning i ärendet	241
Utskottets ställningstagande.....	257
3.4 Åldersbedömning i asylärenden	258
Ärendet.....	258
Utredning i ärendet	259
Utskottets ställningstagande.....	282
3.5 Polisens hantering av sitt it-system.....	282
Ärendet.....	282

Utredning i ärendet	282
Utskottets ställningstagande.....	290
4 Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning m.m.	292
4.1 Dåvarande finansministerns relation till ett skogsbolag	292
Ärendet.....	292
Utredning i ärendet	292
Utskottets ställningstagande.....	299
4.2 Justitie- och migrationsministerns uttalande om arbetslösheten bland utrikes födda	300
Ärendet.....	300
Utredning i ärendet	301
Utskottets ställningstagande.....	306
4.3 Statsministerns uttalande om straff.....	306
Ärendet.....	306
Utredning i ärendet	307
Utskottets ställningstagande.....	313
4.4 Uttalanden om bristen på poliser	314
Ärendet.....	314
Utredning i ärendet	314
Utskottets ställningstagande.....	321
4.5 Hantering av vissa uppgifter i samband med utfrågning av statsministern i konstitutionsutskottet.....	322
Ärendet.....	322
Utredning i ärendet	323
Utskottets ställningstagande.....	329
5 Vissa frågor rörande Transportstyrelsens outsourcing m.m.	331
5.1 Förra regeringens agerande i fråga om Transportstyrelsen och informationssäkerhet	331
Ärendet.....	331
Utredning i ärendet	332
Utskottets ställningstagande.....	362
5.2 Regeringens agerande i samband med Transportstyrelsens it- upphandling	365
Ärendet.....	365
Utredning i ärendet	366
Utskottets ställningstagande.....	418
Reservation	422
Förra regeringens agerande i fråga om Transportstyrelsen och informationssäkerhet (avsnitt 5.1).....	422
Särskilt yttrande	424
Beslut att inte återkalla en anmälan av Natura 2000-området (avsnitt 2.1)	424

Utskottets anmälan

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

Stockholm den 7 juni 2018

På konstitutionsutskottets vägnar

Andreas Norlén

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Andreas Norlén (M), Björn von Sydow (S), Hans Ekström (S), Veronica Lindholm (S), Jonas Millard (SD), Marta Obminska (M), Jonas Gunnarsson (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Agneta Börjesson (MP), Dag Klackenbergh (M), Emanuel Öz (S), Fredrik Eriksson (SD), Mia Sydow Mölleby (V), Tuve Skånberg (KD), Laila Naraghi (S), Lisbeth Sundén Andersson (M) och Birgitta Ohlsson (L).

Björn von Sydow (S) har inte deltagit i behandlingen av avsnitten 2.6 och 2.7. Eva-Lena Gustavsson (S) har deltagit i beslutet i dessa avsnitt. Laila Naraghi (S) har inte deltagit i behandlingen av avsnitten 2.4, 2.5 och 4.5. Eva-Lena Gustavsson (S) har deltagit i beslutet i dessa avsnitt.

1 Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen

1.1 Regeringens förhållningssätt till interpellationsinstrumentet

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1071-2017/18), *bilaga A1.1.1*, begärs det att utskottet granskar den omständigheten att det ibland förekommer att ett statsråd som har fått en interpellation ställd till sig väljer att låta ett annat statsråd besvara interpellationen.

Anmälaren anför att den riksdagsledamot som ställer en interpellation till ett visst statsråd kan göra det för att få höra just detta statsråds uppfattning i frågan. Lämnas besvarandet av interpellationen över till ett annat statsråd händer det att detta statsråd saknar det ansvar och den kunskap som är relevant i sammanhanget. Interpellationsdebatterna och statsrådets svar blir därmed ofullständiga, vilket är tveksamt ur demokratisk synvinkel. Detta begränsar enligt anmälaren riksdagsledamöternas möjligheter att utöva sin kontrollmakt fullt ut. Dessutom kan konsekvensen bli att den riksdagsledamot som därmed inte tycker sig ha fått ett tillfredsställande svar ställer fler interpellationer i samma ämne, vilket tar tid och kraft från såväl riksdagens som regeringens arbete.

Följande tre interpellationsdebatter lyfts fram i anmälan som exempel på när en frågeställning i en interpellation enligt anmälaren inte blivit besvarad eftersom interpellationen besvarats av ett annat statsråd än det statsråd som interpellationen var ställd till:

1. Interpellation 2017/18:199 om placeringen av EU:s läkemedelsmyndighet ställd av Hans Wallmark (M) till utrikesminister Margot Wallström. Interpellationen besvarades av socialminister Annika Strandhäll. Anmälaren gör gällande att socialministern visserligen ansvarar för läkemedelsfrågor, men att frågeställningen i interpellationen inte handlade om detta utan om myndighetens lokalisering och vilka konsekvenser regeringens agerande i frågan riskerar att få för det nordiska samarbetet. Debatten klargjorde enligt anmälaren inte dessa frågor (riksdagens prot. 2017/18:55 anf. 44–52).
2. Interpellation 2014/15:632 om rimliga villkor för välfärdsföretag ställd av Hans Rothenberg (M) till närings- och innovationsminister Mikael Damberg. Interpellationen besvarades av civilminister Ardan Shekarabi. Anmälaren gör gällande att frågeställningen i interpellationen avsåg de näringspolitiska villkoren för välfärdsföretagen och deras möjligheter att

utvecklas, frågor som enligt anmälaren ligger bortom civilministerns ansvarsområde. Debatten klargjorde enligt anmälaren inte de frågor som ställdes i interpellationen (riksdagens prot. 2015/16:6 anf. 75–84).

3. Interpellation 2014/15:440 om jobbskatteavdragets koppling till grov brottslighet ställd av Hans Rothenberg (M) till dåvarande inrikesminister Anders Ygeman. Interpellationen besvarades av dåvarande justitie- och migrationsminister Morgan Johansson.¹ Anmälaren gör gällande att frågan hade sitt ursprung i ett uttalande av inrikesministern som interpellanten ville ha en förklaring till. Debatten med justitie- och migrationsministern om inrikesministerns uttalande klargjorde enligt anmälaren inte interpellationens frågor (riksdagens prot. 2014/15:84 anf. 39–45).

Dessutom nämner anmälaren svaret på interpellation 2017/18:103 om effekter av elcykelpremien. Interpellationen ställdes av Maria Malmer Stenergard (M) till statsrådet Isabella Lövin. Interpellationen besvarades av miljöminister Karolina Skog med hänvisning till arbetsfördelningen inom regeringen. Överlämnandet var i detta fall enligt anmälaren inte ett problem. Miljöministern anförde dock följande i kammaren:

Samma interpellation har redan ställts vid två tidigare tillfällen av ledamöter från samma parti som Maria Malmer Stenergard. Jag har redan besvarat interpellationen.

Alla riksdagsledamöter har enligt anmälaren rätt att ställa interpellationer, och det är inte statsrådets sak att avgöra om interpellationerna ska besvaras eller inte. I den debatt som följde på detta inledande svar berörde miljöministerns anföranden emellertid den sakfråga som interpellationen avsåg (riksdagens prot. 2017/18:34 anf. 121–129).

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. svarspromemorior från Statsrådsberedningen, Justitiedepartementet, Finansdepartementet, Socialdepartementet samt Miljö- och energidepartementet, *bilaga AI.1.2–3*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

En riksdagsledamot får enligt 13 kap. 5 § regeringsformen framställa interpellationer och frågor till ett statsråd i angelägenheter som rör statsrådets tjänsteutövning.

Närmare bestämmelser om interpellationer finns i riksdagsordningen, där bl.a. följande anges. En interpellation ska enligt 8 kap. 2 § vara skriftlig och ställas till ett visst statsråd. Om talmannen beslutar att en interpellation ska få ställas (8 kap. 3 §) ska talmannen överlämna interpellationen till statsrådet utan dröjsmål (tilläggsbestämmelse 8.3.1). En interpellation ska enligt 8 kap. 4 §

¹ Morgan Johansson är sedan den 27 juli 2017 justitie- och inrikesminister.

första stycket besvaras i ett anförande av ett statsråd inom två veckor från det att den har överlämnats. Efter anförandet för besvarande av en interpellation kan statsrådet, interpellanten och andra talare få ordet för ytterligare anföranden i en debatt (tilläggsbestämmelse 8.4.2).

Det finns inte någon reglerad skyldighet för ett statsråd att besvara en interpellation. Om ett statsråd inte avser att besvara en interpellation måste han eller hon dock meddela kammaren skälen för detta (8 kap. 4 § andra stycket riksdagsordningen). En interpellation som inte har besvarats under den valperiod då den väcktes har fallit (8 kap. 4 § tredje stycket riksdagsordningen).

Till ledning för bedömningen av vilket statsråds ansvarsområde en interpellation faller inom finns främst bilagan till förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet och de s.k. § 5-förordnandena (jfr 7 kap. 5 § regeringsformen).

Utvärdering av frågeinstitutet

Frågan om vilket statsråd som ska besvara en interpellation (eller en skriftlig fråga) berördes i rapporten Frågeinstitutet som kontrollinstrument – En utvärdering (2011/12:RFR6, volym 1, ”huvudrapporten”) och i en av de underlagsrapporter som låg till grund för utvärderingen (Kontrollens konsekvenser – Om användningen av riksdagens frågeinstitut och Regeringskansliets arbetsbelastning av fil.dr Anna Ullström [2011/12:RFR6, volym 2, ”underlagsrapporten”], s. 191 f.). Rapporterna utgör en redovisning av ett utvärderingsuppdrag som genomfördes på konstitutionsutskottets uppdrag om frågeinstitutet i riksdagen från en konstitutionell synpunkt.

Utredaren konstaterar att den riksdagsledamot som ställer en interpellation (interpellanten) inte sällan har en uppfattning om vilket statsråd som ska besvara en interpellation. Det är annars en uppgift för riksdagens kammarkansli att ta reda på vilket statsråd som har ansvaret inom det aktuella området, liksom att kontrollera om det statsråd som interpellanten i förekommande fall valt att ställa interpellationen till verkligen har ansvaret. Många gånger är det dock enligt utredaren inte klart vilket statsråd som är ansvarigt (huvudrapporten s. 25).

När en interpellation har överlämnats till det departement som av interpellanten och kammarkansliet bedömts vara ansvarigt inom det aktuella området prövas frågan om huruvida interpellationen är ställd till ”rätt” statsråd även av tjänstemännen på departementet. I denna prövning deltar vanligen såväl en representant från den politiska staben som den närmast berörda enhetschefen och expeditionschefen. Om den samlade bedömningen är att det adresserade statsrådet inte bör besvara interpellationen påbörjas en process för att få den överlämnad till ett annat statsråd (underlagsrapporten s. 241 f.). Andelen interpellationer som överlämnades till ett annat statsråd var under de valperioder som granskades i utvärderingen 11 respektive 15 procent.

I den intervjuundersökning med representanter för Regeringskansliet som genomfördes inom ramen för utvärderingen redovisades olika skäl till att en interpellation eller en skriftlig fråga som ställts till ett visst statsråd besvaras av ett annat. Interpellationen eller frågan kan röra ett nytt område eller uppmärksamma en fråga från ett nytt perspektiv. Områden kan gå in i varandra vilket kan leda till en annan bedömning på departementet än i riksdagen. Regeringsombildningar och ändringar i statsrådets portföljer kan göra att en interpellation eller fråga hamnar fel. Det förekommer också att en och samma interpellation eller fråga innehåller flera frågeställningar som rör olika statsråds ansvarsområden (underlagsrapporten s. 243-246).

Två formuleringar förekommer enligt utvärderingen när besvarandet av en interpellation överlämnas till ett annat statsråd. I den ena anges att arbetet inom regeringen är så fördelat att interpellationen eller frågan ska besvaras av ett annat statsråd än det statsråd som fått den. Överlämnandet motiveras då av arbetsfördelningen mellan statsråden och man kan i dessa fall tala om ”feladressering”. I den andra formuleringen anges utan motivering att interpellationen eller frågan har överlämnats. Formuleringen får uppfattas så att ett annat statsråd än det tillfrågade har ansetts lämpligare att svara på interpellationen eller frågan. Enligt utredaren kan det från riksdagens utgångspunkt ifrågasättas om överlämnanden ska få äga rum utan motivering (huvudrapporten s. 32).

I samband med behandlingen av frågan om vilka interpellationer som bör besvaras av statsministern noteras i rapporten att det vid besvarandet av ett antal interpellationer om kontrollmakten från det svarande statsrådet har framhållits att hela regeringen står bakom svaret oavsett vem som svarar på en interpellation (interpellationerna 2002/03:88, 2006/07:354, 2007/08:544 och 2007/08:796). Svaret ska alltså inte ses som ett uttryck för ett individuellt statsråds uppfattning utan för hela regeringens. Det är i första hand interpellationens innehåll och arbetsfördelningen inom regeringen som blir avgörande för vem av statsråden som svarar på interpellationen, inte vem interpellanten anger som mottagare (riksdagens prot. 2002/03:43 anf. 121).

I utvärderingen berörs också frågan om tänkbara begränsningsregler, med inspiration från några andra länders reglering av frågeinstitutet, om man anser att det ställs för många interpellationer. En sådan skulle kunna vara en begränsning i rätten att ställa upprepade interpellationer i samma ämne. Utredaren konstaterar emellertid att sådana upprepade interpellationer är ett viktigt sätt, särskilt för oppositionspolitiker, att driva en fråga i riksdagen. Ett statsråd som upplever att upprepningarna kommer för tätt in på varandra skulle enligt utredaren som motmedel kunna begagna sin formella rätt att låta bli att svara på en interpellation eller att avstå från att replikera på interpellantens anförande för att frånta interpellanten möjligheten till en fortsatt debatt. Dessa åtgärder är dock enligt utredaren ovanliga (huvudrapporten s. 48).

Vid behandlingen av utvärderingsrapporten anförde konstitutionsutskottet i frågan om vilket statsråd som ska besvara en interpellation att utgångspunkten alltid bör vara att en interpellation besvaras av det statsråd den är

ställd till. Samtidigt ska det enligt utskottet inte uteslutas att interpellationer ibland ställs till ”fel” statsråd. Kammarkansliet bör alltid ha aktuell kunskap om arbetsfördelningen mellan statsråd. Om det likväl inträffar att den frågeställning som tas upp i en interpellation ligger inom ett annat statsråds ansvarsområde bör det enligt utskottet finnas möjlighet att, som i dag, överlämna interpellationen till ett annat statsråd (bet. 2012/13:KU4 s. 7).

När det gäller frågan om möjliga begränsningar i rätten att upprepa en interpellation i samma ämne som redan ställda interpellationer ansåg utskottet att det inte bör införas regler som i förhållande till vad som gäller i dag begränsar ledamöternas möjlighet att använda frågeinstitutet. Däremot kan det enligt utskottet övervägas om inte kammarkansliet bör ha i uppgift att regelmässigt kontrollera om ämnet i en tänkt interpellation eller skriftlig fråga redan förekommer i en ännu obesvarad interpellation eller fråga, alternativt är föremål för en kommande aktuell debatt. Som utredaren anför bör i en sådan situation kammarkansliet upplysa ledamoten om att så är fallet, varpå ledamoten kan välja att avstå från att ställa interpellationen eller frågan för att undvika upprepningar (bet. 2012/13:KU4 s. 9).

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har vid ett flertal tidigare tillfällen granskat olika aspekter som gäller besvarandet av interpellationer.

Ett vanligt förekommande tema för sådana granskningar har varit försenade interpellationssvar, dvs. interpellationer som inte besvaras inom den tvåveckorsperiod som anges i riksdagsordningen. Utskottet har i dessa fall uttalat att interpellationer till statsråd är en viktig del av riksdagens kontrollmakt. Att svarstiderna respekteras är också en avgörande förutsättning för att frågeinstitutet ska ha den verkan och funktion som förutsätts i regeringsformen och riksdagsordningen. Utskottet har kunnat konstatera att svarstiden för interpellationer, trots upprepade påpekanden från utskottet genom åren, åsidosatts i en mycket stor del av fallen (se bl.a. bet. 2001/02:KU10 s. 30 f., bet. 2010/11:KU20 s. 61 f. och bet. 2014/15:KU10 s. 73 f.).

När det gäller att interpellationer ställda till statsministern i stor utsträckning besvaras av andra statsråd ansåg utskottet att det är väsentligt att det statsråd vars tjänsteutövning interpellationen angår besvarar interpellationen (bet. 2002/03:KU30 s. 14 f.).

Konstitutionsutskottet har också uttalat att ett statsråd endast i undantagsfall och om det finns synnerliga skäl bör kunna avstå från att besvara en interpellation (bet. 2001/02:KU20 s. 29 f.).

Promemorior från Regeringskansliet

Genom två skrivelser till Regeringskansliet begärde utskottet svar på frågor om de överväganden som görs när beslut ska fattas om att en interpellation ska besvaras av ett annat statsråd än det statsråd som interpellationen är ställd till.

Som svar översändes den 27 februari 2018 och den 27 mars 2018 promemorior upprättade inom Regeringskansliet (bilaga A1.1.2–3). Av promemoriorna framgår följande.

Utgångspunkten för bedömningen av vilket statsråd som ska besvara en interpellation är departementens ansvarsfördelning enligt bilagan till förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet och de förordnanden enligt 7 kap. 5 § regeringsformen som statsministern beslutar om. Vissa interpellationer är ställda så att de berör flera statsråds ansvarsområden. I dessa fall avgörs frågan om vilket statsråd som ska besvara en interpellation utifrån lämplighetsöverväganden. I sådana överväganden kan det ingå till vilket statsråds ansvarsområde frågan huvudsakligen hör och att ett statsråd samordnar en fråga som berör flera statsråds ansvarsområden. Eftersom interpellationssvar ger uttryck för regeringens gemensamma ståndpunkt bereds dessa gemensamt med berörda departement och delas.

Interpellation 2014/15:440 tog sin utgångspunkt i en intervju med det dåvarande statsrådet Anders Ygeman. Bedömningen gjordes att de uttalanden i intervjun som interpellanten refererade till i sak rörde behovet av förebyggande åtgärder mot kriminalitet och att interpellationen därmed föll inom statsrådet Morgan Johanssons ansvarsområde. Interpellationen överlämnades därför till honom. Samtliga frågor som hade ställts i interpellationen besvarades av Morgan Johansson.

Interpellation 2014/15:632 gällde liksom interpellation 2014/15:667 villkoren för företag inom välfärdsområdet och möjligheterna för sådana företag att ta ut vinst. De två interpellationerna hade ställts till olika statsråd: Mikael Damberg och Ardalán Shekarabi. Bedömningen gjordes att båda interpellationerna skulle besvaras av statsrådet Ardalán Shekarabi, varför interpellation 2014/15:632 överlämnades till honom. Ardalán Shekarabi besvarade samtliga frågor som hade ställts i interpellationerna.

Interpellation 2017/18:199 gällde framför allt effekterna av placeringen av EU:s läkemedelsmyndighet och huruvida det hade skett någon nordisk samordning inför beslutet om lokalisering. Statsrådet Annika Strandhäll ansvarade för frågor om Sveriges kandidatur som värdland för myndigheten. Bedömningen gjordes därför att interpellationen skulle besvaras av Annika Strandhäll, och den överlämnades därför till henne. Samtliga frågor som hade ställts i interpellationen besvarades av statsrådet.

I interpellation 2017/18:103 ställdes frågan om vilka utsläppseffekter elcykelpremien bedömdes ha. Samma interpellation hade ställts vid två tidigare tillfällen, varför statsrådet Karolina Skog ansåg att interpellationen redan hade besvarats. Detta gav hon uttryck för i sitt svar. Ett väl så lämpligt sätt att hantera den uppkomna situationen hade varit att, i enlighet med 8 kap. 4 § riksdagsordningen, meddela kammaren att interpellationen inte skulle besvaras och ange skälen för detta. Hade statsrådet besvarat interpellationen i sak hade svaret inneburit en upprepning av redan lämnade svar. Bedömningen

gjordes att detta utgjorde synnerliga skäl för att inte på nytt besvara interpellationen. Av riksdagens protokoll framgår att statsrådet i den efterföljande debatten dock besvarade den fråga som ställts i interpellationen.

Utskottets ställningstagande

Som utskottet tidigare har uttalat är interpellationer till statsråd en viktig del av riksdagens kontrollmakt. Det är vidare väsentligt att det statsråd vars tjänsteutövning interpellationen angår besvarar interpellationen. Vid en sådan bedömning måste även det sammanhang som återfinns i interpellationen beaktas.

Utskottet vidhåller sitt tidigare uttalande att ett statsråd endast i undantagsfall och om synnerliga skäl föreligger bör kunna avstå från att besvara en interpellation. Den tid som har förflutit sedan en tidigare interpellation besvarades, och om det sedan dess tillkommit ytterligare omständigheter av betydelse i sammanhanget, är exempel på sådana förhållanden som enligt utskottet måste beaktas vid bedömningen av om synnerliga skäl föreligger för att avstå från att på nytt besvara en interpellation. Enbart den omständigheten att en likalydande eller liknande interpellation redan har besvarats av statsrådet kan enligt utskottets mening inte sägas utgöra synnerliga skäl att avstå från att på nytt besvara en interpellation. Utskottet noterar dock att miljöministern i det aktuella fallet i den efterföljande debatten besvarade den fråga som hade ställts i interpellationen. Granskningen ger inte anledning till något ytterligare uttalande från utskottet.

1.2 Tillkännagivande om tilläggsdirektiv till Arbetsmarknadsutredningen

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2379-2016/17), *bilaga A1.2.1*, begärs att utskottet granskar arbetsmarknads- och etableringsminister Ylva Johanssons hantering av tillkännagivandet om tilläggsdirektiv i Arbetsmarknadsutredningen.

Den 16 mars 2017 beslutade riksdagen om ett tillkännagivande med innebörden att regeringen snarast, men senast den 31 mars 2017, skulle ge Arbetsmarknadsutredningen tilläggsdirektiv om att ta fram förslag om hur de delar av Arbetsförmedlingens uppdrag som inte innebär myndighetsutövning kan läggas ut på andra aktörer på arbetsmarknaden samt om hur det statliga åtagandet i övrigt bör organiseras.

För att reformen ska få avsedd verkan skulle det, enligt anmälan, krävas en gedigen utredning och beredning. Anmälan anför vidare att det var mot den bakgrunden som riksdagen riktade ett tillkännagivande om att regeringen

snarast, men senast den 31 mars 2017, borde ge Arbetsmarknadsutredningen ett tilläggsdirektiv.

Anmälaren menade att det torde vara en enkel sak för regeringen att tillgodose tillkännagivandet mot bakgrund av att det, enligt anmälaren, endast skulle kräva mycket ringa arbetsinsatser i form av beredning. Det hade dock inte skett (den 16 juni 2017). Anmälaren ville vidare framhålla att ingen förklaring heller hade givits till varför tillkännagivandet inte hade tillgodosetts.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Arbetsmarknadsdepartementet, *bilaga A1.2.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Arbetsmarknadsutredningen

Regeringen beslutade den 22 juni 2016 om kommittédirektiv om Det statliga åtagandet för en väl fungerande arbetsmarknad och Arbetsförmedlingens uppdrag (dir. 2016:56). Utredningen tog namnet Arbetsmarknadsutredningen (A 2016:03). De delar av uppdraget som rör vägledning och externa leverantörer skulle delredovisas senast den 31 oktober 2017. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 januari 2019.

Utredaren ska bl.a. ta ställning till

- hur det statliga åtagandet för arbetsmarknadspolitiken kan göras mer effektivt och tydligt
- hur Arbetsförmedlingens vägledning bör stärkas och samspela med annan vägledning
- hur utbildning och andra insatser inom arbetsmarknadspolitiken bör förhålla sig till skolväsendet, universitet och högskolor samt folkbildningen
- hur väl samspillet och ansvarsfördelningen fungerar mellan aktörer som påverkar arbetsmarknadens funktionssätt, med särskilt fokus på statliga myndigheters och kommunernas roll, samt hur förutsättningarna för samverkan och ansvarsfördelning kan förbättras.

Regeringen beslutade den 22 juni 2017 om tilläggsdirektiv till Arbetsmarknadsutredningen (dir 2017:71). Dessa delar ska redovisas i slutredovisningen senast den 31 januari 2019, inklusive den analys av olika typer av externa leverantörer som enligt de ursprungliga direktiven skulle ha redovisats den 31 oktober 2017.

Utredaren ska bl.a. analysera och lämna förslag om hur

- Arbetsförmedlingens samarbete med andra relevanta aktörer kan förbättras

- de delar av Arbetsförmedlingens uppdrag som inte innebär myndighetsutövning kan läggas ut på andra aktörer och hur det statliga åtagandet i övrigt i så fall bör organiseras
- kommunernas roll i arbetsmarknadspolitiken bör förtydligas, och hur enskilda kommuner, i de fall det är effektivt, i högre grad ska kunna medverka i genomförandet av arbetsmarknadspolitiken
- arbetsmarknadspolitiken i större utsträckning ska kunna samverka med relevanta aktörer på regional och nationell nivå i syfte att stärka kompetensförsörjningen
- arbetsmarknadsutbildningen kan svara mot arbetsmarknadens behov samt i vilken form och av vilka aktörer arbetsmarknadsutbildningar ska tillhandahållas.

Tillkännagivande om tilläggsdirektiv

Den 2 mars 2017 justerade arbetsmarknadsutskottet betänkande 2016/17:AU16. I betänkandet föreslog utskottet, med stöd av sin initiativrätt i 9 kap. 16 § riksdagsordningen, att riksdagen skulle göra ett tillkännagivande om att regeringen snarast, men senast den 31 mars 2017, skulle ge Arbetsmarknadsutredningen tilläggsdirektiv om att ta fram förslag om hur de delar av Arbetsförmedlingens uppdrag som inte innebär myndighetsutövning kan läggas ut på andra aktörer på arbetsmarknaden samt om hur det statliga åtagandet i övrigt bör organiseras. I betänkandet fanns en reservation (S, MP, V).

Betänkandet debatterades sedan i kammaren den 16 mars 2017. Riksdagen beslutade om tillkännagivandet samma dag (rskr. 2016/17:184).

I utskottets ställningstagande anfördes bl.a. följande.

En väl fungerande matchning är ett viktigt verktyg för att minska utanförskapet. I dag vilar ett tungt ansvar på Arbetsförmedlingen när det kommer till att förbättra matchningen och integrationen, men tyvärr fungerar det inte. Arbetsförmedlingen har under lång tid uppvisat låga förtroendesiffror och alltför dåliga resultat. Det blir också alltmer tydligt att styrningen inte fungerar. Myndigheten har haft lång tid på sig att försöka vända utvecklingen utan att lyckas. Det behövs en genomgripande förändring av den statliga matchningsfunktionen. Arbetsförmedlingen i dess nuvarande form behöver läggas ned till förmån för en ny struktur där andra matchningsaktörer på arbetsmarknaden spelar en betydligt större roll.

Det finns många väl etablerade aktörer som skulle kunna bidra till en mer effektiv matchning, bl.a. genom en ökad specialisering. För att matcha arbetssökande till arbete är goda och upparbetade relationer med arbetsgivarna en förutsättning, och detta finns redan i dag hos många av dessa aktörer. Genom en ny struktur där en myndighet framför allt ansvarar för funktioner som myndighetsutövning, kontroll och uppföljning, medan själva matchningen och rustningen sköts av andra aktörer skulle rekryteringstiderna kunna kortas ned och kompetensförsörjningen förbättras. En central del i en sådan reform är en rigorös uppföljning och kontroll, samt ett system där ersättning i huvudsak betalas ut efter uppvisat resultat när det gäller att få personer varaktigt i jobb. Detta krävs för att lågpresterande och oseriösa aktörer ska sorteras ut och resurser ska

fördelas så att de ger bästa möjliga effekt. Kvalitet ska stå i fokus. För arbetssökande som är i behov av utbildning kommer även kommunerna att behöva vara delaktiga i högre grad.

För att reformen ska få avsedd verkan krävs en gedigen utredning och beredning. Lärdomar behöver dras från liknande system i andra länder, liksom från tidigare erfarenheter av andra matchningsaktörers medverkan i det statliga uppdraget.

Mot denna bakgrund anser utskottet att regeringen snarast, men senast den 31 mars 2017, bör ge Arbetsmarknadsutredningen (A 2016:03) tilläggsdirektiv om att ta fram förslag om hur de delar av Arbetsförmedlingens uppdrag som inte innebär myndighetsutövning kan läggas ut på andra aktörer på arbetsmarknaden samt om hur det statliga åtagandet i övrigt bör organiseras. Tilläggsuppdraget bör redovisas senast i samband med utredningens slutbetänkande den 31 januari 2019. Utskottet föreslår att riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför och tillkännager detta för regeringen.

Gällande ordning

Tillkännagivanden

Enligt regeringsformens bestämmelser om statskicketts grunder är riksdagen folkets främsta företrädare och stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas (1 kap. 4 §). Enligt en grundlagskommentar finns det dock inte något hinder för riksdagen att utöver sådana beslut som är bindande för medborgare och myndigheter i form av lagar eller anslag även fatta beslut som inte är rättsligt bindande, t.ex. i form av riktlinjer eller uttalanden. En vanlig form av riksdagsuttalanden är s.k. tillkännagivanden (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl. 2012, s. 67). I Grundlagsberedningens 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 (SOU 2008:125 s. 304 f.) att riksdagens möjlighet att besluta om tillkännagivanden till regeringen inte borde regleras i regeringsformen. 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.).

Beredningskravet i regeringsformen

Enligt 7 kap. 2 § RF ska vid beredningen av regeringsärenden behövliga upplysningar och yttranden begäras in från berörda myndigheter, och i den omfattning som behövs ska också sammanslutningar och enskilda få tillfälle att yttra sig. RF kan således sägas föreskriva ett visst remisstväng (Erik Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3:e uppl., 2012, s. 326).

Tidigare granskning m.m.

Tilkännagivanden

Riksdagens möjlighet att besluta om tillkännagivanden till regeringen är inte grundlagsreglerad utan bygger på konstitutionell praxis. Våren 2006 lät konstitutionsutskottet, i samband med beredningen av regeringens skrivelse med redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen, genomföra en omfattande studie av riksdagens tillkännagivanden från 1975 och framåt. I studien, som bifogades utskottets betänkande (bet. 2005/06:KU34), konstaterades att enligt den konstitutionella praxis som vuxit fram bör utgångspunkten vara att regeringen tillgodoser riksdagens tillkännagivanden. Om det visar sig att det finns omständigheter som hindrar ett genomförande eller om regeringen gör en annan bedömning än riksdagen, måste regeringen dock kunna avstå från att vidta de åtgärder som tillkännagivandet avser. En förutsättning bör då, menade utskottet, vara att regeringen redovisar sina bedömningar för riksdagen, och då inom den tidsgräns som tillkännagivandet eventuellt kan omfatta. Studien visade att regeringen i allmänhet hade följt riksdagens tillkännagivanden men också att det inte var ovanligt att regeringen inte kunnat följa tillkännagivanden. Inom ramen för behandlingen av regeringens årliga redogörelse för hur den har behandlat riksdagens skrivelser har konstitutionsutskottet också återkommande understrukit att sedvanliga beredningsåtgärder inte bör fördröjas i onödan (se t.ex. bet. 2006/07:KU17, bet. 2008/09:KU21, bet. 2011/12:KU21).

Under våren 2017 anförde utskottet i sitt ställningstagande att det borde höra till undantagen att tillkännagivanden inte kan slutredovisas inom två till tre år (bet. 2016/17:KU21 s. 39). Utskottet har förståelse för att det kan ta tid för regeringen att vidta åtgärder för att behandla frågor i tillkännagivanden som kräver omfattande beredning. Som utskottet tidigare har anförts är handläggningstiden för slutbehandlingen av ett enskilt tillkännagivande avhängig tillkännagivandets innehåll och de beredningsåtgärder som förutsätts för en sådan slutbehandling. Regeringen har dock, enligt utskottet, att fullödigt

redovisa olika åtgärder som vidtas, eller som den planerar att vidta, under den tid som tillkännagivandet ännu inte bedöms vara slutbehandlat.

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

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

Våren 2016 behandlade utskottet två anmälningar om regeringens och statsrådet Ylva Johanssons agerande mot bakgrund av riksdagens beslut om ett tillkännagivande den 12 februari 2015 om att regeringen skulle återuppta översynen av Arbetsförmedlingen senast den 15 april 2015 och riksdagens tillkännagivande den 16 juni 2015 om att återuppta översynen (bet. 2015/16:KU20 s. 37 f.). Utskottet konstaterade i sitt ställningstagande att riksdagen tillkännagav för regeringen att arbetet med översynen av Arbetsförmedlingen skulle återupptas senast den 15 april 2015. Av utredningen framgick att regeringen återkom till riksdagen inom utsatt tidsram. Regeringen ansåg då att tillkännagivandet var slutbehandlat och redovisade skälen till detta. När riksdagen den 16 juni 2015 valde att på nytt tillkänna för regeringen att översynen av Arbetsförmedlingen borde upptas valde regeringen att behandla detta och det tidigare tillkännagivandet i ett sammanhang. Utvecklingen av frågan gav således regeringen anledning att göra en ny bedömning och återuppta beredningen av det första tillkännagivandet, vilket senare också redovisades i skrivelse 75. Några formella omständigheter som motiverade utskottet att rikta någon anmärkning mot regeringen i de aktuella ärendena fanns enligt utskottet således inte.

Beredningskravet

Konstitutionsutskottet granskade hösten 2008 beredningskravet i olika typer av regeringsärenden (bet. 2008/09:KU10 s. 46 f.). När det gäller beslut om

kommittédirektiv och tilläggsdirektiv angav Regeringskansliet i sin svarspromemoria att utkast till kommittédirektiv och tilläggsdirektiv oftast inte remitteras på sedvanligt sätt. Kontakter tas dock normalt med berörda myndigheter under hand. Berörda myndigheter får i samband med delning, och ofta redan i samband med gemensam beredning, del av utkast till direktiv och lämnar synpunkter, vanligen i skriftlig form. Tiden för detta följer tiden för den gemensamma beredningen eller delningen. Viktigare muntligen framförda synpunkter dokumenteras vanligen genom minnes- eller tjänsteanteckningar. Om tilläggsdirektivet endast innebär att utredningstiden förlängs har som regel utredningen skriftligen begärt det, och då sker normalt ingen beredning utanför Regeringskansliet. I samband med framtagande av direktiv och tilläggsdirektiv förekommer ibland kontakter med berörda organisationer och andra enskilda för att fånga upp synpunkter och förslag. Viktigare muntligen framförda synpunkter dokumenteras vanligen genom minnes- eller tjänsteanteckningar. I sitt ställningstagande anförde utskottet att de skilda rutiner som beskrivits för inhämtande av yttranden och upplysningar i olika typer av regeringsärenden fick anses förenliga med de krav som kan ställas på beredningen av regeringsärenden (s. 64).

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 8 mars 2018 en svarspromemoria utarbetad inom Arbetsmarknadsdepartementet, bilaga A1.2.2.

Av promemorian framgår att regeringen påbörjade arbetet med att ta fram förslag till tilläggsdirektiv i direkt anslutning till beslutet om tillkännagivandet den 16 mars 2017. Departementet beredde förslaget internt samt gemensamberedde och delade det i enlighet med riktlinjerna i Statsrådsberedningens promemoria Samrådsformer i Regeringskansliet (SB PM 2012:1). Vidare framgår av promemorian att det nya uppdraget innebar att frågan om att tillföra ytterligare resurser till utredningen aktualiserades.

När det gäller frågan om diskrepansen mellan datumet för regeringsbeslutet, den 22 juni 2017, och vad som anfördes i riksdagens tillkännagivande om att snarast, men senast den 31 mars 2017, ge Arbetsmarknadsutredningen tilläggsdirektiv anges i promemorian att arbetet med tilläggsdirektivet innefattade, utöver sedvanliga beredningsrutiner i Regeringskansliet, såväl kontakter med utredningen som arbete med att tillföra ytterligare resurser. Sammantaget ledde detta till att ett regeringsbeslut inte fattades inom de 14 dagar som tillkännagivandet innebar.

I promemorian framhålls att regeringen har följt tillkännagivandet i den del som avser redovisningstidpunkt för uppdraget.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att utgångspunkten i den konstitutionella praxis som har vuxit fram i fråga om tillkännagivanden är att regeringen tillgodoser ett

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

1.3 Tillkännagivande om avskaffande av tillståndskrav för polisens kameraövervakning

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 795-2017/18), *bilaga A1.3.1*, begärs att utskottet granskar regeringens och justitie- och inrikesminister Morgan Johanssons hantering av riksdagens beslut den 15 december 2017 (rskr. 2017/18:127) om ett tillkännagivande om att senast den 25 maj 2018 avskaffa tillståndskravet för polisens kameraövervakning och regeringens beslut den 13 december 2017 att utan beaktande av riksdagens beslut tillsätta en utredning (dir. 2017:124) med en längre utredningstid.

Anmälaren vill framhålla att regeringen dagen innan riksdagen skulle debattera förslaget i kammaren fattade ett beslut som var oförenligt med det föreslagna tillkännagivandet från riksdagen. Regeringens beslut innebar att uppdraget att utreda om polisens tillståndsplikt för kameraövervakning ska ersättas av en anmälningsplikt skulle redovisas senast den 15 augusti 2018. Den 15 december 2017 beslutade riksdagen om ett tillkännagivande med innebörden att polisens tillståndskrav för kameraövervakning ska tas bort och ersättas av en anmälningsplikt senast i samband med att den nya kameraövervakningslagen träder i kraft den 25 maj 2018.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Justitiedepartementet, *bilaga A1.3.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Utredningar om kameraövervakning

I november 2015 beslutade regeringen i kommittédirektiv 2015:125 Kameraövervakning – brottsbekämpning och integritetsskydd att en särskild utredare skulle utreda vissa frågor om kameraövervakning. Syftet var att säkerställa att kameraövervakning kan användas där det behövs för att bekämpa brott och samtidigt garantera ett starkt skydd för den personliga integriteten. Genom tilläggsdirektiv 2016:54 fick utredaren dessutom i uppdrag att analysera hur regleringen i kameraövervakningslagen bör anpassas till den nya EU-rättsliga dataskyddsregleringen. I betänkandet, som överlämnades i juni 2017, föreslås att kameraövervakningslagen ska ersättas av en ny lag, som ska heta kamerabevakningslagen (SOU 2017:55). Lagen föreslås träda i kraft den 25 maj 2018.

Regeringen aviserade att propositionen Ny kamerabevakningslag skulle lämnas till riksdagen senast den 19 april 2018. De förslag som lämnas i utredningen innebär ökade möjligheter att få tillstånd till kameraövervakning, både för brottsbekämpande ändamål och för andra ändamål.

Regeringen konstaterade i budgetpropositionen för 2018 som beslutades den 14 september 2017 att riksdagen har tillkännagett för regeringen att det bör bli möjligt för polisen att i större utsträckning än i dag använda sig av kameraövervakning i de områden där brottsligheten är som störst (prop. 2017/18:1 utg.omr. 4 s. 53). Regeringen anförde att man är av samma uppfattning som riksdagen och att polisens möjligheter till kameraövervakning behöver förbättras ytterligare. Man hade därför för avsikt att tillsätta en ny utredning som bl.a. ska överväga om tillståndskravet för polisens kameraövervakning ska tas bort och ersättas med en anmälningssplikt.

Regeringen beslutade den 13 december 2017 (dir 2017:124) att ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå åtgärder som kan underlätta kameraövervakning som sker i brottsbekämpande syfte. Utredaren ska även analysera förutsättningarna för kameraövervakning av allmänna transportmedel och stationer.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga behovet av förenklade regler vid kameraövervakning som sker i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda brott
- kartlägga behovet av förenklade regler vid kameraövervakning som sker i syfte att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten
- föreslå förenklingar utifrån kartläggningen, med utgångspunkten att tillståndssplikten för kameraövervakning ska tas bort och i första hand ersättas med en anmälningssplikt

- överväga om det finns skäl för förenklade regler även när det gäller annan kameraövervakning än sådan som de ovan berörda myndigheterna bedriver i brottsbekämpande syfte
- analysera behovet av integritetsskyddande åtgärder när det blir enklare att använda kameraövervakning
- analysera vilka effekter förenklade möjligheter till kameraövervakning brottsbekämpande syfte kommer att få för en effektiv tillsyn,
- analysera om man bör införa ett utökat undantag från tillståndsplikten för kameraövervakning av allmänna transportmedel och stationer
- lämna de författningsförslag som bedöms lämpliga.

Uppdraget att föreslå åtgärder som kan underlätta kameraövervakning i brottsbekämpande syfte ska redovisas senast den 15 augusti 2018, och uppdraget att analysera möjligheterna till ett utökat undantag från tillståndsplikten för kameraövervakning av allmänna transportmedel och stationer ska redovisas senast den 15 februari 2019.

Tillkännagivande om att avskaffa tillståndsplikt

Den 7 december 2017 justerade justitieutskottet betänkandet 2017/18:JuU19. I betänkandet föreslog utskottet, med stöd av sin initiativrätt i 9 kap. 16 § riksdagsordningen, att riksdagen skulle tillkänna för regeringen att kravet på att polisen ska söka tillstånd för kameraövervakning ska tas bort och ersättas av en anmälningsplikt. Ändringen skulle införas senast i samband med att den nya kamerabevakningslagen träder i kraft den 25 maj 2018. I betänkandet fanns en reservation (S, MP, V).

Betänkandet debatterades sedan i kammaren den 14 december 2017. Riksdagen beslutade om tillkännagivandet den 15 december 2017 (rskr. 2017/18:127).

I utskottets ställningstagande anfördes följande.

Det finns i Sverige i dag bostadsområden som i allt större utsträckning kommit att påverkas av brottslighet och otrygghet. Utskottet anser att det är angeläget med en kraftsamling för att förebygga brott och öka tryggheten, inte minst i socialt utsatta områden. Polisen måste kunna agera snabbt för att bryta negativa trender i brottsutsatta områden, och till det arbetet krävs verkningsfulla verktyg. Dagens tillståndsförfarande för kameraövervakning är tidskrävande och försämrar polisens möjligheter till kameraövervakning. Den utredning om kameraövervakning som överlämnades till regeringen i juni 2017 överensstämmer inte med samhällsutvecklingen och polisens ökade behov. Det kan nämnas att en av utredningens experter i ett särskilt yttrande anförde att polisens tillståndskrav borde ha slopats. Utskottet har som framkommit tidigare anført att tillgången till information från kameraövervakning i många fall är avgörande för polisens möjlighet att förebygga brott, avbryta pågående brottslighet och utreda begångna brott och att polisens möjlighet till kameraövervakning behöver förbättras ytterligare.

Utskottet föreslår därför att polisens tillståndskrav för kameraövervakning ska tas bort och ersättas av en anmälningsplikt. När polisen gör en anmälan om kameraövervakning ska polisen, förutom det som i dag krävs vid en anmälan enligt 21 § kamerabevakningslagen, ange skälen

till att andra åtgärder visat sig otillräckliga. Förslaget ska genomföras senast i samband med att den nya kamerabevakningslagen träder i kraft den 25 maj 2018. Efter två år ska en utredning tillsättas för att utvärdera och analysera effekterna av lagändringen.

Utskottet noterar att frågan för närvarande bereds inom Regeringskansliet. Utskottet befarar dock att bredningen, trots att det finns en bred majoritet för att ta bort kravet på tillstånd för polisen, riskerar att ta för lång tid. Under den tiden begränsas polisens möjlighet till kameraövervakning, och svensk polis får sämre förutsättningar än polis i övriga europeiska länder att skaffa uppgifter för att bekämpa brott. Det är självklart viktigt att regeringsformens krav på beredning iakttas. Som framkommit bestäms kravets faktiska innehåll av det aktuella ämnets natur. Det är utskottets uppfattning att den tid som återstår innan den nya kamerabevakningslagen ska träda i kraft är fullt tillräcklig för att en väl avvägd och ändamålsenlig lagstiftning ska kunna tas fram. Det handlar i första hand om vilka prioriteringar regeringen gör och vilka resurser regeringen väljer att avsätta för beredningen av ärendet.

Sammanfattningsvis föreslår utskottet därför, med stöd av sin initiativrätt enligt 9 kap. 16 § RO, att riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför och tillkännager detta för regeringen.

Gällande ordning

Enligt regeringsformens bestämmelser om statskicketts grunder är riksdagen folkets främsta företrädare och stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas (1 kap. 4 §). Enligt en grundlagskommentar finns det dock inte något hinder för riksdagen att utöver sådana beslut som är bindande för medborgare och myndigheter i form av lagar eller anslag även fatta beslut som inte är rättsligt bindande, t.ex. i form av riktlinjer eller uttalanden. En vanlig form av riksdagsuttalanden är s.k. tillkännagivanden (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl. 2012, s. 67). 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 (SOU 2008:125 s. 304 f.) att riksdagens möjlighet att besluta om tillkännagivanden till regeringen inte borde regleras i regeringsformen. Utredningen konstaterade att regeringen inte har någon konstitutionell skyldighet att följa ett tillkännagivande från riksdagen men att riksdagen har möjlighet att utnyttja sin normgivningsmakt eller finansmakt för att åstadkomma det resultat som tillkännagivandet syftar till, om regeringen inte följer ett tillkännagivande. Ytterst har riksdagen även möjlighet att avge en misstroendeförklaring mot regeringen. Utredningen påpekade även, i enlighet med vad konstitutionsutskottet uttalat, att den konstitutionella praxis som vuxit fram innebär att utgångspunkten bör vara att regeringen tillgodoser ett tillkännagivande och att regeringen om den inte har för avsikt att tillgodose riksdagens önskemål bör underrätta riksdagen om detta inom den tidsgräns som angetts i tillkännagivandet. Även skälen till varför regeringen inte tillgodosett tillkännagivandet bör redovisas. Vidare konstaterade utredningen att ordningen i allt väsentligt fungerade väl och att det dessutom inte kunde uteslutas att praxis kunde

komma att utvecklas ytterligare, något som skulle kunna försvåras med en reglering i grundlag.

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

Tidigare granskning m.m.

Möjligheten för riksdagen att besluta om tillkännagivanden till regeringen är således inte grundlagsreglerad utan bygger på konstitutionell praxis. Våren 2006 lät konstitutionsutskottet, i samband med beredningen av regeringens skrivelse med redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen, genomföra en omfattande studie av riksdagens tillkännagivanden från 1975 och framåt. I studien, som bifogades utskottets betänkande 2005/06:KU34, konstaterades att enligt den konstitutionella praxis som vuxit fram bör utgångspunkten vara att regeringen tillgodoser riksdagens tillkännagivanden. Om det visar sig att det finns omständigheter som hindrar ett genomförande eller om regeringen gör en annan bedömning än riksdagen, måste regeringen dock kunna avstå från att vidta de åtgärder som tillkännagivandet avser. En förutsättning bör då, menade utskottet, vara att regeringen redovisar sina bedömningar för riksdagen, och då inom den tidsgräns som tillkännagivandet eventuellt kan omfatta. Studien visade att regeringen i allmänhet hade följt riksdagens tillkännagivanden men också att det inte var ovanligt att regeringen inte kunnat följa tillkännagivanden. Inom ramen för behandlingen av regeringens årliga redogörelse för hur den har behandlat riksdagens skrivelser har konstitutionsutskottet också återkommande understrukt att sedvanliga beredningsåtgärder inte bör fördröjas i onödan (se t.ex. bet. 2006/07:KU17, bet. 2008/09:KU21, bet. 2011/12:KU21).

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

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

- Om riksdagen har uttalat att ett tillkännagivande inte är slutbehandlat, ska regeringen återkomma till riksdagen med redovisning av ytterligare åtgärder eller med att regeringen vidhåller sin uppfattning att tillkännagivandet är slutbehandlat.

Våren 2015 genomförde utskottet en granskning (bet. 2014/15:KU20 s. 57 f.) där anmälaren menade att regeringen medvetet hade haft för avsikt att förekomma ett riksdagsbeslut. Anmälaren menade att trots att regeringen visste att trafikutskottet föreslagit ett tillkännagivande om att någon förhandlingsperson för avveckling av citynära flygplatser inte borde tillsättas valde regeringen att tillsätta en statlig samordnare för Bromma flygplats dagen innan utskottets förslag skulle debatteras i kammaren. I sitt ställningstagande anförde utskottet att det var olämpligt av regeringen att så tydligt föregripa riksdagens beslut genom att besluta om ett uppdrag till en statlig samordnare för Bromma flygplats. Utskottet anförde vidare att de med utgångspunkt i den sedan lång tid etablerade konstitutionella praxis som gäller för regeringens hantering av tillkännagivanden ansåg att det hade funnits skäl för regeringen att invänta riksdagens beslut och först därefter bedöma vilket ställningstagande som kunde bli aktuellt (s. 79).

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 8 mars 2018 en svarspromemoria utarbetad inom Justitiedepartementet, bilaga A1.3.2.

Av promemorian framgår att arbetet med att ta fram kommittédirektiven påbörjades i september 2017. I nära anslutning till regeringens beslut om kommittédirektiv fanns det inom Regeringskansliet information om ett initiativ till ett tillkännagivande om att avskaffa tillståndsplikten för polisens kameraövervakning senast den 25 maj 2018.

Vidare anges i promemorian att Regeringskansliet gjorde bedömningen att det, med hänsyn till regeringsformens beredningskrav, saknades förutsättningar att avskaffa tillståndsplikten för polisens kameraövervakning till den 25 maj 2018. Eftersom regeringens beslut om kommittédirektiv syftade till att avskaffa tillståndsplikten gjordes bedömningen att det inte fanns anledning för regeringen att avvakta med beslutet.

Utskottets ställningstagande

Det i granskningen uppmärksammade ärendet rör avskaffande av tillståndsplikten för kameraövervakning. Regeringens beslut från den 13 december 2017 innebar att en ny utredning ska redovisa ett sådant förslag senast den 15 augusti 2018. Riksdagens tillkännagivande från den 15 december 2017 avsåg att tillståndsplikten skulle tas bort före den 25 maj 2018. Utskottet har i samband med en tidigare granskning anfört att det funnits skäl för regeringen att invänta ett beslut av riksdagen om tillkännagivande och först därefter

bedöma vilket ställningstagande som kunde bli aktuellt från regeringens sida. Samtidigt kan i det här aktuella fallet konstateras att både tillkännagivandet och kommittédirektiven syftade till att avskaffa tillståndsplikten. Inom Regeringskansliet bedömdes att det med hänsyn till regeringsformens beredningskrav saknades förutsättningar att avskaffa tillståndsplikten till datumet i riksdagens tillkännagivande, och eftersom syftet var detsamma fanns det inte anledning att avvakta med beslutet om kommittédirektiv. Utskottet konstaterar att i fråga om ett tillkännagivande har regeringen att göra en avvägning mellan att undvika att föregripa riksdagens beslut och att inte i onödan fördröja regeringens arbete. Utskottet har i det aktuella fallet inte något att anföra mot regeringens agerande.

1.4 Tillkännagivande om valdeltagande bland utlandssvenskar

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1067-2017/18), *bilaga A1.4.1*, begärs att utskottet granskar huruvida regeringens hantering av riksdagens tillkännagivande om valdeltagande bland utlandssvenskar är förenligt med regeringsformens (RF) bestämmelser, särskilt vad avser ansvaret att iakttä saktlighet och opartiskhet (1 kap. 9 § RF) och statsråds ansvar att besvara frågor från riksdagsledamöter i angelägenheter som rör statsrådets ämbetsutövning (13 kap. 5 § RF).

Anmälaren vill framhålla att regeringens hantering av tillkännagivanden på flera sätt är anmärkningsvärd. Dels lämnas, enligt anmälaren, missvisande information av utrikesministern i hennes svar på en skriftlig fråga avseende de åtgärder som regeringen vidtagit med anledning av tillkännagivandet. I svaret uttrycks att åtgärder är vidtagna samtidigt som åtgärderna först vidtogs efter att den skriftliga frågan hade lämnats in. Dels anger utrikesministern i ett brev skickat från UD att det rör sig om ett förslag från konstitutionsutskottet och inte ett tillkännagivande från riksdagen som regeringen delgivits i riksdagsskrivelser.

Enligt anmälaren är det i första hand Margot Wallström anmälan riktar sig mot eftersom det missvisande frågesvaret gavs av utrikesministern och brevet med felaktig information skickades från Utrikesdepartementet, men i den mån kultur- och demokratiminister Alice Bah Kuhnke varit delaktig i ärendet riktar sig anmälan även mot henne.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Utrikesdepartementet, *bilaga AI.4.2*. Vidare har utskottet haft tillgång till en handling som togs del av på plats hos Utrikesdepartementet.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Tillkännagivande om valdeltagande bland utlandssvenskar

Riksdagen gjorde den 29 mars 2017 ett tillkännagivande till regeringen om åtgärder för att öka valdeltagandet bland utlandssvenskar (rskr. 2016/17:200–201). I det betänkande från konstitutionsutskottet som låg till grund för tillkännagivandet (bet. 2016/17:KU22) anförde utskottet bl.a. att ökad tillgänglighet i form av ändrade öppettider sannolikt skulle leda till ett högre valdeltagande. Öppettiderna för röstning på svenska ambassader och konsulat, inte minst vad gäller öppethållande på kvällar och helger, borde därför inför kommande val förbättras. Ett högt valdeltagande bland utlandssvenskar borde vara en prioriterad uppgift för utlandsmyndigheterna. Vidare borde utlandssvenskar ges bättre information om reglerna för att rösta, bl.a. om att en utlandssvensk efter tio år behöver anmäla sig för att finnas kvar i röstlängden. Utskottet anförde även att det inte fanns skäl att avvakta beredningen av Demokratiutredningens betänkande eftersom dessa förbättringsåtgärder kunde genomföras utan lagändringar. Regeringen borde redan nu verka för att sådana förbättringar genomförs.

I budgetpropositionen för 2018 (prop. 2017/18:1 utg.omr. 1) som beslutades den 14 september 2017 redovisade regeringen ett antal åtgärder för att öka valdeltagandet i olika grupper av samhället. Inga åtgärder redovisades dock för att öka valdeltagandet bland utlandssvenskar.

Skriftlig fråga

Den 27 november 2017 lämnades en skriftlig fråga in till kultur- och demokratiminister Alice Bah Kuhnke om åtgärder för ökat valdeltagande bland utlandssvenskar (2017/18:341). Frågan överlämnades till utrikesminister Margot Wallström, som den 6 december 2017 lämnade följande svar:

Tina Acketoft har frågat kultur- och demokratiminister Alice Bah Kuhnke vilka konkreta åtgärder inför 2018 års val som regeringen avser vidta för att leva upp till det av riksdagen beslutade tillkännagivandet om åtgärder för att öka valdeltagandet bland utlandssvenskar. Frågan har överlämnats till mig.

Röstmottagning utomlands är en prioriterad fråga för regeringen. Det avspeglar sig bland annat i att röstmottagning har erbjudits vid över 200 svenska utlandsmyndigheter och honorärkonsulat runt om i världen. Säkerhetsläget på vissa orter kan dock påverka tillgängligheten och öppettiderna. Det är chefen för utlandsmyndigheten som beslutar om var röstmottagning är lämplig i verksamhetslandet samt föreslår röstmottagningslokaler och öppettider.

Inför valet 2018 har samtliga chefer för utlandsmyndigheter, i ett brev skickat från Utrikesdepartementet, anmodats att hålla extra öppet för röstmottagning helger och vardagskvällar. Flertalet av våra utlandsmyndigheter har vid tidigare val erbjudit utökade öppettider för röstmottagning, men vår avsikt är att förbättra detta ytterligare. Regeringen ser även över informationen om röstningsregler med tydlig avsikt att förbättra denna. Särskild tonvikt kommer läggas vid hur utlandssvenskar ska gå till väga för att anmäla att man önskar kvarstanna i röstlängden efter tio år. Utlandsmyndigheterna har uppmanats att vara särskilt frikostiga med information via sina respektive hemsidor och i sociala medier, både vad gäller sina utökade öppettider samt röstningsregler.

Regeringen avser således gå riksdagen till mötes i dessa frågor. I budgetpropositionen för 2019 kommer regeringen att lämna en samlad redovisning av vidtagna åtgärder.

Brev från Utrikesdepartementet

I anmälan inkluderas ett utdrag från ett brev som, enligt anmälaren, skickades från Utrikesdepartementets enhet för konsulära och civilrättsliga ärenden den 30 november 2017 (dnr UD-2017-11-30/1410). Följande utdrag redovisas i anmälan:

Konstitutionsutskottet har i ett betänkande (2016/17:KU22) föreslagit ett tillkännandegivande [sic] om åtgärder för att öka valdeltagandet bland utlandssvenskar. Bland annat rekommenderar man, i syfte att öka valdeltagandet utomlands, att svenska utlandsmyndigheter ökar tillgängligheten i form av ändrade öppettider kvällar och helger för röstning, samt att förbättrad information kring regler för röstning lämnas av utlandsmyndigheterna. Regeringen avser att i dessa frågor gå KU till mötes.

Tidigare granskning m.m.

Tilkännagivanden

Möjligheten för riksdagen att besluta om tillkännagivanden till regeringen är inte grundlagsreglerad utan bygger på konstitutionell praxis. Våren 2006 lät konstitutionsutskottet, i samband med beredningen av regeringens skrivelse med redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen, genomföra en omfattande studie av riksdagens tillkännagivanden från 1975 och framåt. I studien, som bifogades utskottets betänkande (bet. 2005/06:KU34), konstaterades att enligt den konstitutionella praxis som vuxit fram bör utgångspunkten vara att regeringen tillgodoser riksdagens tillkännagivanden. Om det visar sig att det finns omständigheter som hindrar ett genomförande eller om regeringen gör en annan bedömning än riksdagen, måste regeringen dock kunna avstå från att vidta de åtgärder som tillkännagivandet avser. En förutsättning bör då, menade utskottet, vara att regeringen redovisar sina bedömningar för riksdagen, och då inom den tidsgräns som tillkännagivandet eventuellt kan omfatta. Studien visade att regeringen i allmänhet hade följt riksdagens tillkännagivanden men också att det inte var ovanligt att regeringen inte kunnat följa tillkännagivanden. Inom ramen för behandlingen av regeringens årliga redogörelse för hur den har

behandlat riksdagens skrivelser har konstitutionsutskottet också återkommande understrukit att sedvanliga beredningsåtgärder inte bör fördröjas i onödan (se t.ex. bet. 2006/07:KU17, bet. 2008/09:KU21 och bet. 2011/12:KU21).

Under våren 2017 anförde utskottet i sitt ställningstagande att det borde höra till undantagen att tillkännagivanden inte kan slutredovisas inom två till tre år (bet. 2016/17:KU21 s. 39). Utskottet har förståelse för att det kan ta tid för regeringen att vidta åtgärder för att behandla frågor i tillkännagivanden som kräver omfattande beredning. Som utskottet tidigare har anfört är handläggningstiden för slutbehandlingen av ett enskilt tillkännagivande avhängig tillkännagivandets innehåll och de beredningsåtgärder som förutsätts för en sådan slutbehandling. Regeringen har dock, enligt utskottet, att fullödigt redovisa olika åtgärder som vidtas, eller som den planerar att vidta, under den tid som tillkännagivandet ännu inte bedöms vara slutbehandlat.

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

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

Saklighetskravet

I granskningen under våren 2017 (bet. 2016/17:KU20 s. 332) gjorde utskottet ett mer övergripande ställningstagande med anledning av det relativt stora antalet anmälningar där det görs gällande att ett statsråds uttalande strider mot saklighetskravet i 1 kap. 9 § RF. Utskottet framhöll att bestämmelsen innebär att domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska iaktta bl.a. saklighet. Enligt förarbetena gäller bestämmelsen även för regeringen men endast när regeringen uppträder som högsta myndighet inom förvaltningsorganisationen (prop. 1975/76:209 s. 138). Det innebär att regeringen i denna roll inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem som den är satt att tillgodose och inte

heller grunda sina avgöranden på andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende. Mot bakgrund av det anförda konstaterade konstitutionsutskottet att endast en del av regeringens verksamhet omfattas av saklighetskravet i regeringsformen och att saklighetskravet därför inte generellt kan tillämpas i granskningen av statsråds uttalanden i olika sammanhang.

Utskottet 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.

Interpellationer och frågor

Hösten 2009 genomförde utskottet bl.a. en översiktlig granskning av frågeinstituten (bet. 2009/10:KU10). Utskottet konstaterade inledningsvis 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 är enligt utskottet mot denna bakgrund uppenbar.

En granskning våren 2012 gällde en uppgift som justitieministern lämnat vid en frågestund (bet. 2011/12:KU20). Utskottet hänvisade i sitt ställningstagande (s. 42) till att frågeinstituten är ett led i riksdagens grundläggande kontrollmakt, och genom regleringen av dem förankras den enskilda riksdagsledamotens rätt att fråga ett statsråd om sådant som rör hans eller hennes tjänsteutövning. Institutet fyller alltså inom det parlamentariska systemet en viktig funktion genom de möjligheter som de ger riksdagen till information, debatt och kontroll av regeringen. Vikten av att dessa institut fungerar tillfredsställande var – som utskottet tidigare hade påpekat – mot denna bakgrund uppenbar. När justitieministern i det nu aktuella fallet fick frågor om bidrag till sitt parti var det givetvis viktigt att det svar hon lämnade var korrekt. I den svarspromemoria som hade upprättats inom Justitiedepartementet påpekades också att det i efterhand kunde konstateras att ministerns uttryckssätt vid den aktuella frågestunden var olyckligt.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet bl.a. svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 8 mars 2018 en svarspromemoria utarbetad inom Utrikesdepartementet, bilaga A1.4.2. Av promemorian framgår följande.

Utrikesdepartementet har för att uppfylla riksdagens tillkännagivande om att öka valdeltagandet bland utlandssvenskar vidtagit ett antal förberedelser inför valen 2018. Förberedelserna har bl.a. innefattat att förbättra informationen till utlandssvenskar om 2018 års allmänna val och att öka utlandsmyndigheternas tillgänglighet för röstmottagning.

I fråga om det brev som skickades till utlandsmyndigheterna om åtgärder för ökat valdeltagande bland utlandssvenskar den 30 november 2017 anför Utrikesdepartementet att UD:s enhet för konsulära och civilrättsliga ärenden (UD KC) i oktober 2017 gjorde en plan för genomförandet av åtgärder inom utrikesförvaltningen med syfte att öka valdeltagandet utomlands. I denna plan fastslogs bl.a. att UD KC skulle undersöka möjligheterna för utökade öppettider på ambassader och konsulat. Den aktuella instruktionen (brevet) stämde av med berörda enheter inom UD. Den 30 november 2017 skickades instruktionen till samtliga chefer för utlandsmyndigheterna. Med hänsyn till att första datumet för röstmottagning på utlandsmyndigheterna är den 16 augusti 2018 fanns det, enligt Utrikesdepartementet, inte anledning att skicka instruktionen tidigare.

Vidare anför Utrikesdepartementet i promemorian att vissa honorära konsulat har gett uttryck för att de kan få problem med att organisera röstmottagning samt att Utrikesdepartementet har uppmärksammat detta och arbetar på att hitta en lösning.

Utskottets kansli har på plats hos Utrikesdepartementet tagit del av en promemoria, daterad den 3 oktober 2017, med titeln Plan för genomförande av åtgärder för att öka valdeltagandet bland utlandssvenskar.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att regeringen har vidtagit åtgärder i enlighet med det aktuella tillkännagivandet. I sammanhanget kan utskottet notera att Utrikesdepartementet i sin instruktion till utlandsmyndigheterna endast angett att tillkännagivandet var ett förslag från konstitutionsutskottet och inte ett av riksdagen fattat beslut, vilket hade varit en mer korrekt beskrivning.

1.5 EU- och handelsministerns agerande vid ett rådsmöte i fråga om rättsstatsprincipen

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1039-2017/18), *bilaga A1.5.1*, begärs att utskottet ska granska statsrådet Ann Lindes agerande inför och vid rådet för allmänna frågor den 16 maj 2017, i fråga om dialogen med Polen inom ramen för rättsstatsramverket.

Enligt anmälaren var statsrådet tydligt med att ministerrådet endast skulle informeras av kommissionen rörande Polen och att frågan inte krävde något samråd med EU-nämnden. Därmed inhämtades inte något mandat från EU-nämnden för eventuella svenska ståndpunkter på ministerrådet.

Anmälaren uppmärksammar att Ann Linde, när hon intervjuades den 27 maj 2017 i Sveriges radio P1 (Lördagsintervjun), fick frågor om hur Sverige och EU agerade gentemot Polen. Ann Linde framhöll att Sverige deltog aktivt i de diskussioner som hölls på ministerrådets möte den 16 maj och att Sverige var tydligt med vilket agerande Sverige önskade från EU:s sida. Ann Linde sade ”Jag har varit väldigt drivande i den här frågan och på senaste mötet var det jag som inledde diskussionen.”

Anmälaren framhåller att det således framgår av statsrådets egen beskrivning av rådsmötet att det var en diskussion på rådsmötet där ett flertal länder yttrade sig, och att det alltså inte var enbart en informationspunkt utan en diskussionspunkt.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen ligger bl.a. en promemoria som har upprättats inom Statsrådsberedningen, *bilaga A1.5.2*.

Utredning i ärendet

Utrikesutskottets sammanträde den 4 maj 2017

Av protokollet från utrikesutskottets sammanträde den 4 maj 2017 (2016/17:33) framgår (§ 1) att utskottet beslutade att konstitutionsutskottets ledamöter och suppleanter och tjänstemän från konstitutionsutskottets kansli fick närvara vid sammanträdet dagordningspunkt 2 samt att dagordningspunkt 2, Brexit och rättsstatsfrågor, gällde information från EU- och handelsminister Ann Linde, med medarbetare, samtliga från Utrikesdepartementet. Ledamöternas frågor besvarades.

EU-nämndens sammanträden den 12 maj och den 16 juni 2017

Vid EU-nämndens sammanträde den 12 maj 2017, inför Europeiska unionens möte i rådet för allmänna frågor den 16 maj 2017, tog statsrådet Ann Linde upp två övriga frågor som inte fanns på EU-nämndens dagordning gällande lagstiftningsöverläggningarna.

Statsrådet uppgav (i anförande 149) att det skulle komma att bli två övriga frågor, ”som jag har fått information om nu”, varav den ena gällde information om dialogen med Polen. Statsrådet uppgav vidare att det inte hade kommit in några som helst papper om dessa frågor, att de inte var diskussionspunkter på dagordningen och alltså formellt sett inte var föremål för samråd med nämnden.

Efter frågor och synpunkter (anförande 150-153) avslutade statsrådet (i anförande 154) med att ”helt kort säga att det inte finns någon ståndpunkt att

ta ställning till. Men jag uppfattar ändå av stämningen att vi ska fortsätta att stötta den här utvecklingen och att vi bör göra någonting, om jag har uppfattat det rätt. Det är ingen formell ståndpunkt.”

I anförande 155 uttalade därefter EU-nämndens ordförande ”Nej, men det är en information som nämnden har gett synpunkter på. Därmed tackar vi för informationen under dagordningspunkten Övriga frågor.”

Vid EU-nämndens sammanträde den 16 juni 2017 lades återrapporten från allmänna rådet den 16 maj 2017 till handlingarna.

Den skriftliga återrapporten från allmänna rådet den 16 maj 2017 har sekretessmarkering, som hänvisar till 15 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

En artikel på regeringens webbplats

Efter rådsmötet den 16 maj 2017 publicerades på regeringens webbplats en artikel med rubriken Rättsstatens principer i Polen diskuterades på Allmänna rådet. I ingressen uppgavs bl.a. att EU-kommissionen informerade ministrarna om läget för dialogen med Polen om rättsstatsprincipen.

Under rubriken Dialog om rättsstatsprincipen, uppgavs följande.

Sist på rådsmötet informerade EU-kommissionen om läget för dialogen med Polen om rättsstatsprincipen. Förste vice ordförande Timmermans inledde med att förklara att syftet med att begära denna dagordningspunkt.

Bakgrunden är i korthet att den polska regeringen drivit igenom regler som påverkar författningsdomstolens funktion och självständighet mycket negativt. Trots kritik från bland andra Europarådets Venedigkommission har inget ändrats, varpå kommissionen har utfärdat två rekommendationer.

Ministrarna betonade vikten av att fortsätta dialogen mellan kommissionen och Polen. EU-minister Ann Linde uttryckte stöd för kommissionens arbete och välkomnade en fortsatt dialog och förslag till lösningar från kommissionen för att nå samförstånd med den polska regeringen.

Artikeln finns i *bilaga A1.5.3*.

Ekots lördagsintervju med Ann Linde den 27 maj 2017

När Ann Linde intervjuades i lördagsintervjun berördes bl.a. EU:s dialog med Polen och instrument eller verktyg för EU. Tidigt i den delen av intervjun fick Ann Linde en fråga ”Precis, och då är ju frågan: står EU, har EU nåt alternativ annat än att bara stå och se på? Se på utvecklingen i Polen?” Ann Linde uttalade då följande:

Alltså, jag har ju sagt det och jag har varit väldigt drivande i den här frågan, på senaste mötet var det jag som inledde diskussionen o.s.v. Jag har sagt att vi måste fortsätta med den här dialogen, det har kommit ett antal rekommendationer, alltså förslag från kommissionen vad Polen ska göra. Polen hade sagt att nu avslutar vi den här dialogen, vi kommer inte att följa det här. Men på det senaste rådsmötet så var det en förkrossande majoritet av medlemsstaterna som sa att vi måste fortsätta och se nu om vi kan komma till en lösning. Men sedan är det naturligtvis så att vid nån punkt

så kommer det ju till en fråga liksom, vad ska vi göra nu, ska vi utlösa artikel 7 (som kallas EU:s atombomb)?

Avslutningsvis i intervjun, efter bl.a. resonemang kring olika instrument eller verktyg, överträdelseförfarande m.m. som står EU till buds, fick Ann Linde frågan ”Men samtidigt, som du säger, du har tagit initiativ i ministerrådet, du har verkligen pushat på nu för att diskutera detta?” Ann Linde svarade ”Verkligen”.

Gällande ordning

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

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 [1 januari 2015, Zeteo], kommentaren till 10 kap. 10 § RF).

Enligt Holmberg m.fl. är de besked som regeringen får av EU-nämnden inte bindande. 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 samt att det i riksdagsstyrelsens framställning Riksdagen inför 2000-talet uttalas att praxis för samrådet har utvecklats sig på det sättet att regeringen agerar i enlighet med nämndens råd och ståndpunkter.

Det kan tilläggas att konstitutionsutskottet, när det gäller innebörden av samverkan mellan riksdagen och regeringen i EU-frågor, har uttalat följande (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 uppläggnen av förhandlingarna påverkar således inte riksdagens möjligheter att använda de kontrollinstrument som anges i 12 kap. regeringsformen.

Tilläggas kan också att Riksdagskommittén i Riksdagen inför 2000-talet (förs. 2000/01:RSI s. 138) uttalade 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 rådsmötet. Som konstitutionsutskottet påpekat måste mycket goda skäl föreligga för att regeringen inte skall företräda nämndens ståndpunkt.

Det står riksdagen fritt att utnyttja de parlamentariska kontrollinstrumenten oavsett vilka skäl regeringen anför för sitt agerande.

Det är således riksdagen och inte regeringen som avgör om de skäl som regeringen anför för sitt agerande är tillräckliga.

I 7 kap. 14 § riksdagsordningen 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. Vidare ska regeringen överlägga med EU-nämnden i andra frågor om arbetet i Europeiska unionen när nämnden av särskilda skäl begär sådan överläggning, enligt andra stycket i samma paragraf. Regeringen ska även rådgöra med nämnden inför möten och beslut i Europeiska rådet.

Konstitutionsutskottet har i betänkandet Riksdagen i en ny tid (bet. 2005/06: KU21 s. 31 f.) uttalat 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.

När det gäller genomförandet av samrådet i EU-nämnden lämnas följande beskrivning i Holmberg m.fl. (se Holmberg m.fl., Grundlagarna [13 maj 2016, Zeteo], 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).

Kommittébetänkandet EU-arbetet i riksdagen

Den parlamentariska EU-kommittén har i sitt betänkande EU-arbetet i riksdagen (2017/18:URF1) gjort en genomgång av den konstitutionella praxis som utvecklats kring kontakterna mellan riksdagen och regeringen om EU-frågorna. Bland annat har kommittén konstaterat att konstitutionsutskottets uttalanden innebär att regeringen i informella sammanhang inte kan företräda en ståndpunkt som inte är förankrad i riksdagen. Detta anser kommittén vara tillräckligt, och den föreslår därför ingen ändring av dagens ordning som innebär att varken informella delar av rådsmöten eller informella ministermöten omfattas av regeringens skyldighet att samråda med EU-nämnden.

Artikel 7 i EU-fördraget

I artikel 7 i EU-fördraget (efter konsolidering av Lissabonfördraget) finns två olika förfaranden.

Enligt punkt 1 får rådet på motiverat förslag från en tredjedel av medlemsstaterna, från Europaparlamentet eller från Europeiska kommissionen med en majoritet på fyra femtedelar av sina medlemmar och efter Europaparlamentets godkännande slå fast att det finns en klar risk för att en medlemsstat allvarligt åsidosätter värden som anges i artikel 2 (dvs. respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Dessa värden ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män). Innan det slås fast att medlemsstaten allvarligt åsidosätter sådana värden, ska rådet höra den berörda medlemsstaten och får i enlighet med samma förfarande framföra rekommendationer till denna stat.

Rådet ska regelbundet kontrollera om de skäl som har lett till ett sådant fastslående förfarande äger giltighet.

Enligt punkt 2 får Europeiska rådet på förslag från en tredjedel av medlemsstaterna eller från Europeiska kommissionen och efter Europaparlamentets godkännande samt efter att ha uppmanat ifrågavarande medlemsstat att framföra sina synpunkter, enhälligt slå fast att en medlemsstat allvarligt och ihållande åsidosätter värden som anges i artikel 2.

I punkt 3 föreskrivs att när ett fastslående enligt punkt 2 har gjorts får rådet, som ska fatta beslut, besluta om att tillfälligt upphäva vissa av de rättigheter som den ifrågavarande medlemsstaten har till följd av tillämpningen av fördragen, inbegripet rösträtten i rådet för företrädaren för den medlemsstatens regering. Rådet ska därvid beakta de möjliga följderna som ett sådant tillfälligt upphävande kan få för fysiska och juridiska personers rättigheter och skyldigheter.

Den ifrågavarande medlemsstatens skyldigheter enligt fördragen ska under alla omständigheter fortsätta att vara bindande för den staten.

Rådet får, enligt punkt 4, senare besluta om att ändra eller återkalla åtgärder som har vidtagits enligt punkt 3, när den situation som ledde till att åtgärderna infördes har förändrats.

Ramverk för att stärka rättsstaten

I mars 2014 presenterade kommissionen ett meddelande om inrättande av ett nytt ramverk i EU för att stärka rättsstaten (se fakta-PM 2013/14:FPM73). Syftet med ramverket är att göra det möjligt för kommissionen att finna en lösning med en berörd medlemsstat för att avvärja systematiska och allvarliga hot mot rättsstatsprincipen. Ramverket kompletterar överträdelse-förfarandet enligt artikel 258 i EUF-fördraget och mekanismerna i artikel 7 i EU-fördraget och ska bestå av en process i tre steg: kommissionens bedömning, rekommendation och uppföljning. Ramverket presenterades vid rådets (allmänna frågor) möte den 18 mars 2014. Sverige välkomnade ramverket och dess övergripande utformning.

Tidigare granskning

Våren 2003 genomförde utskottet en granskning avseende omfattningen av regeringens skyldighet att samråda med EU-nämnden (bet. 2002/03:KU30). Frågan om samråds skyldigheten avsåg ett s.k. non-paper eller tankedokument, med förslag om en vald ordförande i Europeiska rådet. Utrikesministern framhöll i granskningen att papperet skulle ses som ett debattbidrag, inte vara föremål för beslutsfattande, samt att vad som skulle diskuteras vid toppmötet i Köpenhamn framför allt handlade om åtgärder utan fördragsändring, dvs. samarbete mellan ordförandeskapen.

Regeringen hade fullgjort sin informationsskyldighet gentemot nämnden före det ministerrådsmöte då frågan skulle kunna komma upp. Tankepapperet hade emellertid betydligt tidigare överlämnats till företrädare för de andra medlemsstaterna och kandidatländerna samt EU:s centrala institutioner inför ett Corepermöte. Utskottet konstaterade att någon skyldighet för regeringen att samråda med EU-nämnden inför Corepermöten inte föreligger.

Utskottet uttalade också att det aktuella dokumentet inte kunde ses som ett allmänt inlägg i den offentliga debatten utan hade en speciell mottagarkrets i form av de övriga medlemsstaternas regeringar inför diskussionen om ett konstitutionellt fördrag för EU. Även om beteckningen non-paper innebär att

förslagsställaren inför fortsatta diskussioner inte behöver känna sig bunden av innehållet är det, anförde utskottet, uppenbart att den svenska regeringen på detta vis förde fram ett förslag som saknade den förankring i nämnden som både statsministern och utrikesministern i efterhand konstaterat borde ha funnits. Statsministern konstaterade inför utskottet att förslaget mycket väl kunde bli verklighet till följd av regeringens initiativ. Det var, enligt utskottet, vidare uppenbart att detta förslag utan förankring kommit att framstå som den svenska regeringens linje. Utskottet underströk i detta sammanhang att det knappast kan hävdas att regeringens företrädare i diskussioner som gäller utformningen av det konstitutionella fördraget kan försvara bristande förankring och stöd i Sveriges riksdag med att det är personliga uppfattningar som man därmed för fram. Man måste kunna förutsätta, både från riksdagens och från mottagarkretsens sida, att de uppfattningar som den svenska regeringens företrädare för fram i diskussioner med de övriga medlemsstaternas företrädare inte bara är personliga uppfattningar utan faktiskt uttrycker de ståndpunkter som Sverige som medlemsstat intar.

Utskottet fann att statsministern och utrikesministern mot denna bakgrund inte kunde undgå kritik för bristande samråd och förankring i denna fråga.

Våren 2004 granskade utskottet regeringens hantering av frågan om en vald ordförande i Europeiska rådet (bet. 2003/04:KU20 s. 41 f.). Med anledning av granskningen anförde utskottet bl.a. följande:

Utskottet vill framhålla att regeringsmedlemmar och regeringens företrädare inte i mellanstatliga sammanhang kan företräda ståndpunkter motsatta dem som riksdagen ger uttryck för. Statsministern har själv försatt sig i en sådan situation att han fått svårigheter att med trovärdighet driva riksdagsmajoritetens ståndpunkt, vilket utskottet kritiserade redan vid granskningen under förra riksmötet. Av tillgänglig utredning kan utläsas att statsministern inte heller senare i EU-kretsen med kraft drivit den linje som varit riksdagsmajoritetens alltsedan lanseringen av tanken på en vald ordförande för Europeiska rådet blivit känd. Snarare har han drivit den motsatta. Det faktum att regeringen enligt statsministern har räknat med att riksdagsmajoriteten inte skulle gå emot ett förslag till nytt fördrag av detta skäl gör inte underlåtenheten att driva frågan mindre allvarlig. Agerandet är speciellt anmärkningsvärt mot bakgrund av att riksdagen i sin tidigare granskning uttalat kritik på grund av bristande förankring i EU-nämnden. Det förtjänar därför enligt utskottets uppfattning kritik.

Utskottet har återkommit till att när det gäller att i EU-kretsen lägga fram tankar och idéer måste i princip samma krav på förankring i riksdagen gälla, oavsett om tankarna eller idéerna läggs fram muntligt eller i form av skriftliga handlingar, och för skriftliga handlingar oavsett deras beteckning (bet. 2014/15:KU20). I den då aktuella granskningen, som gällde regeringens ståndpunkt i fråga om kommissionens prioriteringar, uttalade utskottet även att någon skyldighet för regeringen att initiera ett samråd i frågan inte förelegat. Samtidigt noterade utskottet att de sakfrågor som regeringen lyfte fram i sin ståndpunkt över kommissionens prioriteringar vid andra tillfällen hade varit föremål för samråd med EU-nämnden. Utskottet framhöll att ståndpunkter som inom EU förs fram av regeringen, t.ex. i form av ett s.k. non-paper, och

som i och för sig inte omfattas av samrådsskyldigheten ändå bör vara förenliga med vad som tidigare har förankrats i EU-nämnden.

Utskottet har vid flera tillfällen framhållit 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, 2016/17:KU20 m.fl.).

Våren 2017 gällde en granskning justitie- och migrationsministrernas samråd med EU-nämnden om ett meddelande från kommissionen (bet. 2016/17:KU20 s. 30 f.). Utskottet anförde då följande:

Denna granskning belyser frågor om regeringens informations- och samrådsskyldighet gentemot riksdagen, särskilt EU-nämnden, i EU-frågor. Regeringen är skyldig att 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.

Regeringen är således skyldig att samråda med EU-nämnden inför rådsmöten där beslut ska fattas. Det kan förekomma informella möten och diskussioner i samband med formella rådsmöten, t.ex. lunchdiskussioner med endast ministrarna närvarande. Inför dessa delar föreligger enligt riksdagsordningen ingen skyldighet för regeringen att samråda med EU-nämnden. I sammanhanget ska dock erinras om att konstitutionsutskottet har anfört att det faktum att ståndpunkter i aktuella EU-frågor förs fram vid sidan av formella möten inte innebär att bestämmelser som syftar till att riksdagen ska få ett aktivt och reellt inflytande saknar tillämpning. Utskottet har också framhållit att ståndpunkter som inom EU förs fram av regeringen och som i och för sig inte omfattas av samrådsskyldighet ändå bör vara förenliga med vad som tidigare har förankrats i EU-nämnden.

Utöver informella möten och diskussioner i samband med formella rådsmöten brukar det land som är ordförande i rådet under sina sex månader som ordförande anordna ett antal s.k. informella ministermöten, där inga formella bindande beslut fattas. Det finns inget krav i riksdagsordningen på samråd inför informella ministermöten, och normalt är det inte heller någon information eller något samråd i EU-nämnden inför informella ministermöten. Vad utskottet ovan anfört om att ståndpunkter som inom EU förs fram av regeringen och som i och för sig inte omfattas av samrådsskyldighet ändå bör vara förenliga med vad som tidigare har förankrats i EU-nämnden gäller också beträffande dessa möten.

Den informella lunchdiskussionen som justitie- och migrationsministern deltog i omfattas inte av samrådsskyldigheten. Granskningen i det aktuella ärendet visar enligt utskottets mening att de ståndpunkter som statsrådet förde fram var inom ramen för vad som hade förankrats i EU-nämnden.

Utskottet vill i detta sammanhang påminna om riksdagens parlamentariska EU-kommitté (dnr 1935-2015/16) som tillsattes i juni 2016 och som har till uppgift att utreda riksdagens arbete med EU-frågor. Utskottet förutsätter att man i det utredningsarbetet beaktar redovisningen och iakttagelserna i denna granskning.

Granskningen föranleder inte något uttalande i övrigt av utskottet.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på vissa frågor. Som svar överlämnades den 8 mars 2018 en promemoria som har upprättats inom Statsrådsberedningen (bilaga A1.5.2). Av svarspromemorian framgår följande.

På utskottets fråga om Ann Linde i något skede inför eller under rådsmötet i allmänna rådet den 16 maj 2017 fick något skriftligt underlag som gällde den övriga frågan om dialog med Polen, uppges i promemorian från Regeringskansliet att det inte fanns något underlag från rådet som gällde den övriga frågan om dialog med Polen.

Mot bakgrund av de uttalanden som Ann Linde gjorde i lördagsintervjun den 27 maj 2017 önskade utskottet en redogörelse för vad Ann Linde uttalade vid rådsmötet den 16 maj 2017, om Ann Linde avgav en inställning för Sveriges räkning om huruvida dialogen med Polen borde fortsätta samt hur dessa Ann Lindes uttalanden m.m. förhåller sig till riksdagsordningens bestämmelser om regeringens samråd med EU-nämnden och till eventuella tidigare i riksdagen förankrade ståndpunkter. I promemorian framfördes följande:

Vid rådsmötet den 16 maj 2017 var frågan om dialogen med Polen en övrig fråga där kommissionen önskade informera rådet om den pågående dialogen. Då inget beslut skulle fattas fanns inte något behov av samråd med EU-nämnden inför rådsmötet.

Statsrådet Linde gav vid rådsmötet uttryck för den hållning som redogjordes för i EU-nämnden den 12 maj 2017. Statsrådet Linde uttalade stöd för kommissionens arbete och välkomnade en fortsatt dialog. Utrikesutskottet informerades den 4 maj 2017 om regeringens uppfattning i frågan. I EU-nämnden och utrikesutskottet uppfattades regeringens hållning ha ett brett stöd bland ledamöterna.

Mot bakgrund av de uttalanden som Ann Linde gjorde i lördagsintervjun den 27 maj 2017 önskade utskottet en redogörelse för på vilket sätt Ann Linde tagit initiativ i ministerrådet och ”pushat på” för att diskutera samt hur detta förhåller sig till den information hon gav EU-nämnden om frågans hantering på rådsmötet den 16 maj 2017. I promemorian framfördes följande.

Statsrådet Linde har inför rådsmötet lyft frågan om utvecklingen i Polen med kollegor i ministerrådet för att säkerställa stöd till kommissionen angående dessa frågor. Dessa kontakter innebar inte att den information hon gav EU-nämnden kan betraktas som missvisande.

Utskottets ställningstagande

Enligt 10 kap. 10 § regeringsformen ska regeringen fortlöpande informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen. Närmare bestämmelser om informations- och samrådsskyldigheten meddelas i riksdagsordningen. Där föreskrivs i 7 kap. 14 § första stycket 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. Enligt tredje stycket i samma paragraf ska regeringen rådgöra med nämnden inför möten och beslut i Europeiska rådet.

Den aktuella dagordningspunkten på allmänna rådets dagordning var en övrig fråga som gällde information från kommissionen om den pågående dialogen mellan kommissionen och Polen. Denna dialog fördes enligt ramverket för att stärka rättsstaten, vilket antogs av kommissionen i mars 2014.

Om ett förfarande enligt artikel 7 i fördraget om Europeiska unionen senare initierades skulle frågan komma att bli föremål för beslut i rådet eller Europeiska rådet, och samrådsskyldighet föreligga. Vid tiden för sammanträdet i EU-nämnden den 12 maj 2017 och rådsmötet den 16 maj var det emellertid ännu inte avgjort om ett artikel 7-förfarande skulle komma att initieras. Det har därför inte formellt förelegat en samrådsskyldighet.

Härutöver noterar utskottet att den typ av frågeställning som var aktuell, dvs. om det finns en klar risk för att en medlemsstat allvarligt respektive allvarligt och ihållande åsidosätter rättsstatsprincipen, gäller om unionen ska ta ställning mot en av sina egna medlemsstater. Frågan är därför av stor betydelse både för Sverige som stat och för Sverige som medlemsstat i EU. Av granskningen framgår att Ann Linde har haft en tydlig uppfattning och agerat på ett proaktivt sätt vid det aktuella rådsmötet. Vidare synes det som sedermera kom att äga rum på rådsmötet omfatta även annat än information från kommissionen. Utskottet vill mot denna bakgrund framhålla att Ann Linde varit oförhindrad att samråda med EU-nämnden, vid sammanträdet den 12 maj eller på statsrådets begäran vid ett senare telefonmöte.

1.6 Förnyat godkännande för glyfosat inom EU

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 405-2017/18), *bilaga A1.6.1*, begärs det att utskottet ska granska miljöminister Karolina Skogs agerande i en fråga om förnyat godkännande på EU-nivå för växtskyddsmedlet glyfosat.

Enligt anmälaren har frågan om det ska vara fortsatt tillåtet att använda glyfosat varit föremål för förhandlingar i EU. Den svenska positionen har enligt anmälaren varit att beslut i den här typen av frågor ska baseras på vetenskapliga slutsatser.

I anmälan anges att bl.a. EU:s expertmyndigheter har gjort den vetenskapliga bedömningen att glyfosat inte är cancerframkallande. Vidare anges att miljöminister Karolina Skog, i ett pressmeddelande som publicerades på regeringens webbplats den 2 oktober 2017, meddelade att regeringen avsåg att respektera den rådande vetenskapliga bedömningen. Enligt anmälaren

framgick också av pressmeddelandet att regeringen skulle ställa sig bakom en förlängning av godkännandet av glyfosat på EU-nivå.

Anmälaren anför att Sverige trots det som uttryckts i pressmeddelandet, röstade emot ett förslag om förnyat godkännande för användning av glyfosat inom EU vid en indikativ omröstning den 25 oktober 2017.

Anmälaren menar att regeringen och miljöministern genom att kommunicera en position i pressmeddelandet och sedan agera på ett motsatt sätt har vilselett eller i vart fall riskerat att vilseleda riksdagen, allmänheten och berörda näringar.

Anmälaren begär sammanfattningsvis att utskottet ska granska

- om miljöministern genom sitt agerande dels har försvårat för riksdagen att utöva sin kontrollmakt, dels har begränsat miljö- och jordbruksutskottets möjligheter att begära överläggning i frågan
- om regeringens pressmeddelande och miljöministerns uttalanden varit korrekta och gett en rättvisande bild av den svenska positionen
- om miljöministern inte varit skyldig att informera om positionsförändringen för att möjliggöra för det berörda utskottet att begära överläggning i frågan.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior som har upprättats inom Miljö- och energidepartementet, *bilaga A1.6.2–3*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Glyfosat

Växtskyddsmedel är bekämpningsmedel och används för att skydda växter och odlingar mot ogräs och skadedjur av olika slag. Endast ett fåtal växtskyddsmedel är godkända för privat bruk i svenska trädgårdar. Mest används medel mot mossa och ogräs.

Glyfosat är ett verksamt ämne i växtskyddsmedel som främst används för ogräsbekämpning på jordbruksmark på våren före grödornas uppkomst, och på hösten efter skörden. Ämnet ingår i ett tjugotal godkända växtskyddsmedel i Sverige. De flesta är bara för yrkesmässig användning, men några får även användas av konsumenterna. Den årliga försäljningen av glyfosat i Sverige är mellan 600 och 700 ton. Det innebär att glyfosat är det vanligaste verksamma ämnet i växtskyddsmedel i Sverige.

För att glyfosat ska få användas i ett växtskyddsmedel måste det vara godkänt som verksamt ämne på EU-nivå enligt EU:s växtskyddsmedelförordning, förordning 1107/2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden. Varje växtskyddsmedel som innehåller glyfosat måste dessutom

vara godkänt i det land där det ska användas. Glyfosat ingår i dag i godkända växtskyddsmedel i alla EU:s medlemsländer.

Inom EU är det Europeiska kemikaliemyndigheten, Echa, som granskar om ämnen uppfyller kraven för att klassificeras för farliga egenskaper inom EU, och i så fall i vilken faroklass och farokategori. Klassificeringen görs i enlighet med kriterier som finns i EU:s förordning om klassificering och märkning (CLP-förordningen²).

I mars 2017 lämnade Echas riskbedömningskommitté, RAC, ett yttrande med slutsatsen att det tillgängliga vetenskapliga underlaget inte uppfyller kriterierna för att klassificera ämnet glyfosat som cancerframkallande. Riskbedömningskommittén rekommenderade att EU ska behålla samma klassificering av ämnet glyfosat som tidigare, d.v.s. som ett ämne som orsakar allvarliga ögonskador och är giftigt för vattenlevande organismer med långtidseffekter.

Majoriteten i en expertgrupp med representanter från flera av EU:s medlemsländer och Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet, Efsa, drog i november 2015 slutsatsen att det är osannolikt att glyfosat vid användning som verksamt ämne i växtskyddsmedel skulle framkalla cancer hos människor. I en rapport från ett gemensamt möte i maj 2016 mellan FN-organen WHO och FAO (FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation) drogs också slutsatsen att glyfosat via kosten inte är cancerframkallande för människor.

Tidigare har dock International Agency for Research on Cancer, IARC, publicerat en rapport i juli 2015 med den samlade slutsatsen att glyfosat troligen är cancerframkallande. IARC är specialiserat på cancerforskning och lyder under World Health Organisation, WHO.

Förnyat godkännande för glyfosat på EU-nivå

Arbetet med prövning av godkännande för växtskyddsmedel sker genom ett harmoniserat förfarande inom EU.

Frågan om ett förnyat godkännandet för glyfosat på EU-nivå behandlas inom EU:s kommittéförfarande och EU-kommissionen sedan våren 2016.

Som redan har framgått konstaterade Echa och RAC i ett yttrande under våren 2017 att det inte finns grund för att klassificera glyfosat som cancerframkallande.

I maj 2017 lämnade EU-kommissionen ett förslag om ett förnyat godkännande för glyfosat för en period om tio år.

Kommissionens förslag behandlades av EU:s medlemsstater vid möten i juli, oktober och november 2017 i den ständiga kommittén för växter, djur, livsmedel och foder (the Standing Committee on Plants, Animals, Food and Feed – PAFF Committee³).

² Förordning (EG) nr 1272/2008 av den 16 december 2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar, ändring och upphävande av direktiven 67/548/EEG och 1999/45/EG samt ändring av förordning (EG) nr 1907/2006.

³ I PAFF-kommittén ingår företrädare för samtliga medlemsstater. Kommitténs ordförande företräder kommissionen.

Den 25 oktober 2017 hölls ett möte i PAFF-kommittén där frågan om ett förnyat godkännande för glyfosat inom EU behandlades. Av punkt 5 i en sammanfattande rapport från det mötet framgår bl.a. följande.

Vid mötet bad kommissionen medlemsstaterna att redovisa en indikativ ståndpunkt (*indicative position*) till ett förnyat godkännande för glyfosat utifrån tre olika förslag: förnyat godkännande för en period om tio år, förnyat godkännande för en period om sju år och förnyat godkännande för en period om tre år.

På kommissionens begäran angav medlemsstaterna om de skulle stödja förslagen (*would be in favour*), om de skulle vara emot förslagen (*would be against*) eller om de skulle avstå (*would be abstaining*).

Mot bakgrund av det som framkom vid mötet om medlemsstaternas inställning till de olika förslagen hölls inte någon formell omröstning. Kommissionen skulle i stället ta medlemsstaternas kommentarer under beaktande och överväga hur man skulle gå vidare.

Den 9 november 2017 hölls ett nytt möte i PAFF-kommittén där frågan om ett förnyat godkännande för glyfosat behandlades. Av en sammanfattande rapport från det mötet framgår bl.a. följande. Kommissionen hade ändrat sitt ursprungliga förslag och föreslog ett förnyat godkännande för glyfosat för en period om fem år. Kommissionen bad medlemsstaterna att redovisa en indikativ ståndpunkt (*indicative position*) till det reviderade förslaget. Det hölls en formell omröstning i frågan, men medlemsstaterna kunde inte enas om något yttrande.

Ärendet hänsköts senare till omprövningskommittén, the Appeal Committee⁴.

Den 27 november 2017 hölls ett möte i omprövningskommittén där frågan om ett förnyat godkännande för glyfosat behandlades. Av en sammanfattande rapport från det mötet framgår bl.a. att en kvalificerad majoritet av medlemsstaterna röstade för ett förnyat godkännande för glyfosat för en period om fem år.

Svar på skriftliga frågor

Den 4 oktober 2017 besvarade miljöminister Karolina Skog en skriftlig fråga om förbud mot glyfosat (fr. 2017/18:42). Hon anförde följande:

Jens Holm har frågat mig om jag avser att verka för att EU förbjuder glyfosat för både yrkesmässig och privat användning.

Användningen av kemiska växtskyddsmedel kan innebära risker för människors hälsa och miljön, särskilt vid oaktsam användning. Det finns risk för förorening av grund- och ytvatten samt att pollinerande insekter som bin och humlor skadas. Därför är det viktigt att de används på rätt sätt.

Yrkesmässig användning av växtskyddsmedel är noggrant reglerad. Exempelvis har lantbrukare särskild utbildning för att handskas med ämnena. Men när det gäller den privata användningen är situationen annorlunda. Oaktsam användning kan även utsätta barn för de farliga

⁴ Jfr artikel 5(4) i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 182/2011 av den 16 februari 2011 om fastställande av allmänna regler och principer för medlemsstaternas kontroll av kommissionens utövande av sina genomförandebefogenheter.

ämnen som finns i medlen. För att minska riskerna kommer regeringen nu agera för att minska användningen av kemiska växtskyddsmedel i privata trädgårdar och hem. Regeringen påbörjar därför ett utredningsarbete med målsättningen att förbjuda privat användning av kemiska växtskyddsmedel.

Det är också viktigt att den yrkesmässiga användningen av växtskyddsmedel sker med hänsyn till hälsa och miljö. Av detta skäl lutar sig Sverige mot expertmyndigheternas slutsatser. Den europeiska kemikaliemyndigheten (Echa) har noga granskat alla tillgängliga studier om glyfosat och kommit till slutsatsen att det inte finns grund för att klassificera glyfosat som cancerframkallande. Echass slutsats kompletterar den europeiska livsmedelssäkerhetsmyndighetens (Efsa) tidigare arbete. Sverige respekterar slutsatsen och kommer att delta aktivt i diskussionerna mellan medlemsländerna.

Ett förnyat godkännande på EU-nivå och ett svenskt användningsförbud för kemiska växtskyddsmedel för privat bruk skulle innebära att glyfosatprodukter endast skulle kunna användas yrkesmässigt i Sverige. Sverige anser dessutom att den yrkesmässiga användningen av glyfosat ska vara noga kontrollerad och arbetar för skarpa villkor, bland annat i syfte att skydda grundvattnet och vattenlevande organismer.

Den 1 november 2017 besvarade miljöminister Karolina Skog en skriftlig fråga om regeringens position i fråga om glyfosat (fr. 2017/18:147) och en skriftlig fråga om regeringens ståndpunkt i fråga om glyfosat (fr. 2017/18:174). I den senare frågan anfördes bl.a. att Sverige i ministerrådet gått emot vad man tidigare hade sagt, senast den 4 oktober 2017. Miljöministern anförde följande:

Jonas Jacobsson Gjörtler har frågat mig vilken den svenska regeringens position är när det gäller en förlängning av godkännandet för glyfosat. Eskil Erlandsson har frågat mig varför regeringen ändrat position i frågan om ett förlängt godkännande för användningen av glyfosat utan att meddela riksdagen om detta.

EU:s medlemsländer har att ta ställning till ett förslag från EU-kommissionen om ett förnyat godkännande för glyfosat – ett av de mest använda växtskyddsmedlen i världen. Behandlingen av förslaget äger rum i den ständiga kommittén för växter, djur, livsmedel och foder.

Den europeiska kemikaliemyndigheten (Echa) har noga granskat alla tillgängliga studier om glyfosat och kommit till slutsatsen att det inte finns grund för att klassificera glyfosat som cancerframkallande. Echass slutsats kompletterar den europeiska livsmedelssäkerhetsmyndighetens (Efsa) tidigare arbete.

Regeringen anser att det är viktigt att respektera vetenskapliga bedömningar och att följa reglerna. Regeringen anser det också viktigt att ett godkännande kan vinna bred acceptans bland medlemsstater och bland medborgarna. Det är viktigt att vi tar den oro som finns kring miljörisker kopplat till glyfosat på allvar. Samtidigt behöver lantbrukare få tid att ställa om till alternativa metoder.

EU-kommissionen hade inför kommittémötet den 25 oktober lagt fram ett förslag om att glyfosat fortsatt ska vara godkänt i tio år. Vid mötet gjordes ett antal bordsrundor, där medlemsländerna gemensamt diskuterade frågan. Det stod tidigt klart att kommissionens förslag inte hade tillräckligt stöd bland länderna och ingen omröstning hölls.

Flera medlemsländer önskar se en kortare godkännandeperiod. Kommissionen har därför inför kommittémöte den 9 november föreslagit

att godkännande på fem år. Regeringen vill se en bred kompromiss kring glyfosat med målsättningen att miljö och hälsa sätts främst.

Den 6 december 2017 besvarade miljöminister Karolina Skog en skriftlig fråga om vetenskapliga bedömningar och glyfosat (fr. 2017/18:326). Hon anförde följande:

Jonas Jacobsson Gjørtler har frågat mig om jag anser att beslut om exempelvis växtskyddsmedel helt ska baseras på en vetenskaplig bedömning eller inte, och om inte – vad den då i sådant fall ska baseras på.

I mitt svar på frågorna 2017/18:147 respektive 2017/18:174 har jag redogjort för regeringens position i den pågående behandlingen av kommissionens förslag om ett förnyat godkännande för glyfosat. Av de svaren framgår det tydligt att det aldrig hölls en omröstning om ett förslag från kommissionen om ett förnyat godkännande på tio år. Sverige har således aldrig lagt en nejöst till förnyat godkännande. I övrigt hänvisar jag till nämnda svar i de delarna.

Lagstiftningen för växtskyddsmedel är harmoniserad på EU-nivå genom förordning 1107/2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden. Förordningen är direkt tillämplig i Sverige. Syftet med förordningen som helhet är att säkerställa en hög skyddsnivå för människors och djurs hälsa och för miljön samt att förbättra den inre marknads funktionssätt och samtidigt förbättra jordbruksproduktionen. För att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och miljön får ett verksamt ämne eller ett växtskyddsmedel bara godkännas om ämnet eller medlet inte har några skadliga hälsoeffekter på människor eller djur och om det inte påverkar miljön på ett oacceptabelt sätt.

En godkännandeförordning för det aktuella verksamma ämnet ska, enligt artikel 13 i förordningen, antas *”på grundval av granskningsrapporten, andra faktorer av betydelse för den aktuella frågan och försiktighetsprincipen”*. I beaktandesatserna till sitt förslag om ett förnyat godkännande för glyfosat hänvisar kommissionen dels till Europaparlamentets resolutioner om glyfosat, dels ett medborgarinitiativ som särskilt hänvisat till glyfosat i en av sina tre målsättningar. Regeringens bedömning är att kommissionens beaktanden och förslag är i enlighet med förordningens bestämmelser. När det gäller de vetenskapliga bedömningarna som gjorts, anser regeringen, i likhet med vad jag har kommunicerat tidigare, att dessa ska respekteras.

Interpellationer

I kammaren den 28 juni 2016 (prot. 2015/16:127) svarade miljöminister Karolina Skog på interpellation 2015/16:712 om bekämpningsmedlet glyfosat. Hon anförde bl.a. följande:

Den svenska regeringen stöder EU-kommissionens förslag om en temporär förlängning av innevarande godkännande. Det innebär bland annat att den europeiska kemikaliemyndighetens, Echa, bedömning av glyfosats cancerframkallande egenskaper och behovet av en harmoniserad klassificering slutförs innan ett förnyat godkännande behandlas.

— — —

Vad gäller både detta och andra ämnen är det, och har hela tiden varit, regeringens inställning att besluten ska ha vetenskaplig grund. Det är därför vi nu stöder den tillfälliga förlängningen med två år för detta ämne.

Det ger möjlighet för Europeiska kemikaliemyndigheten att komma med en rapport.

Vi har alltså klartecken från vissa delar av EU-systemet, men vi väntar på en mycket viktig rapport. Två år är en rimlig tid för att rapporten ska hinna komma och vi ska få möjlighet att analysera den och därefter fatta ett gemensamt beslut.

Regeringens inställning är att denna fråga framför allt ska lösas på EU-nivå, och därför har vi en nära samverkan med andra medlemsstater och en nära kommunikation med kommissionen i frågan. Att kommissionen nu föreslår en temporär förlängning kan ses som ett uttryck för att det finns osäkerheter kring glyfosat. Dessa osäkerheter måste vi ta på stort allvar. Det är som sagt därför vi tycker att det är bra att kommissionen har justerat sitt förslag utifrån de ursprungliga nio åren. Den har anpassat sig och närmat sig medlemsstaternas oro för frågan.

Vi deltar även framöver aktivt i diskussionen, och vi kommer att vidhålla vår inställning att alla beslut ska fattas på god vetenskaplig grund.

Jag vill avsluta med att upprepa att kemikaliefrågorna är högt prioriterade av regeringen. De är i ständig förändring, dels för att det kommer nya ämnen på marknaden, dels för att kunskapen kring ämnenas användning och påverkan på människor och djur hela tiden uppdateras. Det är ett gediget arbete att följa denna kunskapsutveckling och anpassa de politiska besluten därefter.

I kammaren den 28 november 2017 (prot. 2017/18:38) svarade miljöminister Karolina Skog på interpellation 2017/18:150 om glyfosat. Hon anförde bl.a. följande:

Fru talman! Jesper Skalberg Karlsson har frågat mig vilken inriktning regeringen har haft och hur den vetenskapliga bedömningen har beaktats när förslaget om förnyat godkännande av glyfosat behandlats i Ständiga kommittén.

Svaret på Jesper Skalberg Karlssons fråga finns i de svar jag lämnade den 1 november på fråga 2017/18:147 av Jonas Jacobsson Gjörtler (M) *Regeringens position angående glyfosat* och fråga 2017/18:174 av Eskil Erlandsson (C) *Regeringens ståndpunkt angående glyfosat*. Jag återger därför valda delar av detta svar.

EU:s medlemsländer har att ta ställning till ett förslag från EU-kommissionen om ett förnyat godkännande för glyfosat. Behandlingen sker i den ständiga kommittén för växter, djur, livsmedel och foder.

Europeiska kemikaliemyndigheten, Echa, har noga granskat alla tillgängliga studier om glyfosat och kommit till slutsatsen att det inte finns grund för att klassificera glyfosat som cancerframkallande. Echass slutsats kompletterar det tidigare arbetet i Europeiska livsmedelssäkerhetsmyndigheten, Efsa.

Regeringen anser att det är viktigt att respektera vetenskapliga bedömningar och att följa reglerna. Regeringen anser det också viktigt att ett godkännande kan vinna bred acceptans bland medlemsstater och bland medborgarna. Det är viktigt att vi tar den oro som finns kring miljörisker kopplade till glyfosat på allvar. Samtidigt behöver lantbrukare få tid att ställa om till alternativa metoder.

EU-kommissionen hade inför kommittémötet den 25 oktober lagt fram ett förslag om att glyfosat fortsatt ska vara godkänt i tio år. Vid mötet gjordes ett antal bordsrundor där medlemsländerna gemensamt

diskuterade frågan. Det stod tidigt klart att kommissionens förslag inte hade tillräckligt stöd bland länderna, och ingen omröstning hölls.

Vid kommittémötet den 9 november hölls en omröstning om kommissionens reviderade förslag om fem års godkännande. Sverige röstade för förslaget. För att ytterligare verka för en kompromiss som många länder kan samlas runt lade Sverige fram ett förslag om att de utredningar som redan gjorts om glyfosat ska kompletteras med en utredning om glyfosats påverkan på ekosystemen. EU-länderna kunde vid mötet inte enas om ett beslut.

Jag hoppas att fru talmannen godkänner att jag avviker något från den tidigare inlämnade texten till svaret, för därefter har det varit ytterligare ett möte. Där förslog [sic!] kommissionen åter fem års godkännande, vilket denna gång vann kvalificerad majoritet. Sverige röstade för också på detta möte.

Det normala och vanliga är att denna typ av ämnen godkänns för femton år i taget. I det här fallet baserade dock kommissionen sin bedömning på skarp kritik som framförts av EU-parlamentet, som menar att glyfosat bör fasas ut och att fem år är en lämplig utfasningsperiod, och på ett medborgarinitiativ som inlämnats till kommissionen och som uppnått de 1 miljon underskrifter som krävs för att det ska hanteras formellt.

Med hänsyn till dessa två förutsättningar lade kommissionen först fram ett förslag om tio års förlängning. Nära inpå mötet, på eftermiddagen den 25 oktober, öppnade kommissionen via våra kontakter på representationen i Bryssel upp för ett kortare godkännande genom att efterhöra bland andra Sveriges syn på möjligheten att bara godkänna i fem år. Detta tolkade vi – det var en rimlig tolkning – som att kommissionen gjorde bedömningen att tio år inte skulle få tillräckligt stor majoritet, vilket också visade sig stämma mycket tidigt på det möte som hölls den 25 oktober.

Jag måste rätta Skalberg Karlsson, som påstod att Sverige röstade emot. Det var inga omröstningar på mötet den 25 oktober, utan det var så kallade bordsrundor. Det är när man går bordet runt och land efter land får ge sin syn på både förslaget och vägar framåt. Innan första rundan var klar stod det klart att tio år inte skulle vinna tillräckligt stor majoritet. Sveriges representant öppnade då, i enlighet med instruktionen, upp för möjligheten att göra en kortare förlängning, eftersom detta vid tidpunkten framstod som den enda möjliga vägen framåt.

För Sveriges del har det i denna process varit viktigt att EU-länderna skulle klara att nå en tillräckligt stor majoritet och fatta beslut i enlighet med den ordning som är fastlagd.

I det fall medlemsländerna misslyckas med att nå tillräcklig majoritet går frågan upp till kommissionen. Tyvärr har det hänt ett flertal gånger den senaste tiden att medlemsländerna misslyckats med att komma överens på motsvarande sätt om beslut så att frågan har lämnats till kommissionen, mot systemet. Det är en utveckling som jag tycker är oroande, och därför har vi verkat för att hitta en tillräckligt bred majoritet för att någon form av godkännande skulle kunna ges i ett beslut fattat av medlemsländerna.

Vid mötet den 28 oktober öppnade Sverige upp för en acceptans för ett kortare godkännande. Detta var baserat på de kontakter som hade varit mellan kommissionen och vår representation i Bryssel dagen innan, då vi hade förstått att även kommissionen hade öppnat upp för en sådan lösning. Vi anordnade då snabbt en relativt flexibel instruktion för att kunna hjälpa

kommissionen att hitta en tillräckligt bred kompromiss. På detta möte var det många andra länder som inte hade hunnit göra det utan kom med mycket slutna mandat, vilket ledde till att det var två möten då man inte klarade av att fatta beslut. Om man ska kunna verka för en kompromiss kan man inte komma med ett helt slutet mandat. Det är ganska basalt.

Jag uppfattar dock att interpellationen egentligen handlar om någonting helt annat. Den tar upp en intressant avvägning: I vilken mån ska man helt och fullt basera beslut på vetenskapliga bedömningar, och i vilken mån – om någon – ska man ta in folklig oro eller synpunkter från medborgarna när det gäller denna typ av beslut? Det vanligaste, och den goda ordning som regeringen följer, är att vetenskapliga bedömningar ska respekteras. Så ser vi på frågan även denna gång.

När det gäller glyfosat har det varit en het och stark debatt. EU-parlamentet har framfört mycket stark kritik mot processen fram till godkännandet av glyfosat, och det har kommit ett medborgarinitiativ. Mycket av denna diskussion har handlat om grunden för de vetenskapliga bedömningar som Efsa och Echa har gjort. När det gäller att lyssna på medborgarna i denna del – det kan vara flera delar – framhöll jag att jag tycker att kommissionen har hittat en mycket klok ingång i denna diskussion.

Rapportering i massmedierna

Under hösten 2017 har det förekommit en omfattande rapportering i massmedierna om förhandlingarna när det gäller ett förnyat godkännande för glyfosat på EU-nivå.

I en rad artiklar som publicerades under oktober–december 2017 riktas kritik mot regeringen och miljöministern Karolina Skogs agerande i förhandlingsarbetet. I artiklarna görs sammanfattningsvis gällande att regeringen har gått emot den linje som ursprungligen har kommunicerats och förankrats i riksdagen i frågan om ett förnyat godkännande för glyfosat. Vidare anförts i huvudsak att regeringens lantbrukspolitik varit otydlig i detta hänseende, vilket har varit negativt för det svenska jordbruket.

Som exempel på den kritik som har framförts kan nämnas följande artiklar:

- *Miljöministern tvingas förklara sig i EU-nämnden*, publicerad den 26 oktober 2017 i Land Lantbruks webbtidning.
- *Opålitlig lantbrukspolitik*, publicerad den 27 oktober 2017 i Västerviks-Tidningen.
- *Jag tror vi kan vända skutan och få fram ett bra beslut*, publicerad den 27 oktober 2017 i Svea Jord & Skogs webbtidning.
- *Håll MP i stramare tyglar S*, publicerad den 13 november 2017 i Västerviks-Tidningen.
- *Otydlighet om glyfosat hotar svenskt jordbruk*, publicerad den 1 december 2017 i Land Lantbruks webbtidning.
- *Regeringen motarbetar sin egen livsmedelsstrategi*, publicerad den 12 december 2017 i Dagens Samhälles webbtidning.
- *Regeringen missköter jordbrukspolitiken*, publicerad den 19 december 2017 i ATL Lantbrukets Affärstidning.

Gällande ordning

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 [13 maj 2016, Zeteo], kommentaren till 10 kap. 10 § RF).

I 7 kap. 3 § RO föreskrivs att för varje valperiod ska riksdagen inom sig välja en nämnd för Europeiska unionen (EU-nämnden) för samråd enligt 10 kap. 10 § RF.

Enligt 7 kap. 14 § första stycket RO ska regeringen underrätta EU-nämnden om frågor som ska beslutas i Europeiska unionens råd. Regeringen ska också rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet ska föras inför besluten i rådet. Vidare anges i bestämmelsens andra stycke att regeringen ska överlägga med EU-nämnden i andra frågor om arbetet i EU när nämnden av särskilda skäl begär sådan överläggning. Regeringen ska även rådgöra med nämnden inför möten och beslut i Europeiska rådet (7 kap. 14 § tredje stycket RO). Som samrådsorgan har alltså EU-nämnden inrättats inom riksdagen.

Även utskotten har en central roll som samrådsorgan. Enligt 10 kap. 8 § andra stycket RO är regeringen skyldig att lämna upplysningar och yttranden till ett utskott bl.a. i frågor om arbetet inom EU. Rätten att få upplysningar och yttranden är konstruerad som en minoritetsrättighet. Upplysningar och yttranden ska inhämtas, om minst fem av utskottets ledamöter begär det (se 10 kap. 9 § första stycket RO). Vidare ska regeringen överlägga med utskotten i de frågor om arbetet i EU som utskotten bestämmer (7 kap. 12 § första stycket RO). Om minst fem av ledamöterna i ett utskott begär det, ska utskottet besluta att överlägga med regeringen (7 kap. 12 § andra stycket RO).

Reglerna om regeringens överläggningar med utskotten i EU-frågor infördes i riksdagsordningen 2006. Dessförinnan fanns regler om information till utskotten. Riksdagskommittén anförde bl.a. (framst. 2005/06:RS3 s. 49 f.) följande:

EU:s beslutsprocess utgör ramen för samrådet mellan regering och riksdag. Eftersom diskussioner förs på lägre nivåer innan frågorna kommer upp på själva rådsmötet måste riksdagen bevaka också skedena före rådsmötena. Detta bör ske i utskotten, t.ex. genom överläggningar med företrädare för regeringen. Det är 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. Redan i dag hänvisar kammarkansliet alla kommissionsförslag till behörigt utskott men rutinerna för hanteringen i utskotten bör stärkas.

I syfte att stärka utskottens roll i EU-arbetet bör det således ske ett saksamråd på politisk nivå i utskotten. Utskottens ledamöter ges därmed möjlighet att framföra sina synpunkter vid överläggningar med i första

hand berört statsråd. Överläggningarnas resultat bör dokumenteras och kan redovisas i en bilaga till utskottets sammanträdesprotokoll eller i en anteckning i protokollet.

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.

Vid dessa överläggningar kan utskottets ledamöter framföra synpunkter till företrädare för regeringen. Utskottet kan också genom att utnyttja sin initiativrätt (3 kap. 7 § RO) föra en fråga till kammaren och föreslå ett tillkännagivande till regeringen.

Det formella samrådet om regeringens position inför beslut i ministerrådet och givandet av det slutliga förhandlingsmandatet bör som i dag ske i EU-nämnden. Inför samrådet i EU-nämnden bör frågorna dock vara förankrade i utskotten. När frågorna i ministerrådet är föremål för överläggning och beslut bör utskotten och riksdagen således ha följt frågorna under en längre period. Samrådet i EU-nämnden kan därmed fokusera på eventuella förhandlingsstrategiska överväganden medan sakspekterna har behandlats i utskotten.

Det är viktigt att utskottens ställningstaganden får genomslag i det slutliga samrådet i EU-nämnden. Frågan om hur utskottens ledamöter kan delta i samrådet i EU-nämnden behandlas därför i nästa avsnitt.

Det anförda innebär sammanfattningsvis att utskotten bör vara mer aktiva än i dag, särskilt innan frågorna hanteras på ministerrådets möten för beslut. Utskottens ökade ansvar bör markeras genom en ändring i 10 kap. 3 § RO.

Konstitutionsutskottet uttalade i betänkandet Riksdagen i en ny tid (bet. 2005/06:KU21 s. 31 f.) 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 utskotten och EU-nämnden speglar rådande åsiktsförhållanden i riksdagen.

Utskottet anförde även (s. 31) att ordningen för saksamråd med utskott innebär en möjlighet för regeringen att stämma av om ståndpunkter som den har för avsikt att inta i EU-samarbetet är förankrade i riksdagen. I den bemärkelsen kan således även dessa meningsyttringar få betydelse i den på parlamentariska principer grundade relationen mellan regering och riksdag.

Givetvis är EU-nämnden, anförde utskottet vidare (s. 31 f.), oförhindrad att vid senare överläggningar med företrädare för regeringen ge uttryck för att åsiktsförhållandena inom riksdagen har förändrats, exempelvis då regeringen

söker samråd för att förankra kompromisser inför beslut i rådet. Utskottet erinrade dock på nytt om att det ytterst ankommer på regeringen att under parlamentariskt ansvar inför riksdagen ta ställning till om de meningsyttringar som kommer till uttryck vid samråd med utskott och EU-nämnd speglar rådande åsiktsförhållanden i riksdagen.

Holmberg m.fl. framhåller när det gäller utskottens arbete med EU-frågor att det ibland kan bli aktuellt med nya överläggningar om förutsättningarna senare ändras väsentligt (se Holmberg m.fl., Grundlagarna [13 maj 2016, Zeteo], kommentaren till 7 kap. 12 § RO).

Information och överläggning i utskott om arbetet i kommittologin

Konstitutionsutskottet anförde bl.a. följande i ett yttrande till utrikesutskottet våren 2013 om delegerade akter och kommittéförfarandet (2012/13:KU7y s. 4):

Enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt kan unionens lagstiftare, dvs. Europaparlamentet och rådet, välja att ge kommissionen befogenhet att anta akter med allmän räckvidd som inte är lagstiftningsakter och som kompletterar eller ändrar vissa icke väsentliga delar av en lagstiftningsakt. Så som regeringen anför i skrivelsen ger systemet med delegerade akter Europaparlamentet liksom rådet möjlighet att utöva kontroll över den befogenhet som lagstiftaren delegerar till kommissionen. Denna kontroll utövas genom att Europaparlamentet liksom rådet kan återkalla delegeringen eller invända mot att en akt antagen av kommissionen träder i kraft. I övriga frågor där kommissionen har genomförandebefogenheter och inget annat anges kvarstår det s.k. kommittéförfarandet ("kommittologin"). Detta innebär att kommissionen samråder med särskilda rådgivande kommittéer bestående av experter från medlemsstaterna när den genomför EU-lagstiftning. I dessa fall kontrolleras utövandet av befogenheterna av medlemsstaterna.

Som framgått gäller motivuttalanden om information och samråd med riksdagen i EU-frågor främst frågor som behandlas inom rådet och dess arbetsgrupper samt Europeiska rådet. Det finns dock vissa uttalanden om kommittologin.

När det gäller information och överläggning i utskott om arbetet i genomförandekommittéerna anförde Riksdagskommittén i Riksdagen inför 2000-talet (förs. 2000/01:RS1 s. 129) bl.a. följande:

Vi kan konstatera att riksdagens insyn i genomförandekommittéerna för närvarande är begränsad. Samtidigt skall framhållas att ett syfte med delegering är att undvika att detaljfrågor hanteras på för hög nivå. En ordning där riksdagen aktivt följer arbetet i genomförandekommittéerna skulle innebära att riksdagen ägnar resurser åt frågor som normalt är politiskt mindre intressanta. De rättsakter som behandlats i genomförandekommittéerna har dock företräde framför svensk lag vid en eventuell lagkonflikt och omfattar i vissa fall även frågor som kan bedömas vara politiskt viktiga. Det står naturligtvis alltid ett utskott fritt att begära information från regeringen om en fråga som hanteras i genomförandekommittéerna. I utskottens arbete med uppföljning och utvärdering kan också genomförandekommittéerna inom ett visst område studeras.

Enligt Riksdagskommitténs författningskommentar i Riksdagen i en ny tid till förslaget till 10 kap. 3 § RO, dvs. nuvarande 7 kap. 12 § RO (framst. 2005/06:RS3 s. 165) är uttrycket ”frågor rörande arbetet i Europeiska unionen” bredare än då gällande 10 kap. 5 § där det sägs att regeringen ”skall underrätta EU-nämnden om frågor som avses bli behandlade i Europeiska unionens råd”. Genom att inte begränsa hanteringen till rådet markeras att utskotten inte bör utgå från rådsarbetet (och t.ex. dagordningarna för rådets möten). Också regeringens kontakter med kommissionen vid sidan av rådsarbetet kan därmed inbegripas.

I konstitutionsutskottets betänkande Riksdagen i en ny tid (bet. 2005/06:KU21) yttrade utrikesutskottet bl.a. att det ansåg att det borde framgå tydligare av riktlinjerna för riksdagens arbete med EU-frågorna att utskotten borde känna ansvar för att följa utvecklingen inom EU också i den del som rör kommittologin och dess verksamhet, dvs. det system för beslutsfattande inom EU som innebär att kommissionen fattar beslut om hur EU:s politik ska genomföras (s. 24).

Konstitutionsutskottet uttalade i sitt ställningstagande att som utrikesutskottet erinrat om i sitt yttrande borde utskotten i sitt arbete med EU-frågorna också känna ansvar för kommittologin och dess verksamhet (bet. 2005/06:KU21 s. 30).

Utredningen om EU-arbetet i riksdagen

En parlamentariskt sammansatt kommitté under ledning av förste vice talmannen har haft i uppdrag att utreda riksdagens arbete med EU-frågor.

Den 24 januari 2018 överlämnade kommittén sitt betänkande EU-arbetet i riksdagen (2017/18:URF1) till riksdagsstyrelsen.

I betänkandet (s. 121) hänvisas bl.a. till en tidigare granskning av konstitutionsutskottet våren 2015 (bet. 2014/15:KU20 s. 87 f.) och anförs att kommissionens genomförandebefogenheter är ett ämne för överläggningar och att regeringen ansvarar för att uppmärksamma riksdagen på behovet av överläggningar.

Kommitténs betänkande bereds för närvarande.

Tidigare granskning

Våren 2008 noterade konstitutionsutskottet (bet. 2007/08:KU20 s. 29) att de ändringar som senast hade gjorts i riksdagsordningen syftade till att öka framför allt utskottens inflytande över Sveriges agerande som medlem i Europeiska unionen. Regeringens i regeringsformen fastslagna skyldighet att informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i unionen förändrades inte i det sammanhanget.

Konstitutionsutskottet granskade hösten 2008 regeringens information till riksdagen i EU-frågor (bet. 2008/09:KU10 s. 89 f.). I sitt ställningstagande hänvisade utskottet till att det i svarspromemorior från Regeringskansliet framgick att en regelbunden dialog äger rum bl.a. i frågor om vilken

information som ska lämnas från regeringen till riksdagen. Utskottet gjorde även bedömningen att en sådan dialog kan bidra till kvaliteten och relevansen i regeringens information till riksdagen i EU-frågor. Vidare framhöll utskottet bl.a. följande i sitt ställningstagande.

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 från att regeringen beaktar att sådana situationer kan uppstå och förutsätter att sådana ståndpunkter då åter förankras i riksdagen.

Hösten 2014 genomförde konstitutionsutskottet en granskning av regeringens styrning och hantering av arbetet i kommissionens genomförandekommittéer under 2013 med avseende på hur den demokratiska styr- och ansvarskedjan upprätthålls då tjänstemän från förvaltningen representerar regeringen (bet. 2014/15:KU10 s. 44 f.). Tidigare studier hade visat på brister i regeringens styrning och uppföljning av arbetet i genomförandekommittéerna när regeringen företräds av tjänstemän från förvaltningsmyndigheterna. Utskottets iakttagelser gav emellertid inte anledning till någon annan bedömning än att departementen i dag har god kunskap om de genomförandekommittéer som finns inom deras respektive ansvarsområden och att instruktionsgivningen till och återrapporteringen från företrädarna i de granskade kommittéerna i stort har fungerat väl. Frågor om information och samråd med riksdagen togs inte upp i granskningen.

Våren 2015 konstaterade utskottet i en granskning av GMO-omröstningar inom ramen för kommittologin (bet. 2014/15:KU20 s. 87 f.) att regeringen ska överlägga med utskotten i de frågor om arbetet i EU som utskotten bestämmer, även frågor inom kommittologin. Motsvarande gäller i förhållande till EU-nämnden när nämnden bedömer att det finns särskilda skäl. Varje beslut inom kommittologin är enligt utskottet inte av sådan natur att det finns skäl att begära information eller överläggning, men i vissa fall omfattar de rättsakter som en kommitté ska genomföra frågor som kan bedömas vara politiskt viktiga. En förutsättning för att utskottet eller EU-nämnden ska kunna begära information eller överläggning är att regeringen noga beaktar behovet av att uppmärksamma dem på situationer där det kan finnas ett behov av att förankra ett politiskt viktigt nytt ställningstagande i riksdagen. Enligt utskottet innebar handlingslinjen att Sverige skulle lägga ned sin röst en förändring i förhållande till den tidigare handlingslinjen och ett i praktiken nytt ställningstagande från regeringens sida. Regeringen borde ha uppmärksammat riksdagen på att en förändring i Sveriges handlande i kommittén hade aktualiserats.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser till Regeringskansliet begärde utskottet dels att få del av de instruktioner som den svenska representanten i den aktuella PAFF-kommittén haft under förhandlingsarbetet, dels svar på ett antal frågor och på kompletterande frågor.

Utskottet fick den 13 februari 2018 och den 8 mars 2018 svarspromemorior, jämte därtill fogade bilagor, som har upprättats hos Miljö- och energidepartementet (bilaga A1.6.2–3).

De handlingar som utskottet efterfrågade har bifogats den svarspromemoria som överlämnades till utskottet den 13 februari 2018. I svarspromemoriorna anförs bl.a. följande.

Frågan om godkännande av glyfosat behandlades inte i ministerrådet under 2017.

Vid PAFF-kommitténs möte den 5–6 oktober 2017 framförde den svenska regeringens företrädare att ett förnyat godkännande av glyfosat skulle vara förenligt med bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1107/2009 om utsläppande på marknaden av växtskyddsmedel mot bakgrund av Europeiska kemikaliemyndighetens (Echa) slutsats om att det inte finns stöd för att anse att ämnet är cancerframkallande. Företrädaren uttryckte i enlighet med handlingslinjen en beredskap att rösta för ett godkännande av ämnet med de föreslagna villkoren och begränsningarna men förklarade sig också vara beredd att beakta andra medlemsstaters förslag till justeringar i villkoren och begränsningarna. När det gäller den föreslagna tidsperioden noterade den svenska representanten att förordningen gav utrymme för ett godkännande för en kortare tid än 15 år och att de skäl för en kortare godkännandeperiod som kommissionen hade lyft fram var relevanta. Någon omröstning hölls inte vid mötet.

Inför PAFF-kommitténs möte den 25–26 oktober 2017 hade Sverige underhand fått information från kommissionen om att förslaget om tio års godkännande inte skulle kunna samla en kvalificerad majoritet och att kommissionen därför vid mötet avsåg att förhöra sig om medlemsländernas position för en kortare godkännandeperiod. I det skedet bedömde regeringen att instruktionen behövde vara flexibel i fråga om godkännandeperiodens längd för att göra det möjligt att fatta ett beslut om godkännande. Den svenska handlingslinjen var därför att verka för en bred kompromiss där godkännandetiden blev kortare än de tio år som kommissionen föreslagit. Sverige skulle således stödja förslag om kortare tid för godkännande. Sverige agerade i enlighet med instruktionen. Vid mötet bad kommissionen medlemsstaterna att vid en s.k. bordsrunda indikera sin position vid en eventuell omröstning. Bordsrundan genomfördes i bokstavsordning och Sverige tillfrågades därför näst sist av medlemsstaterna. Vid den första bordsrundan bad kommissionen medlemsstaterna att ange sin inställning till ett godkännande för tio år samt indikera om de var öppna för en kompromiss i fråga om godkännandetid. När turen kom till den svenska regeringens företrädare att indikera Sveriges position stod det redan klart att det saknades kvalificerad majoritet till stöd för tio års godkännande. Företrädaren uttryckte därför i linje med instruktionen att Sverige var berett att rösta för ett godkännande för en kortare tid än tio år. Kommissionen kan ha uppfattat detta som att Sverige avstod från att uppge en ståndpunkt i fråga om ett förnyat godkännande för tio år. I en sammanfattande rapport med kommissionens minnesanteckningar från mötet anges att när det

gäller förslaget om ett förnyat godkännande för glyfosat för en period om tio år skulle 16 medlemsstater stödja förslaget, 9 medlemsstater vara emot förslaget och 3 medlemsstater avstå från att rösta. Det är bara kommissionen som kan svara på vilken kategori kommissionen bedömt att Sverige ingick i. Kommissionen konstaterade därefter att det saknades kvalificerad majoritet till stöd för förslaget om godkännande för tio år och gick inte vidare till omröstning. Kommissionen genomförde sedan en andra bordsrunda om godkännande för sju år och därefter en tredje bordsrunda om godkännande för tre år. Den svenska företrädaren indikerade vid dessa rundor ett stöd för båda dessa förslag. Som framgår av kommissionens minnesanteckningar kunde inte heller dessa alternativa förslag samla en kvalificerad majoritet av medlemsländer. Kommissionen gick därför inte heller vidare med någon formell omröstning om dessa förslag.

På utskottets fråga om vad som avses med kvalificerad majoritet i detta sammanhang och hur många stödjande röster som hade krävts för en kvalificerad majoritet för förslaget om ett förnyat godkännande för tio år anges följande. Kommittén ska i den aktuella frågan yttra sig med den majoritet som anges i artikel 16.4 och 16.5 i EU-fördraget och i tillämpliga fall artikel 238.3 i EUF-fördraget (se artikel 5 i Europaparlamentets och rådets förordning [EU] nr 182/2011 om fastställande av allmänna regler och principer för medlemsstaternas kontroll av kommissionens utövande av sina genomförandebefogenheter). Rösterna från medlemsstaternas företrädare i kommittén ska viktas på det sätt som anges i artiklarna. Detta innebär att kvalificerad majoritet ska definieras som minst 55 procent av medlemsstaterna, dock minst 15 medlemsstater, som tillsammans omfattar minst 65 procent av unionens befolkning. En blockerande minoritet ska omfatta minst fyra medlemsstater, i annat fall ska kvalificerad majoritet anses vara uppnådd. Vid tillämpning av bestämmelserna om omröstning med kvalificerad majoritet i rådet gällde 2017 de uppgifter om befolkningsmängd i varje medlemsstat som framgår av rådets beslut (EU, Euratom) 2016/2353 av den 8 december 2016 om ändring av rådets arbetsordning. Om kommissionen hade gått vidare till omröstning om förslaget om godkännande för tio år och samtliga medlemsstater hade hållit fast vid sina indikativa positioner, hade det – oavsett Sveriges hållning – saknats en kvalificerad majoritet för förslaget.

I svaret anges vidare att kommissionen inför PAFF-kommitténs möte den 9 november 2017 lade fram ett förslag till godkännande för fem år. Den svenska handlingslinjen inför mötet innebar att verka för och rösta för en bred kompromiss som skulle kunna få stöd av en kvalificerad majoritet av medlemsländerna. Vid den omröstning som sedan följde röstade Sverige för kommissionens förslag.

När det gäller utskottets fråga om hur den framförda inställningen och den svenska handlingslinjen förhöll sig till den position som regeringen presenterade i sitt pressmeddelande samt om denna position på något sätt hade förankrats i riksdagen anfördes följande. I ett pressmeddelande från juli 2017 anges att regeringen respekterar Europeiska kemikaliemyndighetens slutsats

att det inte finns grund för att klassificera glyfosat som cancerframkallande samt att regeringen kommer att delta aktivt i diskussionerna mellan medlemsstaterna i frågan om ett förnyat godkännande av glyfosat. Den svenska handlingslinjen vid de möten som redogörs för ovan var förenlig med det som sägs i pressmeddelandet. Regeringen har inte kallats till överläggning i riksdagens utskott för att diskutera handlingslinjen och har inte haft anledning att uppmärksamma riksdagen på denna.

Av svaret framgår även att de instruktioner som den svenska representanten i den aktuella PAFF-kommittén haft under förhandlingsarbetet inte har varit föremål för information eller överläggning i något riksdagsutskott och att instruktionerna inte heller har varit föremål för samråd i EU-nämnden. Vidare anförs att instruktionerna under hösten 2017 anpassades till kommissionens ändrade förslag samt övriga medlemsländers positioner. Sveriges handlingslinje var dock densamma, nämligen att verka för en bred kompromiss som innebar att ett godkännande skulle kunna ges, även om det gavs för en kortare tid än tio år. Regeringen såg inga skäl att informera det berörda utskottet eller EU-nämnden om den svenska handlingslinjen inför kommittémötena.

Med anledning av utskottets fråga om hur de instruktioner som den svenska representanten i den aktuella kommittén haft förhåller sig till den av miljöministern i bl.a. interpellationsdebatter och svar på skriftliga frågor redovisade uppfattningen att grunden för ett förnyat EU-godkännande för glyfosat skulle vara en vetenskapligt grundad riskbedömning anförs följande. Statsrådet uttryckte i interpellationsdebatter och svar på skriftliga frågor under hösten 2017 att de vetenskapliga bedömningar som hade gjorts av glyfosat skulle respekteras och att reglerna skulle följas. Det var förenligt med de instruktioner som den svenska representanten hade under förhandlingarna om ett förnyat godkännande av glyfosat, nämligen att verka för en bred kompromiss som innebar att ett godkännande skulle kunna ges, även om det gavs för en kortare tid än tio år.

Utskottets ställningstagande

Frågan om ett förnyat godkännande på EU-nivå för växtskyddsmedlet glyfosat var, såvitt framkommit, föremål för behandling inom EU:s kommittéförfarande och EU-kommissionen sedan våren 2016.

Granskningen i ärendet visar att det under hösten 2017 uppstod en oklarhet kring den svenska handlingslinjen i förhandlingarna. Det gällde i huvudsak frågan om regeringens position i frågan om ett förnyat godkännande för glyfosat och om regeringen i förhandlingarna agerat i enlighet med den linje som kommunicerats officiellt.

Av utredningen framgår att de instruktioner och den handlingslinje som den svenska representanten i den aktuella PAFF-kommittén haft under förhandlingsarbetet inte hade varit föremål för information eller överläggning i något riksdagsutskott och inte heller hade varit föremål för samråd i EU-nämnden.

Utskottet har tidigare framhållit att regeringen ska överlägga med utskotten i de frågor om arbetet i EU, även frågor inom kommittologin, som utskotten bestämmer. En förutsättning för att så ska kunna ske är att regeringen noga beaktar behovet av att uppmärksamma utskotten på situationer där det kan finnas ett behov av att förankra ett politiskt viktigt nytt ställningstagande i riksdagen (bet. 2014/15:KU20 s. 97 f.).

Regeringskansliet har i ärendet anfört bl.a. att regeringen inte hade kallats till överläggning i riksdagens utskott för att diskutera handlingslinjen och att regeringen inte haft anledning att uppmärksamma riksdagen på denna. Vidare har angetts att regeringen inte såg några skäl att informera det berörda utskottet eller EU-nämnden om den svenska handlingslinjen inför kommittémötena. Utskottet gör från formell synpunkt ingen annan bedömning. Samtidigt kan noteras den oklarhet som uppstod om regeringens position i frågan om ett förnyat godkännande för glyfosat och om regeringen i förhandlingarna agerat i enlighet med den linje som kommunicerats officiellt. En fungerande dialog mellan riksdag och regering i frågan hade enligt utskottet kunnat bidra till att avvärja eller i vart fall begränsa den oklarhet som uppstod kring den svenska handlingslinjen i förhandlingarna.

1.7 Fråga om samråd inför EU-toppmöte

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1038-2017/18), *bilaga A1.7.1*, begärs det att utskottet granskar statsminister Stefan Löfvens samråd med EU-nämnden inför ett informellt möte i Europeiska rådet i Tallinn den 28 september 2017 om EU:s framtid.

I anmälan anförs att mötet den 28 september 2017 var första gången som frågan om EU:s framtid formellt stod på dagordningen för ett meningsutbyte mellan medlemsländerna och att mötet skulle handla om vilken inriktning som EU-samarbetet ska ha i framtiden. Enligt anmälaren krävde fem partier i Sveriges riksdag (M, C, V, L och KD) ett samråd med statsministern inför mötet. Anmälaren anför att kravet trots det avvisades av regeringen med hänvisning till att inga beslut skulle fattas och att något mandat därför inte behövdes. Regeringen valde i stället att låta en statssekreterare informera EU-nämnden inför mötet. Det har enligt anmälaren inte tidigare inträffat att ett informellt toppmöte endast har föregåtts av information i EU-nämnden. Informationen lämnades i det här fallet dessutom av en statssekreterare.

I anmälan redovisas bl.a. att regeringen enligt 7 kap. 14 § riksdagsordningen ska rådgöra med nämnden inför möten och beslut i Europeiska rådet. Anmälaren menar att den praxis som innebär att även informella möten i Europeiska rådet omfattas av samrådsskyldigheten håller på att luckras upp.

Det har enligt anmälaren blivit allt vanligare med en diskussion i EU-nämndens presidium om det ska hållas ett samråd inför informella möten.

Anmälaren framhåller att EU:s beslutsprocesser innebär att beslut föregås av flera månaders diskussioner och att Sveriges inflytande i EU-arbetet till mycket stor del handlar om att tidigt ha en åsikt och att föra fram den i diskussionerna. Att endast engagera sig i frågor när formella beslut ska fattas är enligt anmälaren att försitta en chans till svenskt inflytande i EU.

Med anledning av vad som anförts anser anmälaren att konstitutionsutskottet bör granska om statsminister Stefan Löfven har brutit i sin samrådsskyldighet gentemot riksdagen genom att avstå från att förankra en första svensk ståndpunkt inför diskussionerna om hur Sverige ser på EU:s framtid.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en svarspromemoria från Statsrådsberedningen, *bilaga A1.7.2*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Europeiska rådet

I EU-fördragets avdelning III (artiklarna 13–19) finns bestämmelser om unionens institutioner, bland dem Europeiska rådet. I artikel 15 anges att Europeiska rådet ska ge unionen de impulser som behövs för dess utveckling och bestämma dess allmänna politiska riktlinjer och prioriteringar. Det ska inte ha någon lagstiftande funktion.

Europeiska rådet ska bestå av medlemsstaternas stats- eller regeringschefer samt av sin ordförande och kommissionens ordförande. Unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik ska delta i dess arbete.

Europeiska rådet ska sammanträda två gånger per halvår efter kallelse av sin ordförande. Om situationen kräver det ska ordföranden sammankalla ett extra möte i Europeiska rådet.

Samråd i EU-frågor

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

Enligt 7 kap. 14 § tredje stycket RO ska regeringen rådgöra med EU-nämnden inför möten och beslut i Europeiska rådet.

Före 2006 samrådde statsministern med EU-nämnden inför Europeiska rådets möten utan att det fanns någon särskild reglering om detta. Riksdagskommittén föreslog att regeringens skyldighet att informera och

samråda inför möten i Europeiska rådet borde regleras i RO. Samrådet borde ske i EU-nämnden, vilket innebar en bekräftelse av rådande praxis (framst. 2005/06:RS3 s. 54, bet. 2005/06:KU21). Riksdagsstyrelsen föreslog i framställning 2013/14:RS3 Översyn av riksdagsordningen (s. 166 f.) att samrådet inför Europeiska rådet bör omfatta både ”möten” och ”beslut”. Frågan hade tagits upp av den s.k. EUMOT-utredningen som anförde följande (2010/11:URF2 s. 68):

Enligt 10 kap. 10 § tredje stycket riksdagsordningen ska regeringen rådgöra med EU-nämnden inför möten i Europeiska rådet. Paragrafen fick sin nuvarande lydelse till följd av de ändringar som genomfördes på förslag av Riksdagskommittén. Ordalydelsen ansågs vara en kodifiering av rådande praxis.

Vid den tidpunkt paragrafen formulerades hade Lissabonfördraget ännu inte trätt i kraft. Europeiska rådet var inte en europeisk institution och kunde därför inte heller fatta några formella beslut. För det fall ett formellt mellanstatligt beslut behövde fattas arrangerades ofta ett särskilt stats- och regeringschefsmöte i anslutning till Europeiska rådets möte. Detta är troligtvis anledningen till att första och tredje styckena har formulerats olika. I detta avseende finns dock inte någon bestämd förklaring angiven i förarbetena.

Efter Lissabonfördragets ikraftträdande har Europeiska rådet blivit en europeisk institution. För att inte riskera att gå miste om några samrådstillfällen kan de samråd som enligt riksdagsordningen ska äga rum därför behöva knytas till Europeiska rådets beslut i stället för till dess möten. Om lagtexten ändras till att regeringen ska rådgöra med riksdagen inför beslut i Europeiska rådet riskerar man dock att förlora anknytningen till de stats- och regeringschefsmöten i mellanstatliga frågor som fortfarande äger rum i anslutning till Europeiska rådets möten. EU-nämnden har av tradition även haft samråd med regeringen om dessa frågor. Ett exempel på en fråga som måste avgöras av stats- och regeringschefer är beslut om säte för unionens institutioner. Medlemsstaternas stats- och regeringschefer kan även hålla gemensamma möten i de fall Europeiska rådet har beslutat att sammankalla ett konvent för att granska föreslagna fördragsändringar.

Mot bakgrund av det som angivits ovan menar utredningen att texten i paragrafens tredje stycke om Europeiska rådet för tydlighets skull bör formuleras ”Inför möten och beslut i Europeiska rådet ...”. Texten blir tydligare och framtida frågeställningar om vad ordalydelsen annars kan tänkas innebära undviks. Utredningen önskar därmed också markera att ingen ändring är avsedd när det gäller den praxis som har utformats för EU-nämndens samråd med regeringen inför möten eller beslut som stats- och regeringschefer fattar i anslutning till Europeiska rådet.

Kommittén för översyn av riksdagsordningen gjorde följande uttalande om förslaget i EUMOT-utredningen om samråd rörande Europeiska rådet (2012/13:URF3 s. 214):

EUMOT föreslog att regeringen ska åläggas att samråda inför möten *och beslut* i Europeiska rådet, och inte som i dag bara inför möten. I sak avsågs ingen förändring. Europeiska rådets möten präglas inte av formella beslut i samma utsträckning som ministerrådets möten. Som EUMOT föreslog bör samrådet inför Europeiska rådet således omfatta både ”möten” och ”beslut”. EUMOT hänvisar till att också stats- och regeringschefernas möten därmed inbegrips. En sådan formulering garanterar också att de överläggningar som inte syftar till beslut i Europeiska rådet blir föremål

för samråd med EU-nämnden. Därmed omfattas även informella möten i Europeiska rådet. Detta är också dagens praxis.

Riksdagsstyrelsen delade kommitténs bedömningar, och riksdagen beslutade i enlighet med styrelsens förslag (framst. 2013/14:RS3, bet. 2013/14:KU46).

Av 7 kap. 14 § andra stycket RO framgår att regeringen ska överlägga med EU-nämnden i andra frågor (än de som ska beslutas i rådet) om arbetet i EU när nämnden av särskilda skäl begär en sådan överläggning.

Bakgrund

Mötet i Tallinn den 28 september 2017

Av uppgifter på Europeiska rådets webbplats (consilium.europa.eu) framgår att rådets estniska ordförandeskap den 29 september 2017 anordnade ett digitalt toppmöte i Tallinn i samarbete med Europeiska rådets ordförande och EU-kommissionen. Den 28 september 2017 höll Europeiska rådets ordförande Donald Tusk en informell middag med medlemsländernas ledare inför toppmötet. Ledarna diskuterade EU:s största utmaningar ett år efter Bratislava-färdplanen.

Den 21 september 2017 skickades ett brev från Donald Tusk till EU:s ledare inför den informella middagen i Tallinn (Europeiska rådet, pressmeddelande 529/17). I brevet redogörs för några av de utmaningar som EU står inför på bl.a. migrationsområdet, säkerhetsområdet och det ekonomiska området. Vidare anges bl.a. följande:

Vi kommer inte att kunna ta upp eller besluta om alla de här sakerna i Tallinn. Men jag tror att mötet blir ett utmärkt tillfälle att diskutera hur vi ska ta oss an debatten, särskilt med tanke på de många intressanta åsikter vi nyligen har hört om innehåll, metod och mål. Jag kommer att rådfråga er för att vi, efter diskussionen, ska kunna besluta hur Europeiska rådets arbete ska organiseras i det här avseendet. För att garantera en öppen, rättfram och informell diskussion om dessa frågor kommer inga dokument att läggas fram, och diskussionen kommer inte att resultera i några skriftliga slutsatser.

Av uppgifter på regeringens webbplats (regeringen.se) framgår att EU:s stats- och regeringschefer möttes i Tallinn den 28–29 september för ett informellt toppmöte och att statsministern deltog vid mötet. Vidare framgår att programmet inleddes den 28 september med en diskussion om EU:s framtid över en informell middag. Diskussionen handlade om framstegen som gjorts inom EU sedan stats- och regeringschefernas möte i Bratislava den 16 september 2016. Det framgår även att det efter att Storbritannien röstat för att lämna EU pågår en intensiv diskussion om hur det framtida samarbetet ska se ut och att Sverige med stöd av många andra medlemsstater framhöll att EU måste hålla ihop och fokusera på utmaningarna EU står inför.

Det finns inte något beslut från EU-nämnden om att begära samråd med statsministern inför det informella mötet den 28 september 2017.

Sammanträde i EU-nämnden den 28 september 2017

Den 28 september 2017 var statssekreterare Hans Dahlgren i EU-nämnden för att lämna information inför det informella mötet mellan EU:s stats- och regeringschefer samma dag. Statssekreteraren anförde bl.a. följande (EU-nämndens uppteckningar 2017/18:2 anf. 2):

Mötet i morgon ska handla om hur man kan tänkas gå vidare med arbetet med att fullborda den digitala inre marknaden i Europeiska unionen. Tanken är stats- och regeringscheferna ska resonera informellt om hur digitaliseringens möjligheter kan användas på bästa sätt för att främja en ökad konkurrenskraft, jobb och tillväxt. Det här är en fråga som Estland som ordförandeland har drivit aktivt. Estland är väl ett av de EU-länder som ligger främst när det gäller digitalisering, och många andra instämmer förstås i att det är viktigt för EU att ta det här arbetet vidare.

Detta är alltså ett informellt möte. Några beslut kommer inte att fattas, och det kommer inte heller att antas några slutsatser vid mötet.

För de ledare som har hunnit fram till Tallinn ordnar esterna redan i kväll en informell middag. Där har den estnische premiärministern bitt Donald Tusk att leda resonemangen, och han har i ett brev inför det här middagssamtalet redovisat några tunga utmaningar som Europeiska unionen står inför under de kommande åren och som ledarna i och för sig har diskuterat flera gånger tidigare – säkerhetsfrågor, den europeiska monetära unionen, migrationsfrågor, klimatfrågan och så vidare.

Tusk har också varit noga med att betona att man inte förväntas att hantera, än mindre fatta några beslut om alla dessa frågor under middagsmötet i kväll. Det kommer inte att finnas några papper på bordet. Inga beslut kommer att fattas, och det kommer inte att antas några slutsatser.

Det som Tusk vill ha med sig från middagen – jag har talat med hans närmaste medarbetare i går kväll om det här – är en vägledning från middagsgästerna om hur han ska organisera Europeiska rådets arbete med dessa framtidsfrågor framöver. Vi förutser, efter det samtalet och en del andra signaler vi har fått, att han kommer att komma till slutsatsen att frågan behöver tas upp på Europeiska rådets dagordning kanske redan i oktober.

Jag vill ändå ta tillfället i akt att informera om vilka ingångsvärden som statsministern tar med sig till den här informella diskussionen. Just nu hörs det flera röster runt om i Europa i en mer och mer aktiv framtidsdiskussion. Vi hörde i förrgår den franske presidenten Macron tala på Sorbonne-universitetet. Kommissionspresidenten Juncker levererade sitt tal om tillståndet i unionen för någon vecka sedan.

Allmänt sett är det förstås bra ju fler som engagerar sig i debatten om hur EU ska arbeta framöver. Statsministern planerar själv att hålla ett slags linjetal om Europeiska unionen vid Uppsala universitet om några veckor, så det blir också ett bidrag.

En del av den här diskussionen handlar, som vi har sett, om olika framtidsscenarier med inslag av institutionella förslag om hur man ska ändra EU:s grundregelverk. Det kan vara intressant förstås. Det kan till och med i några delar vara attraktivt för en del. Men för regeringens utgångspunkt är det viktigaste sättet att nu stärka unionen det här: att i första hand hantera de utmaningar som unionen redan i dag står inför och som den ännu inte har hanterat tillräckligt bra.

Detta om kvällen. Det är alltså ett informellt samtal. Inga beslut ska fattas. Inga nya positioner ska behöva intas. Riksdagen har ju före sommaren

redan haft uppe framtidsdiskussionen i flera av utskotten med utgångspunkt från den vitbok som kommissionen presenterade i mars, och nu i höst har redan flera utskott planerade sådana här överläggningar kring de olika sakfrågorna.

Även Europeiska rådet och säkert även andra rådskonstellationer kommer sedan att ta upp framtidsdiskussionen på sina dagordningar med viss regelbundenhet framöver, och då blir det tillfälle att diskutera detta först i utskotten och sedan också här i EU-nämnden, allt i takt med att nya, konkreta förslag läggs fram för beslut.

Av EU-nämndens uppteckningar från sammanträdet framgår att Ulrika Karlsson i Uppsala (M) anförde att hon beklagar att statsministern inte ansåg det viktigt att komma till riksdagen för att samråda inför toppmötet i Tallinn (anf. 5). Även Jonas Sjöstedt (V) uttryckte att det hade varit rimligt att statsministern varit närvarande vid sammanträdet (anf. 9). På en fråga från Ulrika Karlsson i Uppsala (M) om vad statsministern avsåg att framföra vid mötet den 28 september anförde statssekreteraren bl.a. följande (anf. 6):

Statsministern har inte för avsikt att säga något utöver vad som redan har täckning i Sveriges riksdag. Det var svaret på frågan.

Kommer statsministern att sitta tyst, frågade Ulrika Karlsson. Nej, det tror jag inte att han kommer att göra. Jag tror att det kommer att bli ganska korta inlägg från flertalet deltagare vid middagen. Det är begränsad tid, kanske tre fyra minuter för var och en. Han kommer i första hand att vilja svara på Donald Tusks fråga, nämligen hur vi ska organisera arbetet kring framtidsdiskussionen på bästa möjliga sätt.

Som jag sa i min inledning är statsministerns ingångsvärde att fokusera på de frågor som verkligen betyder något i människors vardag i dag och där unionen ännu inte har levererat som den ska. Vi kan ta migrationsfrågorna, säkerhetsfrågorna och frågorna om jobb och tillväxt. Det är sådant som berör medborgarna i Europa på ett påtagligt sätt.

Statsministern tror inte att det är möjligt att ha en diskussion i kväll om institutionella frågor av det slag som den franske presidenten har väckt, även om jag är säker på att president Macron själv kommer att flagga och göra reklam för dem i sitt tal – det håller jag inte alls för uteslutet. Men det blir ingen sakk Diskussion om dessa saker. I stället kommer Donald Tusk att lyssna med sina kollegor och sedan dra sin slutsats om hur man ska organisera det hela.

Jag gissar att det blir en diskussion i oktober och att statsministern inför denna kommer att samråda med EU-nämnden på sedvanligt sätt.

Återrapportering i EU-nämnden den 6 oktober 2017

Vid EU-nämndens sammanträde den 6 oktober 2017 lämnade statssekreterare Hans Dahlgren en återrapport från det informella mötet mellan EU:s stats- och regeringschefer den 28 september 2017. Statssekreteraren anförde bl.a. följande (EU-nämndens uppteckningar 2017/18:3 anf. 109):

Kvällen före det informella toppmötet ordnades det en middag för de stats- och regeringschefer som hade hunnit fram till Tallinn till dess. Alla länder var alltså inte representerade, och alla som var där tog heller inte till orda. Som ni vet leddes diskussionen av Europeiska rådets ordförande Donald Tusk, och den kretsade kring hur man ska organisera diskussionerna om EU:s framtid framöver.

Många har noterat de förslag som framfördes av den franske presidenten Macron under hans anförande vid Sorbonneuniversitetet för en tid sedan. Det fanns några stats- och regeringschefer som under middagssamtalet ville att man nu ska ta sig an nya förslag om hur EU ska arbeta framöver. Sveriges statsminister tillsammans med många andra länders företrädare gick emot detta och sa att det viktigaste nu är att fokusera på sådant som vi verkligen vill genomföra och som vi redan har åtagit oss att göra, till exempel vad gäller migration, säkerhet, försvar, arbetslöshetsfrågor och skapande av nya jobb. Det viktigaste sättet, menade dessa ledare, för att stärka Europeiska unionen är att hantera de utmaningar som vi står inför i dag och som vi ännu inte hanterat tillräckligt bra.

Donald Tusks önskan med middagsdiskussionen var, precis som ordföranden sa, att få vägledning om hur han ska organisera Europeiska rådets arbete med framtidsfrågorna framöver. Som jag nämnde och som ordföranden sa här kommer dessa frågor att återfinnas på Europeiska rådets dagordning om två veckor. Inför detta kommer som sagt statsministern hit för ett sedvanligt samråd med EU-nämnden.

Donald Tusk har lovat att han innan mötet äger rum ska lägga fram ett förslag om hur arbetet ska organiseras framöver. Förslaget lär framför allt baseras på de prioriteringar som stats- och regeringscheferna lade fram vid det informella toppmötet i Bratislava men också vid sammankomsten i Rom i våras i samband med 60-årsfirandet av Romfördragets tillkomst liksom vid sammankomsten i Valletta. Han väntas också titta på vilka nya förslag som kan inkluderas i en framtidsdiskussion.

Just nu genomför Donald Tusk konsultationer med medlemsstaternas ledare runt om i Europa. Han väntas också komma till Stockholm i början av nästa vecka för att ha ett resonemang med statsministern och presentera sitt utkast till arbetsplan för Europeiska rådet.

Ett tydligt budskap från middagen är att det är i kretsen av de 27 som framtidsdiskussionen ska föras. Det är inte fråga om att gå in i några mindre cirklar nu eller åka till Paris för diskussioner mellan endast några, utan det är Donald Tusk som har kommandot över diskussionen. Det är han som är Europeiska rådets ordförande, och det är han som ska leda detta. Sedan får vi se vad resultatet blir.

Detta var vad jag hade att säga om det informella mötet i Tallinn.

En ny arbetsmetod för Europeiska rådet

Vid mötet i Tallinn den 28 september 2017 fick Europeiska rådets ordförande Donald Tusk i uppdrag att utarbeta den s.k. ledaragendan. Ledaragendan beskrivs på Europeiska rådets webbplats som ett konkret arbetsprogram som ska bryta dödläget och hitta lösningar på EU:s viktigaste politiska utmaningar och prioriteringar. Den ska användas för att på högsta nivå ta itu med de mest omstridda frågorna, bl.a. migration, reformen av euroområdet och EU:s framtida finansiering. Ledaragendan, som gäller fram till oktober 2019, godkändes av Europeiska rådet den 20 oktober 2017.

Vissa punkter på agendan ska diskuteras under formella möten i Europeiska rådet, medan annat behandlas informellt, med 27 eller 28 länder, beroende på vad det gäller. Agendan omfattar pågående arbetsområden, liksom frågor som kräver diskussioner för att man ska kunna komma vidare när samtalen har gått i stå eller finna lösningar inom viktiga politiska frågor. I det sistnämnda fallet kommer frågorna att förberedas med s.k. beslutsskrivelser, där de politiska

problem som behandlas ska anges på ett tydligt sätt. Ledaragendan är ett levande dokument som vid behov kommer att uppdateras och ändras.

Europeiska rådets ordförande Donald Tusk har inför Europeiska rådets möte i oktober 2017 kommenterat den nya arbetsmetoden på följande sätt (Europeiska rådet, pressmeddelande 593/17):

För det första är jag mycket glad över er vilja att snabba på vårt arbete och övervinna känslan av maktlöshet där politiska intressen eller byråkratisk tröghet står i vägen för möjligheten att uppnå resultat. För att det ska lyckas kommer jag att föreslå ett mer politiskt förhållningssätt vid våra diskussioner och – när så behövs – fler möten. Mer direkt engagemang i politiskt känsliga frågor och säkerställande av konkreta resultat kommer att kräva att ni är beredda att övervinna låsningar i ministerrådet. Vi har tidigare visat vår förmåga att göra detta, till exempel när det gäller stabilare antidumpningsregler, som vi nu kommit överens om med Europaparlamentet. Med detta i åtanke kommer jag att föreslå ett antal debatter för att lösa den gordiska knuten i de känsligaste frågorna, som migration eller reformen av EMU.

Som ni vet finns det två huvudorsaker till att några frågor kör fast. Den första är att i stället för att ta itu med aktuella frågor låter ledare frågorna fastna hos sina medarbetare eller i beslutssystemet. Jag är verkligen glad över att ni i Tallinn enades om att det är hög tid att vi tar saker och ting i våra egna händer. Den andra orsaken är motstridiga intressen och åsikter er emellan och mellan era regeringar, både när det gäller innehåll och beslutsamhet att bryta dödläget. För att gå vidare och kunna enas om snabba lösningar behöver vi en ny metod, som inte omfattar utdragna redigeringsmöten om våra slutsatser. Därför vill jag föreslå en metod som är inriktad på att lösa konkreta problem. Den kommer att innebära ett antal diskussioner, som anges i ledaragendan, som kommer att anordnas på grundval av *beslutsskrivelser* som jag kommer att lägga fram inför dessa diskussioner, med början vid vårt möte i Göteborg. Dessa *beslutsskrivelser* kommer att redogöra för våra skillnader och exakt beskriva konfliktens omfattning och därigenom göra det möjligt för oss att föra en seriös politisk diskussion. Syftet är att bryta eventuella blockeringar. Om den inledande diskussionen inte lyckas kommer vi att behöva besluta om vi ska göra ett nytt försök att lösa problemet, eller om den enda vägen framåt är fördjupat samarbete mellan de länder som så önskar, såsom föreskrivs i fördragen.

Riksdagens parlamentariska EU-kommitté

Riksdagsstyrelsen beslutade i juni 2016 att sammankalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att utreda riksdagens arbete med EU-frågor, inklusive hur riksdagen bör och kan förhålla sig till en utveckling inom EU med en förstärkt roll för de nationella parlamenten. Den parlamentariska EU-kommittén överlämnade den 14 februari 2018 betänkandet EU-arbetet i riksdagen (2017/18:URF1) till riksdagsstyrelsen.

Av betänkandet framgår att kommittén i sin genomgång av den konstitutionella praxis som utvecklats kring kontakterna mellan riksdagen och regeringen om EU-frågorna, har sett skäl att utveckla och förtydliga synen på dessa kontakter i några avseenden. Kommittén har ingående diskuterat regeringens informations- och samrådsskyldighet i förhållande till formella

och informella delar av EU-samarbetet. Kommittén konstaterar att konstitutionsutskottets uttalanden innebär att regeringen i informella sammanhang inte kan företräda en ståndpunkt som inte är förankrad i riksdagen. Detta anser kommittén är tillräckligt, och den föreslår därför ingen ändring av dagens ordning som innebär att varken informella delar av rådsmöten eller informella ministermöten omfattas av regeringens skyldighet att samråda med EU-nämnden. När det gäller informella EU-toppmöten ser dock kommittén skäl för en delvis annan ordning. Informella diskussioner mellan stats- och regeringscheferna i anslutning till Europeiska rådets möten bör enligt kommittén omfattas av samrådsskyldigheten om diskussionerna kan anses vara formerande för kommande gemensamma ställningstaganden. Informella EU-toppmöten som inte äger rum i anslutning till Europeiska rådets möten bör dock enbart föregås av ett samråd om ett gemensamt uttalande ska göras av toppmötet eller om regeringen avser att företräda en ståndpunkt som inte är förankrad i riksdagen sedan tidigare. Med informella EU-toppmöten avses här sådana möten som Europeiska rådets ordförande bjuder in till och leder.

I betänkandet anges att kommittén har identifierat 27 informella EU-toppmöten och andra aktiviteter på stats- och regeringschefsnivå under perioden 2009–2017. Av dessa hanterades 20 stycken i samråd med EU-nämnden, varav i sex fall i samband med samråd inför ett närliggande möte i Europeiska rådet. I de fall inget samråd genomfördes lämnade regeringen med två undantag information till EU-nämnden. En detaljerad redovisning av information, samråd och återrapportering kring informella EU-toppmöten under den angivna perioden finns i bilaga 3 i betänkandet.

Tidigare granskning

Våren 2013 (bet. 2012/13:KU20 s. 41 f.) granskade konstitutionsutskottet regeringens samråd med EU-nämnden om EU:s långtidsbudget 2014–2020. 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.

Våren 2016 granskade utskottet ett antal ärenden om hanteringen av vissa EU-frågor (bet. 2015/16:KU20 s. 77–155). Utskottet granskade bl.a. samrådsskyldigheten inför ett internationellt toppmöte för europeiska och afrikanska stats- och regeringschefer samt företrädare för ett antal internationella

organisationer. Regeringen hade inte tagit initiativ till samråd eftersom det inte var fråga om ett möte i Europeiska rådet. Utskottet konstaterade att toppmötet mellan EU och Afrika inte var ett möte av det slag som omfattas av regeringens informations- och samrådsskyldighet gentemot EU-nämnden (bet. 2015/16:KU20 s. 144 f.).

I samma betänkande granskade utskottet även om statsminister Stefan Löfven underlåtit att samråda med EU-nämnden om en ändrad svensk ståndpunkt angående Dublinförordningen. Utskottet anförde följande i sitt ställningstagande (bet. 2015/16:KU20 s. 138):

Utskottet vill som en utgångspunkt understryka att i princip måste samma krav på förankring av tankar och idéer som läggs fram i EU-kretsen gälla, oavsett om det sker under eller vid sidan av formella möten. Vad som framkommit i den aktuella granskningen ger emellertid enligt utskottet inte grund för någon annan slutsats än att de ståndpunkter som statsministern framförde vid det informella mötet mellan EU:s stats- och regeringschefer den 12 november 2015 var desamma som hade förankrats i EU-nämnden den 10 november 2015.

I en granskning våren 2017 konstaterade utskottet att informella möten, t.ex. lunchdiskussioner med endast ministrarna närvarande, i samband med ett formellt rådsmöte inte omfattas av regeringens skyldighet att samråda med EU-nämnden enligt riksdagsordningen. Utskottet påminde dock om att det faktum att ståndpunkter i aktuella EU-frågor förs fram vid sidan av formella möten inte innebär att bestämmelser som syftar till att riksdagen ska få ett aktivt och reellt inflytande saknar tillämpning. Utskottet anförde vidare att ståndpunkter som förs fram av regeringen inom EU och som i och för sig inte omfattas av samrådsskyldighet ändå bör vara förenliga med vad som tidigare har förankrats i EU-nämnden (bet. 2016/17:KU20 s. 30 f.).

Hösten 2013 granskade utskottet vem som företräder regeringen vid information till och överläggningar med utskotten i EU-frågor samt vid samråd i EU-nämnden. Utskottet anförde följande i sitt ställningstagande (bet. 2013/14:KU10 s. 172):

Utskottet kan konstatera att det har förekommit fler överläggningar i utskotten med regeringen om EU-frågor under den undersökta perioden än tidigare. Det är utskotten som begär överläggning med regeringen, vilket innebär att det ökade antalet överläggningar visar på ökad aktivitet i EU-frågor bland utskotten.

Huruvida det är statsråd eller statssekreterare som företräder regeringen vid överläggningar i utskott i EU-frågor varierar mellan utskotten. Konstitutionsutskottet förutsätter att önskemål från ett utskott om att regeringen ska företrädas av ett statsråd höras även fortsättningsvis.

När det gäller vikten av statsråds närvaro vid samråd i EU-nämnden vill konstitutionsutskottet påminna om sina tidigare ställningstaganden. Utskottet har instämt i EU-nämndens uppfattning att det är angeläget att statsråden är närvarande vid nämndens sammanträden. Undantag bör endast förekomma i de fall statsrådet på grund av starka skäl är tvunget att utebli (bet. 1996/97:KU2). Utskottet vidhåller sin uppfattning. Det är således positivt att granskningen visar att statsrådets närvaro är hög. Utskottet förutsätter att statsråden också i fortsättningen uteblir endast på

grund av starka skäl. Den ordning som redovisas i svaret från EU-nämndens kansli för att åstadkomma hög närvaro synes fungera väl.

Promemoria från Regeringskansliet

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

- Vilken status hade mötet med medlemsländernas ledare i Tallinn den 28 respektive 29 september 2017? Hur förhåller sig statusen till tidigare toppmöten med medlemsländernas ledare?
- Vad var anledningen till att regeringen inte samrådde med EU-nämnden inför mötet?
- Vilka överväganden gjordes i fråga om vem som skulle företräda regeringen vid sammanträdet i EU-nämnden den 28 september 2017?
- Hade de ståndpunkter som framfördes av statsministern vid mötet den 28 september 2017 tidigare förankrats i riksdagen?
- Vilka kommentarer i övrigt ger anmälan och innehållet i denna promemoria anledning till?

Som svar fick utskottet den 8 mars 2018 en promemoria upprättad inom Statsrådsberedningen (bilaga A1.7.2). Av promemorian framgår att mötet i Tallinn den 29 september 2017 var ett informellt möte mellan EU:s stats- och regeringschefer om digitalisering. Mötet var sammankallat av Estlands premiärminister Jüri Ratas som en del av det estniska ordförandeskapet. Premiärminister Jüri Ratas bjöd även in de stats- och regeringschefer som anlände tidigt till Tallinn till en gemensam middag på kvällen den 28 september 2017 och en informell middagsdiskussion om EU:s framtid som Europeiska rådets ordförande Donald Tusk var ombedd att leda.

Som svar på frågan om vad som var anledningen till att regeringen inte samrådde med EU-nämnden anføres att regeringen inte sökte stöd för någon ny ståndpunkt inför middagen i Tallinn den 28 september 2017.

Av promemorian framgår vidare att regeringen vid sammanträdet i EU-nämnden den 28 september 2017 företräddes av statssekreterare Hans Dahlgren. Det bedömdes lämpligt eftersom enbart information skulle lämnas inför det aktuella mötet.

När det gäller frågan om de ståndpunkter som framfördes av statsministern vid mötet den 28 september 2017 tidigare hade förankrats i riksdagen anføres följande.

Statsministern samrådde med EU-nämnden den 15 september 2016 inför stats- och regeringschefernas möte i Bratislava den 16 september 2016, då EU:s framtid efter den brittiska folkomröstningen om landets utträde ur EU diskuterades. Sedan dess har frågorna om EU:s framtid samråtts i EU-nämnden den 1 februari 2017 inför stats- och regeringschefernas möte i Valletta den 3 februari 2017, den 8 mars inför Europeiska rådets möte den 9 och 10 mars 2017 och, genom skriftligt samråd som avslutades den 17 mars 2017, inför stats- och regeringschefernas möte i Rom den 25 mars 2017.

Regeringen har vidare i form av fakta-PM informerat riksdagen om EU-kommissionens vitbok om EU:s framtid och EU-kommissionens fem efterföljande diskussionsunderlag (2016/17:FPM81, 90, 96, 102, 114 och 117). Diskussionsunderlagen betecknas om EU:s sociala dimension, hur vi bemöter globaliseringen, en fördjupad ekonomisk och monetär union, det europeiska försvarets framtid samt framtiden för EU:s finanser.

Regeringen överlade också med finansutskottet och skatteutskottet den 26 september 2017 om diskussionsunderlagen om en fördjupad ekonomisk och monetär union och framtiden för EU:s finanser.

Utskottets ställningstagande

Regeringen ska enligt 7 kap. 14 § tredje stycket riksdagsordningen rådgöra med EU-nämnden inför möten och beslut i Europeiska rådet. I förarbetena till 2014 års riksdagsordning anges att regleringen är avsedd att omfatta även informella möten i Europeiska rådet.

Under hösten 2017 introducerades en ny arbetsmetod för Europeiska rådet. Den nya arbetsmetoden kan förväntas innebära en ökad informell hantering och fler informella möten mellan EU:s stats- och regeringschefer.

Konstitutionsutskottet har vid flera tillfällen framhållit att det faktum att ståndpunkter förs fram i informella sammanhang inte innebär att bestämmelser som syftar till att riksdagen ska få ett aktivt och reellt inflytande saknar tillämpning, och att det i princip ställs samma krav på förankring av tankar och idéer som läggs fram i EU-kretsen oavsett om det sker under eller vid sidan av formella möten. Utskottet har även uttalat att ståndpunkter som regeringen för fram i informella sammanhang bör vara förenliga med vad som tidigare har förankrats i EU-nämnden. I sammanhanget kan även noteras att den parlamentariska EU-kommittén nyligen ställt sig bakom denna praxis och härutöver bedömt att samrådsskyldighet inför informella EU-toppmöten som inte äger rum i anslutning till Europeiska rådets möten endast bör föreligga om ett gemensamt uttalande ska göras av toppmötet (se ovan).

Av utredningen framgår att statsministern den 28 september 2017 deltog i en informell middagsdiskussion mellan EU:s stats- och regeringschefer om EU:s framtid. Det aktuella mötet hölls i anslutning till ett informellt möte mellan EU:s stats- och regeringschefer om digitalisering. Utskottet konstaterar att den aktuella middagsdiskussionen inte skulle resultera i några gemensamma slutsatser. I ärendet har inte heller framkommit att statsministern vid mötet förde fram några ståndpunkter som inte tidigare var förankrade i EU-nämnden. Utskottet har mot den bakgrunden inte något att anföra mot statsministerns agerande.

1.8 Information om svenskt deltagande i ett internationellt försvarssamarbete

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2552-2016/17), *bilaga A1.8.1*, begärs det att utskottet granskar försvarsministerns uttalanden i media om ett svenskt deltagande i ett internationellt försvarssamarbete och den information som ministern i denna del har lämnat till riksdagen.

Anmälaren anför att det i september 2015 framgick av en tidningsartikel att Sverige beredde möjligheten till ett deltagande i Joint Expeditionary Force (JEF), att försvarsminister Peter Hultqvist förnekade att det skulle finnas någon formell inbjudan om ett svenskt deltagande i JEF och att det därför inte heller funnits någon anledning att föra innehållet i en hemlig promemoria vidare till försvarsutskottet. I februari 2017 publicerades en tidningsartikel av vilken det framgick att det var nära förestående att Sverige skulle gå med i JEF och att försvarsministern gett Försvarsmakten i uppdrag att ta fram ett underlag om hur ett svenskt bidrag till JEF skulle kunna se ut.

Anmälaren är kritisk till försvarsministerns förnekande av att någon beredningsprocess skulle ha pågått. Enligt anmälaren har kommunikationen från Peter Hultqvist varit motstridig när det gäller ett eventuellt svenskt deltagande i snabbinsatsförbandet JEF. Dessutom har försvarsutskottet inte fått någon information när det gäller beredningen av ärendet, trots att Sveriges försvarssamarbeten är en central del i Sveriges försvars- och säkerhetspolitik. Ett svenskt deltagande i JEF skulle enligt anmälaren innebära ett substantiellt steg närmare centrala processer i Nato och därmed vara av stor vikt för riksdagen att ta del av.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. tre promemorior jämte bilagor som upprättats inom Försvarsdepartementet, *bilaga A1.8.2–3*. En av promemoriorna och en rapport som utskottet har begärt in från Försvarsdepartementet är försedda med sekretessmarkering.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Försvarspolitisk inriktningsproposition

I den försvarspolitiska inriktningspropositionen Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020 (prop. 2014/15:109) lämnade regeringen bl.a. förslag till det mål för det militära försvaret som skulle gälla fr.o.m. 2016. Av propositionen framgår att såväl EU som Nato utvecklar sina koncept för att

snabbt kunna genomföra militära operationer, att medlemsländerna i EU och Nato kring Östersjön är aktiva i denna utveckling och att regeringen anser att Sverige aktivt bör söka deltagande i bilaterala och multilaterala samarbeten med tyngdpunkt i norra Europa (s. 56). Som exempel på samarbete nämns det brittiskleda samarbetet JEF där styrkor från bl.a. Danmark, Norge och de baltiska länderna ingår. Försvarskommittén tillstyrkte regeringens förslag om det militära försvarets mål och förslag om Försvarsmaktens operativa förmåga och uppgifter (bet. 2014/15:FöU11).

Tidningsartiklar 2015

Den 15 september 2015 publicerade Svenska Dagbladet en artikel med rubriken *Hemlig process tar Sverige mot Natos elitstyrka*. I artikeln hänvisas till en vid Försvarsdepartementet hemligstämplad promemoria om JEF, och det finns en intervju med en försvarsattaché vid Sveriges ambassad i London som ska ha skrivit promemorian. Enligt försvarsattachén finns det ”en pågående dialog om vad det här innebär för Sverige, men sedan krävs det ett politiskt ställningstagande av regeringen”. På frågan hur långt dialogen har kommit uppgav försvarsattachén ”Det finns ingen formell förfrågan från JEF. Det pågår en process, det är så man ska se det.”

Tidningsartikeln innehåller även ett skriftligt svar från försvarsminister Peter Hultqvist där denne konstaterade att ”de länder som samarbetar med Storbritannien genom JEF beslutar självständigt, från fall till fall, om de vill bidra till övningar och militära operationer inklusive eventuella bidrag till Natos VJTF”. Enligt Peter Hultqvist har Sverige inte mottagit någon formell inbjudan om att bidra till JEF och följaktligen pågår det ingen beredning i Regeringskansliet.

Dagens Nyheter publicerade den 18 september 2015 en artikel med rubriken *Sverige ska inte ingå i Natostyrka*. I artikeln finns en intervju med försvarsminister Peter Hultqvist som tillbakavisade uppgifterna om att regeringen har hemliga planer på att Sverige ska ingå i en Natostyrka ledd av Storbritannien. Han uppgav vidare att han inte kände till något hemligt beredningsarbete som förankrats på politisk nivå och att han inte har gått förbi utskottet eftersom det inte finns något att informera om. Enligt Peter Hultqvist är det möjligt att det på tjänstemannanivå skrivits rapporter men på politisk nivå har frågan inte diskuterats. Det finns alltså inget att rapportera eftersom det varken finns någon politisk förankring eller något beslut. På frågan om Sverige inte ska delta i den brittiska styrkan uppgav Peter Hultqvist att ”Jag har inte resonerat om frågan, varit inblandad, tagit del av något beredningsmaterial eller haft någon förfrågan till mig. Det har över huvudtaget inte varit aktuellt och inte varit läge att säga varken ja eller nej i frågan”.

I en artikel i Svenska Dagbladet som publicerades den 22 september 2015 framgår att försvarsminister Peter Hultqvist har kallats till försvarskommittén för att klargöra regeringens inställning till ett svenskt närmande till Natos skarpa elitförband. Av artikeln framgår bl.a. att eftersom det inte finns någon formell inbjudan om svenskt deltagande i JEF har Peter Hultqvist inte sett någon

anledning att föra informationen om den hemligstämplade promemorian vidare till försvarsutskottets ledamöter.

Den 25 september 2015 publicerade Svenska Dagbladet en artikel. I artikeln finns en intervju med försvarsminister Peter Hultqvist. På frågor om den hemligstämplade promemorian vid Försvarsdepartementet uppgav Peter Hultqvist att promemorian ”är en av flera militär-diplomatiska rapporter från Sveriges försvarsattachéer utomlands och att den typen av rapportering normalt är sekretessbelagd”. Vidare uppgav Peter Hultqvist ”jag vill igen poängtera att någon politisk beredning i detta ärende inte pågår, vilket jag också informerat försvarsutskottet om”.

I artikeln finns även en intervju med försvarsutskottets ordförande Allan Widman. Allan Widman uppgav att han hade frågat Peter Hultqvist om försvarsministern var beredd att påbörja en politisk beredning av ett svenskt deltagande i JEF innan en formell framställan kommer och att försvarsministerns svar var att det kunde han i vart fall inte utesluta. Enligt Allan Widman får regeringen svårt att backa från det som står i försvarspropositionen om att Sverige aktivt bör söka militära samarbeten med tyngdpunkt i norra Europa och med JEF som exempel.

Försvarsutskottets sammanträden 2015

Den 23 september 2015 besökte försvarsminister Peter Hultqvist med medarbetare och dåvarande överbefälhavare Sverker Göranson med medarbetare försvarsutskottet och lämnade information om JEF och ett eventuellt bidrag till styrkan Very High Readiness Joint Task Force (VJTJF) samt besvarade frågor från utskottets ledamöter (prot. 2015/16:1 § 3).

Vid försvarsutskottets sammanträde den 13 oktober 2015 beslutade utskottet att hos Försvarsdepartementet begära att en handling med titeln *Orientering om JEF och önskemål om svenskt deltagande* skulle lämnas ut till utskottet (prot. 2015/16:2 § 12).

Interpellationsdebatt 2015

Den 13 oktober 2015 besvarade försvarsminister Peter Hultqvist en interpellation om tydlighet om Sveriges samarbete med Nato (prot. 2015/16:12 § 9). Peter Hultqvist uppgav bl.a. följande (anf. 1):

Fru talman! Anna Kinberg Batra har frågat statsministern hur processen ser ut för Sveriges deltagande i Joint Expeditionary Force, hur statsministern avser att hålla riksdagen informerad om viktigare förändringar i Sveriges samarbete med Nato samt hur statsministern avser att agera för att skapa en öppen och tydlig debatt kring Sveriges samarbete med Nato. Interpellationen har överlämnats till mig.

Jag vill inleda med att svara på frågan om Joint Expeditionary Force. Av den försvarspolitiska inriktningspropositionen framgår att regeringen anser att Sverige aktivt bör söka deltagande i bilaterala och multilaterala samarbeten med tyngdpunkt i norra Europa. Som ett exempel på denna typ av samarbete nämns i propositionen det brittiskledda samarbetet Joint Expeditionary Force, JEF.

JEF är en brittisk nationell styrka som vid behov kan kompletteras med bidrag från andra länder. JEF kan ställas exempelvis till FN:s, EU:s och

Natos förfogande. Norge, Danmark, Estland, Lettland, Litauen och Nederländerna har beslutat att delta i styrkan. Det finns ingen automatisk koppling till Nato och Very High Readiness Joint Task Force, VJTJF. Däremot kan briterna välja att ställa den till Natos förfogande. De länder som samarbetar med Storbritannien genom JEF beslutar självständigt, från fall till fall, om de vill bidra till övningar och militära operationer, inklusive eventuella bidrag till Natos Very High Readiness Joint Task Force.

Sverige har inte mottagit någon formell inbjudan från det brittiska försvarsministeriet om att bidra till JEF. Frågan har varken varit föremål för politisk beredning eller ställningstagande. Däremot följer berörda tjänstemän i Regeringskansliet och Försvarsmakten hur samarbetet kring JEF utvecklas. Vid behov avser regeringen att återkomma till riksdagen i frågan.

I den efterföljande debatten uppgav riksdagsledamoten Hans Wallmark⁵ (M) bl.a. följande (anf. 2):

När det gäller interpellationen består den av ett antal delar. Jag tänkte inledningsvis koncentrera mig på den första, nämligen Joint Expeditionary Force, JEF, och det dokument som finns på Försvarsdepartementet om en begäran om svenskt deltagande. Huruvida det är en formell begäran eller inte vet jag inte, men så lyder rubriken. Försvarsutskottet har i dag beslutat att hemställa hos Försvarsdepartementet att få ut handlingen så att vi kan ta del av och läsa den och därmed grunna på vad exakt den innehåller.

Fru talman! Vi är fem partier som står bakom en försvarspolitisk inriktning, som är formulerad i en proposition. Försvarsministern brukar allt som oftast hänvisa till och läsa ur den. Det tycker jag i grunden är bra. Låt mig slå upp s. 56 och citera från den:

”Såväl EU som Nato utvecklar sina koncept för att snabbt kunna genomföra militära operationer. Det kan konstateras att medlemsländerna i EU och Nato kring Östersjön är aktiva i denna utveckling. Regeringen anser att Sverige aktivt bör söka deltagande i bilaterala och multilaterala samarbeten med tyngdpunkt i norra Europa. Ett exempel på denna typ av samarbete är det brittiskleda samarbete ... där styrkor från bl.a. Danmark, Norge och de baltiska länderna ingår.”

Jag citerar inte detta för att påminna försvarsministern, för han är väl förtrogen med dokumentet, utan för alla andra som följer den här debatten. JEF pekas ut som ett av de rimliga områdena där man skulle kunna samverka och samarbeta med andra länder. Det står uttryckligen i propositionen. Jag har därför, fru talman, en fråga till försvarsministern:

Tycker försvarsministern att det vore bra om Sverige deltog i JEF, i enlighet med det som står i inriktningspropositionen? Om frågan besvaras med ett ja, vad kan vi då göra för att få bli en del av den? Om det, fru talman, finns någon form av dokument som handlar om en begäran om svenskt deltagande tycker jag att frågan med stor tydlighet kan besvaras med ett ja. Det är i så fall i enlighet med svensk politik – att samverka, att samarbeta, att öva, att förbereda sig för att ge hjälp och att förbereda sig för att ta emot hjälp i händelse av en kris eller en krigssituation.

Riksdagsledamoten Stig Henriksson (V) uppgav bl.a. följande (anf. 4):

Fru talman! Tack för att jag får möjlighet att delta i den här debatten. Jag har två saker att säga. Det första rör det Hans Wallmark berättade om

⁵ Då Anna Kinberg Batra, som har framställt interpellationen, anmält att hon var förhindrad att närvara vid sammanträdet medgavs att Hans Wallmark i stället fick delta i överläggningen.

försvarskommitténs initiativ. Jag är glad över att ett enigt försvarskommitté ställde upp på min begäran om att vi i försvarskommitté ska få ta del av den här promemorian. Blotta titeln gör att den verkar intressant: *Orientering om JEF och önskemål om svenskt deltagande*.

Varför är då detta intressant, kanske vän av ordning frågar sig. Då måste man nog gå in på de olika akronymerna. Natos spjutspetsstyrka, VJTF, ska kunna sättas in i strid inom 48 timmar. För detta krävs ett beslut av Natos 28 medlemsländer. För att placera ut styrkan räcker det med att Natos överbefälhavare så beslutar. Man kan få intrycket att detta mest är akademiskt intresse, men det förändras när man får veta att vid försvarsministermötet i februari meddelade den brittiske försvarsministern att när Storbritannien 2017 är ramnation för VJTF är det JEF som ska leda VJTF. Då blir man lite fundersam, för i den proposition som riksdagen antog i juni nämns just JEF som exempel på internationella samarbeten vi gärna deltar i. Det kan ju vara en ren slump, men tanken slår en i alla fall.

Jag tycker att det är allvarligt om det finns sådana kopplingar. Nu har försvarsministern sagt att det inte finns några sådana, och självklart får vi tro honom på hans ord. Jag har ingen anledning att betvivla det.

Däremot blir jag bekymrad om man på Försvarsdepartementet, när man får en promemoria från Sveriges försvarsattaché i London med denna tydliga titel, inte verkar ha läst den och inte insett att den är något att kanske orientera ministern om. Det tyder på lite märkliga turer inom departementet. Men det kommer säkert försvarsministern att styra upp. Det har jag fullt förtroende för.

Det är alltså detta som har lett till mitt intresse för det här. Sedan drar jag andra slutsatser av samarbetet med Nato, JEF och VJTF, men det är en annan diskussion.

Riksdagsledamoten Allan Widman (FP)⁶ uppgav bl.a. följande (anf. 6):

Peter Hultqvist är en försvarsminister som gärna och länge talar om folkförankring, nämligen vår politiska uppgift att förankra den svenska försvars- och säkerhetspolitiken hos den bredare allmänheten. Försvarsminister Hultqvist har också visat prov på exceptionell öppenhet, fru talman, när det gäller den underrättelseoperation som för ett år sedan pågick i Stockholms skärgård. Det fanns fullt med representanter för massmedier både runt och i hela den operationen. Det hölls presskonferenser om slutsatser etcetera. Peter Hultqvist har också på senare tid gjort sig känd för att konsekvent vilja öka öppenheten när det gäller incidenter och kränkningar av det svenska territoriet.

Men i den fråga som nu är uppe till diskussion, nämligen ett eventuellt deltagande i JEF, Joint Expeditionary Force, viftar försvarsministern bort den handling som uppenbarligen har inkommit till Försvarsdepartementet som något som en militärattaché mer eller mindre har kastat ur sig. Han har gång på gång betonat att det inte har skett någon politisk eller annan beredning med anledning av den här promemorian. Han har också offentligt bedyrat att han inte har spelat under täcket.

Mot denna bakgrund, fru talman, inställer sig en fråga: Varför väljer regeringen att sekretessbelägga den här handlingen?

Det är inte, fru talman, farligt med ett närmande till Nato eller till andra bilaterala eller multilaterala säkerhetspolitiska samarbeten, men det blir farligt, fru talman, när vi inte öppet kommunicerar dessa närmanden med det svenska folket.

⁶ Folkpartiet liberalerna bytte under hösten 2015 namn till Liberalerna.

Med anledning av redovisade anföranden uppgav försvarsministern bl.a. följande (anf. 7):

Fru talman! Det var många inlägg som ska hanteras i någon form av svar. Jag vet inte var jag ska börja, men jag kan säga så här: Faktaförhållandet när det gäller JEF är väldigt enkelt. Det är ingenting nytt som har hänt sedan mina tidigare kommentarer. Det finns ingen politisk beredning i frågan. Det finns ingen förfrågan från det brittiska försvarsdepartementet. De kontakter jag har haft på den kanten har inte tagit upp den frågan. Jag kommer att träffa den brittiske försvarsministern framöver. Jag får se om han kommer att nämna det här.

Diplomatrapporteringen på den militära sidan är i grunden sekretessbelagd. Vi brukar inte lämna ut den typen av uppgifter till enskilda personer. Vi kommer naturligtvis att besvara den förfrågan som kommer från utskottet på ett positivt sätt. Det är inget hinder. Utskottets ledamöter kommer självklart att få del av det här. Men vi lämnar inte ut handlingar till enskilda personer i det här sammanhanget, utan vi gör en sekretessbedömning av varje handling som är hemligstämplad på departementet. Den här typen av rapportering är i grunden hemligstämplad. Detta handlar nog mer om ett formellt förfarande, Widman, och inte om min eventuella vilja att lägga locket på i något sammanhang.

Jag kan bara konstatera att eftersom jag inte själv har deltagit i den här processen och det inte har varit uppe för någon beredning och vi inte har fått någon förfrågan har det inte funnits någon anledning att ta ställning till det.

Den formulering Wallmark läste upp ur inriktningspropositionen var exakt den formulering som jag redogjorde för inledningsvis i mitt svar. Det är inget problem för mig att den formuleringen läggs på bordet, för att det har jag själv gjort i dagens debatt.

Jag betonar att JEF är en brittisk nationell styrka som vid behov kan kompletteras med bidrag från andra länder. Vi deltar i väldigt många olika samarbeten just nu. Vi har en väldigt hög ambitionsnivå när det gäller detta. NATO Response Force är ett exempel. Vi har hela det utvecklingsarbete som vi nu gör inom ramen för Norden. Det handlar om Sverige och Danmark, Sverige och Finland, Baltikum, EU, Natos partnerskap och den transatlantiska länken.

EOP är den högsta formen av samarbete med Nato som partnerland. Det handlar om förmågeutveckling, övnings-samarbete och informationsutbyte. Det är en fördjupad säkerhetspolitisk dialog om Sverige, Finland och Nato och säkerheten i närområdet.

Vi har alltså en väldigt hög ambitionsnivå, och vi sluter nya avtal och gör nya planeringar hela tiden. Det som nu sker med USA är en road map som vi jobbar med, som också utgår från riksdagsbeslutet och de fem punkter för samarbete med USA som nämns där.

Det finns inga stora nyheter i det vi gör, utan det jag försöker göra är att verkställa riksdagens beslut från i juni. Det som sker är förankrat och bygger i de olika detaljerna på riksdagens ställningstagande och beslut. Man ska inte måla upp en bild av att vi spelar under täcket eller gör någonting annat.

Som svar på försvarsministerns anförande uppgav Hans Wallmark bl.a. följande (anf. 8):

Fru talman! När det gäller akronymerna JEF, VJTF och en tredje, nämligen det fördjupade partnerskapet Enhanced Opportunities Program, då är min fråga än en gång till försvarsministern: Vad är viljan? Vad är önskemålet?

Det sägs att JEF inte är politiskt berett och att det inte finns något ställningstagande.

Min enkla fråga är: Vad vill försvarsministern? Om man frågar mig säger jag: Jag vill med!

Som svar på försvarsministerns anförande uppgav Allan Widman bl.a. följande (anf. 12):

Fru talman! I sitt svar till mig yttrade försvarsministern att all rapportering från militära attachéer sekretessbeläggs i Försvarsdepartementet. Jag utgår från att det var en felsägning, eftersom lagstiftningen kräver sekretessprövning i varje enskilt fall när det gäller allmänna handlingar.

Vad jag förstår har delar av den omdiskuterade handlingen blivit offentliggjorda, och jag kan för mitt liv inte förstå varför regeringen inte undanröjer alla misstankar om spel under täcket och visar återstoden i denna. Det agerande som försvarsministern och regeringen nu ägnar sig åt leder bara till att historien kommer att fortsätta att leva i massmedierna under avsevärd tid framöver. Man vinner ingenting.

Som svar på redovisade anföranden uppgav försvarsministern bl.a. följande (anf. 13):

Fru talman! När jag säger att regeringens linje ligger fast är det inte ett uttryck för att det inte finns någon anledning att föra diskussioner, men det är ett uttryck för att vi inte kommer att ändra ståndpunkt. Det är det här som är regeringens linje. Det är viktigt att vara tydlig på den punkten. Man ifrågasätter både från vänster och från höger vilken linje regeringen har. Det regeringen har sagt gäller. Det är ingen nyhet för någon av er.

Däremot har ni alla deltagit i någon sorts spel där ni försöker måla upp en bild av att det vi säger inte är det som gäller utan att vi håller på med något annat. Det vill jag grundligen dementera, så att vi får bort frågan ur diskussionen – vi ska inte diskutera utifrån ett desinformativt förhållande. Så enkelt är det.

Sedan var det frågan om handlingen. Den har vi hanterat på ett korrekt sätt från departementets sida. Den hade inte hanterats, Allan Widman, på något annat sätt under den förra regeringen heller. Den praxis som utskottet ska hantera när ledamöterna ska få läsa handlingen går ut på att handlingen ligger i kassaskåpet hos kanslichefen och varje ledamot som läser handlingen undertecknar den. Sekretessen gäller fortfarande. Det är den ordningen som har blivit praxis.

Vi har ingen ambition att lägga upp all attachérapportering på bordet för allmän beskådan så fort det finns en artikel i tidningen. Så kan man inte göra.

Alla har rätt i att det finns delar av handlingen som inte är hemligstämplade, men det gäller inte den typen av material. Det kan vi, om nödvändigt, fördjupa oss i vid ett annat tillfälle.

Som svar på försvarsministerns anförande uppgav Hans Wallmark bl.a. följande (anf. 14):

Fru talman! Debatten har handlat en hel del om dokumentet. Vi lämnar det därhän. Jag vill återkomma till den grundläggande frågan. Vill vi eller vill vi inte vara med i det samarbete som britterna har inom ramen för JEF?

Försvarsministern säger att frågan inte har beretts politiskt än, och det finns inte ett ställningstagande. Men hur ser den politiska beredningen ut? När återkommer man med ett ställningstagande?

Fru talman! Helt i enlighet med det som står i inriktningspropositionen är det fullt rimligt att Sverige blir en del av JEF. Det är mer rimligt att vi blir en del av det än att vi tackar nej.

Hur ser beredningen ut? Hur återkommer regeringen i frågan?

Som svar på Hans Wallmarks anförande uppgav försvarsministern bl.a. följande (anf. 15):

Jag vill bara påminna om vad jag har försökt att beskriva här, nämligen mängder av ambitioner och samarbeten som vi försöker hålla igång – som dessutom kostar pengar. Det är inte så att det är gratis att syssla med den verksamheten.

Därför kräver det lite mer överväganden innan man ställer sig här och utlovar det ena samarbetet efter det andra och tidsperspektiv. Det är rimligt att lämna en officiell begäran eller förfrågan innan man över huvud taget börjar prata om saken.

Jag kommer att återkomma i JEF-frågan i den händelse att frågan blir aktuell och regeringen gör bedömningen att vi ska gå vidare på den punkten. Jag noterar att frågan är nämnd som ett exempel. Ett exempel är inte detsamma som en kravbild. Det är en viss skillnad, och det bör klaras ut.

Det är nog lite svårare, Wallmark, än att det handlar om att inte ha ambitionen att fösa in något annat land i samarbetet. Men om Sverige tar ställning för att gå med i någonting sätter det press på Finland. Så är det bara. Man måste tänka lite bredare. Det är en fråga som har en annan magnitud i Finland än vad den har för oss i och med att Finland är ett direkt gränsland. Där finns paralleller från och historiska erfarenheter av hur det var under det så kallade kalla kriget.

Skriftlig fråga 2016

Den 25 juli 2016 besvarade Peter Hultqvist en fråga om huruvida försvarsministern hade för avsikt att under 2016 ge besked om svenskt deltagande i JEF (svar på fråga 2015/16:1441). Av svaret framgår följande:

Sverige bedriver en säkerhets- och försvarspolitik som kombinerar en förstärkt nationell försvarsförmåga med fördjupade försvarspolitiska samarbeten med länder och organisationer i vår närhet. Regeringen anser att Sverige aktivt bör söka deltagande i bilaterala och multilaterala samarbeten med tyngdpunkt i norra Europa. Vi strävar också efter tillgång till de mest avancerade och komplexa övningarna, vilket är viktigt för Försvarsmakten – för den egna utvecklingen, interoperabiliteten och förmågan att bidra effektivt i kvalificerade internationella krishanteringsoperationer. JEF omnämns i den försvarspolitiska inriktningspropositionen som ett exempel på denna typ av samarbete. Därtill är det ett prioriterat samarbete för våra grannar i Norden och Baltikum.

I samband med mitt besök i London i juni fick jag mer information om JEF. Min avsikt är att tillsammans med Finland analysera frågan om ett deltagande. Vid behov avser regeringen att återkomma till riksdagen i frågan.

Tidningsartikel 2017

Den 5 februari 2017 publicerade Dagens Nyheter en artikel med rubriken *Sverige kan gå med i brittisk militärstyrka*. Av artikeln framgår att briter signalerat att de vill ha med Sverige i JEF. I artikeln finns en intervju med Peter Hultqvist som bl.a. uppgav att det har förts ett resonemang med Finland

och att länderna gemensamt ska göra en analys av ett eventuellt deltagande i JEF för att på så sätt försöka koordinera sina ställningstaganden. Enligt Peter Hultqvist kommer Försvarsdepartementet att ge Försvarsmakten i uppdrag att ta fram ett underlag för hur ett svenskt bidrag till JEF kan se ut och av artikeln framgår att Peter Hultqvist ser flera fördelar för det fall att Sverige bestämmer sig för att gå med i JEF. Bland annat kan det ge ökad militär förmåga och i ett europeiskt sammanhang bidra till att skapa stabilitet och säkerhet samt fördjupa Sveriges utbyte med andra nationer i säkerhetsfrågor. Av artikeln framgår vidare att den omständigheten att JEF hittills endast bestått av Nato-länder ser Peter Hultqvist inte som ett problem för den svenska regeringens deklarerade militära alliansfrihet. I denna del framhöll han bl.a. att JEF inte är en Natostyrka utan ett brittiskt initiativ och en brittiskt ledd verksamhet. Det innebär enligt Peter Hultqvist att ”vi kan delta, men vi har inget åtagande att delta i operationer. Utan i den delen är det beslut som fattas från fall till fall. Så det finns en tydlig rågång mellan JEF och Nato. Försöker man få det till att det är en Natostyrka är man ute med felaktig information”. Enligt Peter Hultqvist kommer regeringen inte att ta ställning till om Sverige ska gå med i JEF förrän dels Försvarsmakten svarat, dels den gemensamma analysen med Finland är genomförd.

Skriftliga frågor 2017

Under 2017 har Peter Hultqvist vid tre tillfällen fått skriftliga frågor om JEF.

Den 21 februari 2017 besvarade Peter Hultqvist en skriftlig fråga om bl.a. JEF (svar på fråga 2016/17:814). Av svaret framgår bl.a. följande:

JEF är ett brittiskt ramverk för en snabbinsatsstyrka som andra länder kan bidra till. JEF har ingen organisatorisk bindning till Nato eller annan multinationell organisation men kan efter särskilt beslut ställas till FN:s, EU:s eller Natos förfogande i alla typer av konfliktsituationer som inbegriper militära maktmedel, inklusive stöd till humanitära insatser vid behov. Deltagande i JEF innebär inga åtaganden men ger möjlighet till gemensamma övningar. De länder som samarbetar med Storbritannien inom ramen för JEF beslutar självständigt, från fall till fall och i enlighet med nationella beslutsprocesser, om de vill delta i övningar eller militära insatser.

Jag har tidigare redogjort för beredningsläget avseende ett eventuellt svenskt deltagande i det brittiska samarbetet JEF, bl.a. i svar på interpellation 2015/16:16 av Anna Kinberg Batra (M) om tydlighet om Sveriges samarbete med Nato, samt i svar på fråga 2015/16:1441 av Hans Wallmark (M) om svenskt deltagande i JEF.

Försvarsdepartementet har bitt Försvarsmakten att redovisa myndighetens bedömning avseende förutsättningarna att delta i JEF. Myndigheten ska inkomma med svar senast den 31 mars 2017. Därefter ska frågan om ett eventuellt deltagande i JEF analyseras tillsammans med Finland innan regeringen tar slutgiltig ställning till frågan. Vid behov avser regeringen att återkomma till riksdagen.

Den 19 april 2017 besvarade Peter Hultqvist en skriftlig fråga om huruvida Sverige kommer att delta i JEF, och hur ett sådant deltagande i så fall kommer att se ut (svar på fråga 2016/17:1221). Av svaret framgår följande:

Med utgångspunkt i det försvarspolitiska inriktningsbeslutet från 2015 ombads Försvarsmakten den 3 februari 2017 att redovisa myndighetens bedömning avseende förutsättningarna att delta i den brittiska snabbinsatsstyrkan Joint Expeditionary Force (JEF). Försvarsmaktens svar inkom den 31 mars 2017 och är föremål för beredning i Regeringskansliet. Jag avser inte föregripa detta arbete men kan konstatera att underlaget utgör en viktig del i den pågående analysen av om Sverige bör delta i JEF. Samverkan sker även med Finland i denna fråga.

Den 18 oktober 2017 besvarade Peter Hultqvist en skriftlig fråga om huruvida försvarsministern bedömer att ett deltagande med två Visbykorvetter i JEF påverkar Sveriges operativa förmåga, och varför detta inte förankrades i riksdagen innan beslutet togs (svar på fråga 2017/18:71). Av svaret framgår följande:

Ett deltagande i den brittiskeledda Joint Expeditionary Force (JEF) tillsammans med andra internationella försvarssamarbeten och styrkeregister bedöms ge positiva effekter för Försvarsmaktens förmåga till att genomföra insatser och operationer tillsammans med andra stater.

Den 13 juni 2017 informerade jag Försvarsutskottet om regeringens avsikt att ansluta sig till JEF, under förutsättningen att Sverige skulle erhålla en inbjudan från Storbritannien om att ansluta sig till den brittiskeledda snabbinsatsstyrkan.

Jag informerade även att JEF i grunden är en brittisk resurspool bestående av förband från samtliga stridskrafter. Förbandsenheter väljs och tillförs beroende på vilken insats som ska genomföras. JEF kan bl.a. ställas till förfogande för operationer som genomförs av FN, EU eller Nato.

Jag vill dock understryka att det inte finns någon skyldighet för regeringen att förankra i riksdagen om bidrag till styrkeregister. Anmälan om svenska bidrag till styrkeregister beslutas av regeringen efter hörande av Försvarsmakten. En anmälan till ett styrkeregister innebär inte ett bindande åtagande att delta i en framtida militär insats. Beslut om deltagande med en väpnad styrka i en militär insats förutsätter riksdagens godkännande enligt 15 kap. 16 § regeringsformen.

Gällande ordning

Internationella överenskommelser m.m.

I 10 kap. regeringsformen finns bestämmelser om internationella överenskommelser. Av 1 § följer att överenskommelser med andra stater eller med mellanfolkliga organisationer ingås av regeringen. Enligt 3 § får regeringen inte ingå en för riket bindande internationell överenskommelse utan att riksdagen har godkänt denna, om överenskommelsen förutsätter att lag ändras eller upphävs eller att ny lag stiftas eller om den i övrigt gäller ett ämne som riksdagen ska besluta om. Regeringen får inte heller i andra fall ingå en för riket bindande internationell överenskommelse utan att riksdagen har godkänt denna, om överenskommelsen är av större vikt. Om rikets intresse kräver det kan regeringen dock avstå från att inhämta riksdagens godkännande men regeringen ska då i stället överlägga med Utrikesnämnden.

Huruvida en internationell överenskommelse är av större vikt avgörs av regeringen under konstitutionellt ansvar (Holmberg m.fl. Grundlagarna, 3 uppl. 2012, s. 483). Enligt motiven till bestämmelsen måste ett fredsavtal

alltid anses vara av sådan betydelse att det kräver riksdagens godkännande (prop. 1973:90 s. 360). I övrigt innehåller förarbetena inga uttalanden om vilka överenskommelser som ska anses vara av större vikt.

Enligt 15 kap. 16 § regeringsformen får regeringen sända svenska väpnade styrkor till andra länder eller i övrigt sätta in sådana styrkor för att fullgöra en internationell förpliktelse som har godkänts av riksdagen. Av bestämmelsen framgår vidare att svenska väpnade styrkor i övrigt får sändas till andra länder eller sättas in om

1. det är medgett i lag som anger förutsättningarna för åtgärden eller
2. riksdagen medger det i ett särskilt fall.

Utrikesnämnden

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

Med utrikesärenden avses ärenden som angår rikets förhållande till främmande stater eller till mellanfolkliga organisationer (prop. 1973:90 s. 367). Enligt Grundlagberedningen omfattas även de utrikespolitiska sidorna av försvarspolitiken och handelspolitiken av uttrycket utrikespolitiska förhållanden (SOU 1972:15, s. 187).

Bestämmelsens sista mening innebär att överläggningar ska ske såvida detta inte är omöjligt av särskilda skäl (prop. 1973:90 s. 367). Regeringen ska i princip i alla sådana ärenden överlägga med nämnden ”före avgörandet”, dvs. innan regeringen faktiskt tar ställning i frågan (Petrén och Ragnemalm, Sveriges grundlagar, 12 uppl., 1980, s. 256; Malmgren, Sveriges grundlagar, andra tryckningen, 1969, s. 65). Enligt ett uttalande från konstitutionsutskottet tyder förarbetena till regeringsformen på att uttrycket ”om det kan ske” närmast syftar på de fall där överläggningar inte hinns med på grund av ärendets brådskande natur (bet. 1999/2000:KU20 s. 17).

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

Utrikesnämnden är ett rent samrådsorgan. Den fattar inga beslut.

Skyldighet att lämna uppgift till utskott

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

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

Tidigare granskning

Internationella överenskommelser

Våren 2016 granskade utskottet den förra regeringens agerande i fråga om samförståndsavtal med Nato om värdlandsstöd m.m. (bet. 2015/16:KU20 s. 175 f.). I sitt ställningstagande framhöll utskottet på nytt att kännetecknande för svensk utrikespolitik är det förhållandet att bred politisk enighet råder om inriktningen i stort av de svenska strävandena på detta område, t.ex. beträffande sådana grundläggande frågor som neutralitetspolitiken och alliansfriheten (s. 189). Ett mycket viktigt organ för överläggningar i utrikespolitiska frågor är därvid enligt utskottet Utrikesnämnden där regeringen och företrädare från riksdagen kan komma till tals i en atmosfär grundad på ömsesidigt förtroende och samarbete. Utskottet framhöll även på nytt att det är angeläget att bl.a. strategiska diskussioner om viktiga utrikespolitiska frågor och händelser, liksom säkerhetspolitiska frågor, äger rum på en konstitutionellt och politiskt sett hög nivå. Utrikesnämndens sammansättning och den förtroelighet som följer av kravet på varsamhet som ledamöter och andra som är knutna till nämnden ska visa liksom möjligheten att besluta om absolut sekretess, ger enligt utskottet alldeles särskilda förutsättningar för information och överläggning om utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket, samtidigt som protokollföringen i Utrikesnämnden innebär en dokumentation som möjliggör uppföljning och granskning.

Utskottet konstaterade att Sverige samverkar med Nato inom Partnerskap för fred och Euroatlantiska partnerskapsrådet sedan 1994, att Sverige redan deltar i utbildningar och övningar och att Sverige även har stått värd för sådana aktiviteter. Utskottet framhöll vidare att eftersom värdlandsstödsavtalet inte ger Nato rätt eller skyldighet att verka på svenskt territorium, utan bygger på frivillighet mellan parterna, blir det tillämpligt endast i de fall Sverige först fattar ett nationellt beslut därom. Den förändring som avtalet innebär gäller de särskilda genomförandeavtal som ingås för varje enskild aktivitet; dessa avtal kan göras enklare och hållas kortare på den grund som värdlandsstödsavtalet ger än som är fallet i dag.

Enligt utskottets bedömning förelåg det inte någon skyldighet för regeringen att överlägga med Utrikesnämnden inför besluten att tillträda det kompletterande tilläggsprotokollet och underteckna värdlandsstödsavtalet.

Samma år granskade utskottet även regeringens överläggning med Utrikesnämnden med anledning av Frankrikes begäran om hjälp (bet. 2015/16:KU20

s. 189 f.). I sitt ställningstagande hänvisade utskottet inledningsvis till tidigare uttalanden om vad som kännetecknar svensk utrikespolitik och Utrikesnämndens roll (s. 196). Utskottet erinrade även om tidigare uttalanden om att betydelsen av att utrikesärenden av större vikt blir föremål för överläggning i god tid innan beslut fattas, och att bestämmelsen i denna del innebär ett krav på överläggningar i förväg, alltså innan regeringen faktiskt tar ställning i frågan.

Frankrikes åberopande av artikel 42.7 i fördraget om Europeiska unionen om bilateral hjälp och assistans var enligt utskottets mening en sådan fråga av större vikt att regeringen skulle överlägga med Utrikesnämnden innan den fattade beslut. I granskningen hade det framkommit att frågan om huruvida Sverige skulle eller inte skulle erbjuda Frankrike bilateral hjälp eller assistans behandlades av Utrikesnämnden före presskonferensen den 16 december 2015. Enligt utskottet var regeringens hantering av frågan i aktuellt hänseende i enlighet med de krav som följer av 10 kap. 11 § regeringsformen.

Information till utskott

Konstitutionsutskottet granskade under våren 2015 regeringens information till utrikesutskottet om nya utlandsmyndigheter (bet. 2014/15:KU20 s. 80 f.). I sitt ställningstagande anförde utskottet att det som hade framkommit i den aktuella granskningen inte gav grund för någon annan slutsats än att den information om utrikesrepresentationen som regeringen lämnat till utrikesutskottet den 19 november 2014 varit korrekt (s. 86). Några formella omständigheter som motiverade utskottet att rikta någon anmärkning mot regeringen i det aktuella ärendet förelåg således inte. Samtidigt noterade utskottet att beredningen av frågan om att återöppna generalkonsulatet i New York vid den aktuella tidpunkten hade kommit väsentligt längre än beredningen av övriga eventuella nya utlandsmyndigheter och att beredningen kunde avslutas kort tid efter informationstillfället. Att beredningen inom Regeringskansliet uppenbarligen var långt framskriden hade enligt konstitutionsutskottet med fördel kunnat delges utrikesutskottet för att ge en så rättvisande och fullständig bild som möjligt.

Våren 2016 granskade utskottet hanteringen av riksdagens budgetbeslut om särskilda medel till universitet och högskolor (bet. 2015/16:KU20 s. 17 f.). I sitt ställningstagande anförde utskottet att några formella omständigheter som motiverade utskottet att rikta någon anmärkning mot regeringen i fråga om hanteringen av budgetbeslutet inte förelåg (s. 29). Samtidigt noterade utskottet att insikten om behovet av utgiftsbegränsande åtgärder måste ha funnits redan tidigare under hösten och att beredningen av regleringsbrevet för det aktuella anslaget torde ha varit långt framskriden vid tiden för utskottets beredning och riksdagens beslut. Då det rörde sig om helt ny information om förväntade utgifter och verksamheter på ett visst anslag under det kommande budgetåret hade det enligt utskottet varit en fördel om regeringen hade informerat det berörda utskottet eller riksdagen före det aktuella budgetbeslutet.

Under våren 2016 granskade utskottet även regeringens agerande i samband med beredningen av biståndsbudgeten (bet. 2015/16:KU20 s. 56 f.). I sitt ställningstagande framhöll utskottet inledningsvis vikten av en ordnad budgetprocess (s. 68). Utskottet anförde vidare att det är av stor vikt att budgetpropositionen är fullständig och heltäckande. Det innebär enligt utskottet att budgetpropositionen bör omfatta statens samtliga utgifter och inkomster och att samtliga förslag lämnas samlat vid ett tillfälle. Därigenom kan oppositionspartierna på rationella grunder prioritera mellan olika utgiftsområden och mellan inkomster och utgifter.

Utskottet anförde vidare att utvecklingen av antalet asylsökande under hösten 2015 innebar att vissa förutsättningar för budgetförslaget förändrades och att regeringen informerade utrikesutskottet om att avräkningarna för 2016 inom biståndsramen skulle kunna komma att avvika från vad som föreslagits i budgetpropositionen. Därmed förändrades enligt utskottet förutsättningarna för riksdagens budgetbeslut. Samtidigt noterade konstitutionsutskottet att utrikesutskottet hade redovisat att avräkningarna till 2015 hade ökat så gott som varje år till följd av ökade kostnader för asylsökande. Också våren 2016 hade regeringen i sin ändringsbudget föreslagit ändringar när det gäller biståndet och kostnader för asylsökande. Beslut med anledning av de ändrade avräkningarna fattas således av riksdagen. Sammantaget konstaterade utskottet att några formella fel inte hade begåtts i sammanhanget. Regeringen borde dock enligt konstitutionsutskottet ha varit tydligare i sin information till riksdagen och utrikesutskottet om de budgetmässiga konsekvenserna av sina beslut. Det gällde enligt utskottet särskilt olika slags effekter på biståndet.

Våren 2017 granskade utskottet hanteringen av beslut om anskaffning av ubåtar (bet. 2016/17:KU20 s. 170 f.). I ärendet granskade utskottet tre frågor som rörde anskaffning och beställning av två nya ubåtar. När det gällde den information om ubåtsbeställningen som försvarsministern och regeringen hade lämnat till riksdagen noterade utskottet att beställningen bl.a. hade stor budgetmässig betydelse (s. 187). Det var därför enligt utskottet viktigt att informationen var tydlig, fullständig och aktuell. Utskottet hade utifrån vad som framkommit i granskningsärendet på formella grunder inte något att anföra mot försvarsministerns och regeringens agerande i denna del. Utskottet noterade dock att oklarheter hade förebyggts om försvarsministern lämnat viss information i ett tidigare skede än vad som nu gjorts.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet bl.a. svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 27 februari 2018 två svarspromemorior jämte bilagor utarbetade inom Försvarsdepartementet (bilaga A1.8.2).

Av en av promemoriorna framgår att regeringen den 19 juni 2017 fick en formell förfrågan från Storbritannien om ett svenskt deltagande i det brittiskleda samarbetet JEF och att förfrågan förmedlades genom en

avdelningschef vid Storbritanniens försvarsministerium på uppdrag av den brittiske försvarsministern.

När det gäller frågor om vilka överväganden och beslut regeringen har fattat om ett svenskt deltagande i JEF och beredningen inför eventuella beslut i denna del har följande angetts.

I propositionen Försvarspolitisk inriktning Sveriges försvar 2016–2020 framhåller regeringen att säkerhet byggs solidariskt tillsammans med andra och att hot mot fred och säkerhet avvärjs i gemenskap och samverkan med andra länder och organisationer (prop. 2014/15:109 s. 47). Regeringen konstaterar vidare att medlemsländerna i EU och Nato kring Östersjön är aktiva i utvecklingen av koncept för att snabbt kunna genomföra militära operationer, att Sverige aktivt bör söka deltagande i bilaterala och multilaterala samarbeten med tyngdpunkt i norra Europa och att JEF är ett exempel på denna typ av samarbete (s. 56).

Berörda tjänstemän i Regeringskansliet och Försvarsmakten har hållit sig informerade om JEF och dess utveckling sedan 2014, och i en remiss den 3 februari 2017 begärde Försvarsdepartementet att Försvarsmakten skulle redovisa myndighetens bedömning i fråga om förutsättningarna att delta i JEF. Försvarsmakten kom in med ett svar den 31 mars 2017 och samverkan skedde därefter med Finland. I maj 2017 inleddes beredningen av ett regeringsbeslut om anslutning till JEF, och en formell inbjudan från Storbritannien kom in till Regeringskansliet den 19 juni 2017 (Fö2017/00903/SI).

Regeringen har fattat två beslut som rör Sveriges deltagande i JEF. Den 22 juni 2017 beslutades att Sverige skulle ansluta sig till samförståndsavtalet om JEF (Fö2017/00903/SI) och den 5 oktober 2017 beslutades att ge Försvarsmakten i uppdrag att delta i JEF i enlighet med samförståndsavtalet om JEF och den svenska anslutningsnoten (Fö2017/01346/MFI).

Det framgår vidare av promemorian att försvarsministern vid tre tillfällen har informerat försvarsutskottet om regeringens överväganden om JEF, nämligen den 23 september 2015, den 13 juni 2016 och den 13 juni 2017. Dessutom har försvarsutskottet, efter begäran, den 14 oktober 2015 fått ta del av en handling om JEF. Försvarsministern har vidare vid följande tillfällen informerat riksdagen:

- interpellationsdebatt den 13 oktober 2015 (interpellation 2015/16:16 Tydlighet om Sveriges samarbete med Nato)
- svar på skriftlig fråga den 25 juli 2016 (fråga 2015/16:1441 Svenskt deltagande i Joint Expeditionary Force)
- svar på skriftlig fråga den 21 februari 2017 (fråga 2016/17:814 Sverige, Joint Expeditionary Force och Nato)
- svar på skriftlig fråga den 19 april 2017 (fråga 2016/17:1221 Svenskt deltagande i Joint Expeditionary Force)
- svar på skriftlig fråga den 18 oktober 2017 (fråga 2017/18:71 Visbykorvetterna och operativ förmåga).

På frågan vilket underlag som låg till grund för försvarsministerns uttalanden i de redovisade tidningsartiklarna har angetts att Peter Hultqvist uttalade sig utifrån rådande sakförhållanden vid intervjutillfällena. Exempelvis utgjorde rapporter från Sveriges ambassad i London och information från Försvarsdepartementets tjänstemän underlag för uttalandena.

Av promemorian framgår vidare att försvarsministern utifrån vid varje tidpunkt rådande sakförhållanden har lämnat korrekt och relevant information. Det framhålls i promemorian att JEF är ett brittiskt ramverk för en snabbinsatsstyrka som omfattar ett samarbete med ett antal länder och att JEF inte har någon organisatorisk bindning till Nato eller annan internationell organisation. JEF kan dock efter särskilt beslut ställas till FN:s, EU:s eller Natos förfogande i alla typer av konfliktsituationer som inbegriper militära medel, inklusive stöd till humanitära insatser. Vidare framgår av promemorian att de länder som samarbetar med Storbritannien inom ramen för JEF beslutar självständigt, från fall till fall och i enlighet med nationella beslutsprocesser, om de vill delta i övningar eller militära insatser.

Utskottet har även uppmärksammat hur frågan om deltagande i JEF hanterats i förhållande till Utrikesnämnden.

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på en kompletterande fråga. Utskottet fick den 22 mars 2018 en svarspromemoria utarbetad inom Försvarsdepartementet (bilaga A1.8.3).

På frågan till vem eller vilka den promemoria som ska ha upprättats av en försvarsattaché vid Sveriges ambassad i London varit ställd och vad som står i den när det gäller beredning av den i ärendet aktuella frågan om JEF har följande angetts. Den aktuella handlingen är en rapport som har upprättats av Försvarsavdelningen vid Sveriges ambassad i London den 12 november 2014. Den har titeln *Orientering om JEF och önskemål om svenskt deltagande* och är ställd till medarbetare vid Försvarsmakten och Försvarsdepartementet. Rapporten innehåller information om Storbritanniens upprättande av JEF och andra länders deltagande i samarbetet.

Försvarsdepartementet har efter begäran överlämnat rapporten till utskottet. Rapporten är försedd med sekretessmarkering.

Utskottets ställningstagande

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

2 Handläggning av vissa regeringsärenden m.m.

2.1 Beslut att inte återkalla en anmälan av Natura 2000-området

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 781-2016/17), *bilaga A2.1.1*, begärs det att utskottet granskar regeringens, och särskilt statsrådet Per Bolunds, agerande i samband med ett regeringsbeslut den 11 augusti 2016 att inte återkalla en anmälan till Europeiska kommissionen (kommissionen). Anmälan till kommissionen innehöll förslag på områden på Gotland att ingå i det europeiska nätverket Natura 2000.

I anmälan till utskottet anförs i huvudsak följande.

Regeringen beslutade den 31 augusti 2015 att i en anmälan till kommissionen föreslå att 15 nya områden och ett tiotal utvidgade befintliga områden ska ingå i Natura 2000 (regeringsbeslut 2015-08-31 [M2015/01508/Nm, I:1]). Om kommissionen godkänner områdena som Natura 2000-områden kan detta beslut enligt anmälaren inte upphävas av den svenska regeringen eller av svenska domstolar.

Företaget Nordkalk Aktiebolag (Nordkalk), som bedriver täktverksamhet i områden som omfattas av anmälan, ansökte om rättsprövning hos Högsta förvaltningsdomstolen. Nordkalk menade att regeringsbeslutet kunde påverka en pågående domstolsprövning i Mark- och miljööverdomstolen som gäller Nordkalks verksamhet i de aktuella områdena.

Nordkalk begärde att regeringen skulle återkalla sin anmälan till kommissionen i avvaktan på att Högsta förvaltningsdomstolen slutligt har prövat ansökan om rättsprövning. Nordkalk har därvid gjort gällande att om kommissionen skulle godkänna förslaget om nya Natura 2000-områden och Högsta förvaltningsdomstolen därefter skulle finna att regeringsbeslutet från den 31 augusti 2015 ska upphävas, skulle denna dom bli utan verkan. Regeringens beslut att anmäla områdena till Natura 2000 innan Högsta förvaltningsdomstolen hade avgjort rättsprövningsfrågan innebar därmed enligt Nordkalk att Högsta förvaltningsdomstolens prövning inte skulle få något praktiskt genomslag. Detta kan i sin tur innebära ett brott mot kraven på en rättvis rättegång i regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.

Regeringen beslutade den 11 augusti 2016 att avslå Nordkalks begäran. Beslutet undertecknades av statsrådet Per Bolund.

Regeringens beslut att anmäla områdena på Gotland till Natura 2000 kan enligt anmälaren ses som ett sätt att försöka påverka domstolsprocessen vid

Mark- och miljööverdomstolen. Detta intryck förstärks av att regeringen agerat för att resultatet av Högsta förvaltningsdomstolens rättsprövning av regeringsbeslutet i praktiken ska bli meningslöst.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat promemorior med bilagor som har upprättats inom Miljö- och energidepartementet, *bilaga A2.1.2–3*, och en utfrågning med miljöminister Karolina Skog, *bilaga B18*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Det s.k. art- och habitatdirektivet samt Natura 2000-nätverket

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 bevarandeområden 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 genom bestämmelser i miljöbalken (1998:808) och förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

För att skydda arter som räknas upp i direktivet ska särskilda bevarandeområden avsättas för att ingå i det s.k. Natura 2000-nätverket. Medlemsländerna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att livsmiljöer bevaras i de särskilda bevarandeområdena och för att undvika att de förstörs eller att arterna störs väsentligt.⁷

Enligt artikel 4.1 i direktivet ska varje medlemsstat inom tre år från anmälan av direktivet till kommissionen överlämna en lista över områden som innehåller någon sådan livsmiljötyp respektive växt- eller djurart som räknas upp i direktivet, för att därigenom föreslå att områdena ska ingå i Natura 2000-nätverket. Förslaget ska antas av kommissionen i samråd med en kommitté som består av företrädare för kommissionen och medlemsstaterna (artikel 21). Medlemsstaterna ska övervaka bevarandestatusen hos de skyddade livsmiljöerna och arterna (artikel 11) och på grundval av denna övervakning vid behov föreslå att listan anpassas (artikel 4).

Att ett område antagits till Natura 2000 innebär inte något generellt stopp för markanvändning eller utveckling. Tillstånd krävs dock enligt 7 kap. 28 a §

⁷ Nätverket Natura 2000 omfattar också områden som valts ut enligt rådets direktiv 79/409/EEG om bevarande av vilda fåglar.

miljöbalken för att bedriva verksamhet eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön på mark som ingår i ett Natura 2000-område. Tillstånd får lämnas endast om verksamheten eller åtgärden inte kan skada den skyddade livsmiljön och heller inte medför att de skyddade arterna utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet i området av arten eller arterna (7 kap. 28 b §).

I Sverige finns ca 4 000 utpekade Natura 2000-områden. Områdena omfattar 90 livsmiljöer och drygt 100 djur- och växtarter. En stor del av områdena är dessutom på nationell nivå också skyddade som exempelvis naturskyddsområden och naturreservat. Det är länsstyrelserna som i samråd med markägare och andra berörda myndigheter tar fram förslag på nya Natura 2000-områden. Länsstyrelserna ansvarar också för skötsel, skydd och tillsyn av områdena sedan de antagits som Natura 2000-områden. Naturvårdsverket samordnar arbetet kring Natura 2000 och tillhandahåller vägledning om nätverket och dess innebörd för länsstyrelser, kommuner och andra myndigheter.

Regeringens beslut att föreslå områden till Natura 2000

Regeringen beslutade den 31 augusti 2015 att i en anmälan till kommissionen föreslå dels att vissa områden i Gotlands län väljs ut att ingå i Natura 2000-nätverket, dels att vissa befintliga Natura 2000-områden i Gotlands län justeras till omfattning och innehåll.

Mål vid Mark- och miljööverdomstolen

Nordkalk äger fastigheter på två av de områden som omfattas av regeringens anmälan till kommissionen. Nordkalk har av Mark- och miljödomstolen, Nacka tingsrätt (deldom den 2 juni 2014 i mål nr M 2666-13) beviljats tillstånd att bedriva bergtäkt och vattenverksamhet på en av dessa fastigheter (Bunge Duncker 1:64). Denna dom överklagades till Mark- och miljööverdomstolen av bl.a. Naturvårdsverket och Länsstyrelsen i Gotlands län.

Mark- och miljödomstolens dom hade föregåtts av en långvarig rättslig process, som bland annat inneburit att domstolen 2008 lämnade Nordkalks ansökan om tillstånd till bergtäkt och vattenverksamhet på Bunge Duncker 1:64 utan bifall med motiveringen att riskerna för påverkan på omgivande bevarandoområden och faran för hotade arter utgjorde hinder mot att ge tillstånd. Efter ett flertal överklaganden och återförvisningar av målet beslutade Högsta domstolen den 30 november 2011 att undanröja båda underinstansernas domar. Efter en förnyad prövning gavs Nordkalk tillstånd i den nämnda deldomen den 2 juni 2014. Även denna dom är, som nämnts, överklagad. Mark- och miljööverdomstolen avser att avgöra målet under sommaren 2018.

Nordkalks begäran om återkallelse av anmälan till Natura 2000-nätverket

Nordkalk begärde i en skrivelse till regeringen den 23 juni 2016 i första hand att regeringen skulle återkalla sin anmälan till kommissionen i avvaktan på

Högsta förvaltningsdomstolens slutliga ställningstagande i rättsprövningsmålet (se nedan). I andra hand begärde Nordkalk att regeringen hos kommissionen skulle hemställa om att anmälan, såvitt gällde de aktuella områdena och i vart fall såvitt gällde vissa fastigheter, skulle vilandeförklaras i avvaktan på Högsta förvaltningsdomstolens slutliga ställningstagande i rättsprövningsmålet.

Till stöd för sin begäran anförde Nordkalk i huvudsak att om kommissionen skulle fatta beslut om att föra upp de aktuella områdena och fastigheterna på listan över Natura 2000-områden innan Högsta förvaltningsdomstolen slutligt avgjort rättsprövningsmålet, och Högsta förvaltningsdomstolen därefter skulle upphäva regeringens beslut att anmäla områdena till kommissionen, skulle Högsta förvaltningsdomstolens avgörande inte få något praktiskt genomslag. Därmed skulle Nordkalk drabbas av en kränkning av rätten till en rättvis rättegång.

Regeringen beslutade den 11 augusti 2016 att avslå Nordkalks begäran. Som skäl för sitt beslut anförde regeringen följande. Art- och habitatdirektivet förpliktar medlemsstaterna att föreslå områden på grundval av de kriterier som anges i direktivet och relevant vetenskaplig information. Det som Nordkalk hade anfört och det som i övrigt framkommit utgjorde enligt regeringen inte skäl att återkalla anmälan till kommissionen eller att på annat sätt besluta att förslagen i anmälan tills vidare inte skulle gälla.

Högsta förvaltningsdomstolens dom i målet om rättsprövning

Nordkalk ansökte den 5 november 2015 om rättsprövning av regeringens beslut den 31 augusti 2015 att anmäla områdena till Natura 2000 (Högsta förvaltningsdomstolens mål nr 6337-15).

I målet gjorde Nordkalk gällande i huvudsak följande. Regeringen har genom sitt beslut att anmäla de aktuella områdena till Natura 2000-nätverket påverkat processförutsättningarna i målet vid Mark- och miljööverdomstolen som gäller Nordkalks rätt att bedriva bergtäkt och vattenverksamhet på en fastighet inom ett av områdena. Om ett område tas upp på förteckningen över Natura 2000-områden är det bara kommissionen som har rätt att besluta att området inte längre ska ingå i nätverket, och detta bara om den naturliga utvecklingen av området inte längre motiverar att det har status som ett Natura 2000-område. Fram till dess att kommissionen har fattat sitt beslut kan medlemsstaten emellertid besluta att ett område inte längre ska vara nominerat. Oavsett vad Mark- och miljööverdomstolen respektive Högsta förvaltningsdomstolen skulle komma fram till vid sina prövningar, skulle det enligt Nordkalk inte få något praktiskt genomslag, om kommissionen då redan skulle ha beslutat att ta upp områdena på listan över Natura 2000-områden. Områdena kommer ändå att stå kvar på EU:s lista över Natura 2000-områden, vilket innebär att bolagen drabbas av skada.

Regeringen anförde å sin sida i huvudsak följande om beslutet att anmäla de aktuella områdena till kommissionen. Regeringen är skyldig att uppfylla Sveriges förpliktelser enligt art- och habitatdirektivet genom att identifiera och

föreslå områden till det europeiska nätverket Natura 2000. Beslutet har stöd i lag och det har beretts i enlighet med regeringsformens krav. Beslutet tillgodoser ett angeläget allmänt intresse, det kränker inte äganderätten och det har inte på ett otillåtet sätt ändrat processförutsättningarna i de pågående tillståndsmålen. Processen att ta fram förslag till kommissionens beslut om Natura 2000-områden och den rättsliga prövningen av Nordkalks rätt att bedriva verksamhet på områdena är två parallella processer. I förslagsprocessen får regeringen inte ta hänsyn till samhällsekonomiska intressen eller enskildas ekonomiska intressen; förslagen ska tas fram på strikt naturvetenskapliga grunder. De två processerna samverkar genom att förslagsprocessen kan tillföra tillståndsprocessen kunskap om eventuella skyddsvärda livsmiljöer inom de berörda områdena. Tillståndsprocessen har å sin sida inverkat på förslagsprocessen genom att göra berörda myndigheter uppmärksamma på att en fördröjning av arbetet med identifiering av områdena innebär en risk för negativ påverkan på livsmiljöer som strider mot EU-rättens krav.

Nordkalk ansökte den 2 september 2016 om inhibition av regeringens beslut, dvs. att Högsta förvaltningsdomstolen skulle förordna att beslutet tills vidare inte skulle gälla.

Den 26 oktober 2016 förordnade Högsta förvaltningsdomstolen att regeringens beslut den 31 augusti 2015 tills vidare inte skulle gälla. I skälen bedömde domstolen att förhållandena i målet var sådana att förutsättningar för ett interimistiskt förordnande var uppfyllda redan eftersom det kunde konstateras att det förelåg ovisshet beträffande utgången i målet.

Dom meddelades den 29 juni 2017. I domen förklarade Högsta förvaltningsdomstolen att regeringens beslut skulle stå fast.

Domstolen konstaterade att art- och habitatdirektivet ålägger medlemsstaterna att övervaka bevarandet av de livsmiljöer och arter som anges i direktivet och att föreslå områden till en lista över skyddade områden. Områdena ska föreslås på grundval av de kriterier som direktivet anger och på relevant vetenskaplig information. Vid urvalet av områden har medlemsstaterna visst skönsmässigt utrymme, men endast kriterier av vetenskaplig karaktär ska ligga till grund för vilka områden som väljs ut.

Det hade enligt domstolen inte kommit fram att regeringen felbedömt fakta eller överskridit gränserna för det handlingsutrymme som bestämmelserna ger när den gjorde bedömningen att direktivets kriterier var uppfyllda för de aktuella områdena. Inte heller hade det enligt domstolen kommit fram att det klandrade beslutet gick längre än vad som krävs för att uppnå syftet med åtgärden.

Domstolen konstaterade härutöver att regeringen i augusti 2015 begärde att Länsstyrelsen i Gotlands län skulle redovisa om det fanns andra skyddsvärda områden av tillräcklig kvalitet och omfattning på Gotland och att länsstyrelsen då endast fick fyra dagar på sig att redovisa uppdraget. Domstolen menade att regeringen härigenom begärde att uppdraget skulle utföras med anmärkningsvärd skyndsamhet. Det kunde emellertid enligt domstolen inte

vid handläggningen sägas ha förekommit något fel som kunde anses ha påverkat utgången i ärendet.

Frågan var då enligt domstolen om regeringen ändå varit förhindrad att vid den aktuella tidpunkten föreslå de områdena till Natura 2000, för att beslutet, som Nordkalk menar, griper in i tillståndprocessen till förmån för staten och därmed inte är förenligt på kravet på rättvis rättegång i bl.a. regeringsformen och Europakonventionen.

Domstolen konstaterade att regeringens beslut kunde antas vara till nackdel för Nordkalk och andra berörda bolag, eftersom det påverkade de pågående tillståndprocesserna så att Mark- och miljööverdomstolen vid prövningen även har att tillämpa reglerna för särskilt skyddade områden i miljöbalken med avseende på de livsmiljötyper som skyddas genom förslaget. Regeringen hade emellertid, enligt Högsta förvaltningsdomstolen, fattat beslutet som ett led i Sveriges åtagande enligt art- och habitatdirektivet att bevara prioriterade livsmiljöer. Huruvida sådana livsmiljöer bör skyddas är vidare en fråga om samhällsplanering som rör allmänna intressen av betydande styrka. Beslutet var dessutom generellt genom att det avsåg att ge skydd även för andra områden i Gotlands län.

Högsta förvaltningsdomstolen menade sammanfattningsvis att regeringens beslut att anmäla områdena i fråga till Natura 2000 syftade till att tillgodose det allmänna intresset av att skydda vissa livsmiljöer. Det förhållandet att beslutet kan påverka de pågående processerna i Mark- och miljööverdomstolen till bolagens nackdel medförde därför inte att rätten till rättvis rättegång i Europakonventionen, EU:s rättighetsstadga eller regeringsformen hade åsidosatts. Regeringens beslut kunde enligt domstolen inte heller anses strida mot någon rättsregel på det sätt som sökandena hade angett eller som klart framgår av omständigheterna. Beslutet skulle därför stå fast.

Gällande ordning

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

Rättskipningens självständighet regleras i 11 kap. 3 § regeringsformen. Av bestämmelsen följer att ingen myndighet, inte heller riksdagen, får bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. En motsvarande bestämmelse om förvaltningens självständighet finns i 12 kap. 2 § regeringsformen.

Av 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen följer bl.a. annat att en rättegång ska genomföras rättvist. Liknande krav följer av artikel 6.1 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och av artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga).

Vid beredningen av regeringsärenden ska behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. Upplysningar och yttranden kan också behöva inhämtas från kommuner, sammanslutningar och enskilda. Detta beredningskrav följer av 7 kap. 2 § regeringsformen.

Enskilda får enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut ansöka om rättsprövning hos Högsta förvaltningsdomstolen av sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen. Regeringsbeslutet gäller även om det har gjorts en ansökan om rättsprövning. Högsta förvaltningsdomstolen får dock bestämma att beslutet tills vidare inte ska gälla. Domstolens prövning avser om regeringens beslut strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller annars på ett sätt som klart framgår av omständigheterna. Om domstolen finner en sådan felaktighet ska beslutet upphävas, om det inte är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet. Om det behövs ska Högsta förvaltningsdomstolen återförvisa ärendet till regeringen.

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottets tidigare granskningar med kopplingar till frågan om domstolarnas oberoende ställning har gällt huruvida ett uttalande av ett statsråd i en fråga som är föremål för en pågående domstolsprocess har varit ägnat att påverka domstolens bedömning i ett enskilt mål. Som ett exempel kan nämnas utskottets granskning av den dåvarande kulturministern Lena Adelsohn Liljeroths uttalande om det s.k. Pirate Bay-målet (bet. 2009/10:KU:20 s. 345 f.). Utskottet har framhållit att domstolarnas självständighet är en av grunderna för en rättsstat. Med hänsyn till detta bör statsråden enligt utskottet visa största möjliga återhållsamhet med att uttala sig om rättsavgöranden i enskilda fall eller att göra uttalanden som kan uppfattas på detta sätt. Även om avsikten med ett uttalande inte har varit att påverka domstolarnas bedömning kan det ändå enligt utskottet i vissa fall framstå som stridande mot syftet i regeringsformens bestämmelse om domstolarnas oberoende ställning.

Frågan om kalkbrytning på vissa områden på Gotland som gränsar till Natura 2000-områden och huruvida företrädare för regeringen i kontakter med Naturvårdsverket hade gjort sig skyldiga till s.k. ministerstyre var föremål för granskning våren 2015 (bet. 2014/15:KU20 s. 228 f.).

Promemorior från Regeringskansliet

Genom två skrivelser till Regeringskansliet begärde utskottet bl.a. svar på följande frågor.

- Vilka överväganden gjordes inför regeringens beslut att avslå Nordkalks begäran att återkalla anmälan till kommissionen i avvaktan på Högsta förvaltningsdomstolens slutliga beslut i målet om rättsprövning?

- Vilken eller vilka åtgärder vidtogs efter Högsta förvaltningsdomstolens beslut den 26 oktober 2016?
- Regeringen gav den 24 augusti 2015 Länsstyrelsen i Gotlands län i uppdrag att senast fyra dagar senare redovisa om det fanns andra skyddsvärda områden på Gotland än de föreslagna områdena vid Bästeträsk. Vilka skäl låg bakom beslutet? Vilka skäl låg bakom kravet på att uppdraget skulle redovisas redan efter fyra dagar?
- När kommissionen har fattat ett beslut om vilka områden som ska ingå i Natura 2000-nätverket, vilka möjligheter finns då dels för kommissionen att ändra eller upphäva det beslutet, dels för den svenska regeringen att agera för att kommissionen ska ändra eller upphäva beslutet?
- I en skrivelse till regeringen den 23 juni 2016 begärde Nordkalk att regeringen skulle i första hand återkalla sin anmälan till kommissionen, i andra hand hemställa hos kommissionen om att ärendet skulle vilandeförklaras i väntan på Högsta förvaltningsdomstolens dom. Nordkalk åberopade vissa rättssäkerhetsargument till stöd för sin begäran. På vilket sätt vägdes dessa argument in i regeringens bedömning vid beslutet att avslå Nordkalks begäran?
- Hade regeringen information om när kommissionen avsåg att behandla det aktuella ärendet om nya områden i Natura 2000-nätverket?

Utskottet fick den 23 januari 2018 respektive den 8 mars 2018 två svars-
promemorior med bilagor, som är utarbetade inom Miljö- och energi-
departementet (bilaga A2.1.2–3). I promemoriorna anförs följande.

Regeringens överväganden vid beslutet att avslå Nordkalks begäran om att
anmälan till kommissionen skulle återkallas framgår av regeringens beslut.
Där står följande.

Den 31 augusti 2015 beslutade regeringen i enlighet med artikel 4.1 i rådets
direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt
vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet) att föreslå att vissa i
beslutet närmare angivna områden skulle väljas ut som nya områden av
gemenskapsintresse samt att vissa redan tidigare föreslagna Natura 2000-
områden skulle justeras avseende innehåll och omfattning. Av skälen till
regeringens beslut framgår att regeringen inte hade någon erinran mot den
vetenskapliga bedömning som gjorts av de föreslagna områdenas
naturvärden och att de kriterier som anges i bilaga 3 till art- och
habitatdirektivet därför fick anses vara uppfyllda.

Av artikel 4.1 i art- och habitatdirektivet framgår att medlemsstaterna ska
föreslå områden på grundval av de kriterier som anges i bilaga 3 till direktivet
och relevant vetenskaplig information. Det som Nordkalk har anfört och det
som i övrigt framkommit utgör inte skäl att återkalla förslagen till nya områden
av gemenskapsintresse eller att på annat sätt besluta att förslagen tills vidare
inte ska gälla.

Regeringskansliet informerade den 15 augusti 2016 kommissionen om att
regeringens beslut den 31 augusti 2015 var föremål för rättsprövning i Högsta
förvaltningsdomstolen. Den 28 oktober 2016 informerade Regeringskansliet
kommissionen om att Högsta förvaltningsdomstolen hade förordnat att

regeringsbeslutet tills vidare inte skulle gälla. Regeringskansliet framförde då att områdena på grund av domstolens beslut tills vidare borde tas bort från den uppdaterade förteckningen över svenska områden av gemenskapsintresse.

Vidare informerade Regeringskansliet den 30 juni 2017 kommissionen om Högsta förvaltningsdomstolens dom i rättsprövningsmålet. Eftersom domen innebar att regeringens beslut den 31 augusti 2015 skulle stå fast framförde Regeringskansliet till kommissionen att de aktuella områdena nu kunde återföras till den uppdaterade förteckningen.

Kommissionen vidtog i båda fallen åtgärder i enlighet med regeringens förslag.

Regeringen gav den 24 augusti 2015 Länsstyrelsen i Gotlands län i uppdrag att senast fyra dagar senare redovisa om det fanns andra skyddsvärda områden på Gotland än de föreslagna områdena vid Båsteträsk. Uppdraget till länsstyrelsen gavs i syfte att förvissa sig om att det inte fanns andra områden av tillräcklig kvalitet och omfattning på Gotland, utöver de som redan föreslagits, som kunde medföra att Sverige i relevanta delar kunde uppfylla sina unionsrättsliga förpliktelser när det gäller prioriterade bristnaturtyper enligt EU:s art- och habitatdirektiv. Länsstyrelsen redovisade uppdraget inom den angivna tidsfristen.

När ett visst område finns upptaget på Natura 2000-förteckningen har kommissionen vissa, om än begränsade, möjligheter att upphäva områdets status som särskilt skyddsområde. Ett upphävande förutsätter att övervakningen av området har visat att detta inte längre uppfyller syftena med art- och habitatdirektivet.

Medlemsstaterna ska till kommissionen föreslå förändringar av förteckningarna över områden av gemenskapsintresse. En sådan anmälnings-skyldighet inträder när det slutgiltigt kan konstateras att ett område inte längre kan bidra till uppfyllande av syftena med art- och habitatdirektivet och det därför inte längre är berättigat att området fortsättningsvis omfattas av reglerna i direktivet.

Det framgår av EU-domstolens praxis (dom i målet *Vereniging Hoekschewaards Landschap*, C-281/16, EU:C:2017:774) att medlemsstaterna har ett visst skönsmässigt utrymme att föreslå ändringar i fråga om områden av gemenskapsintresse. Det skönsmässiga utrymmet är dock mer begränsat när en medlemsstat föreslår att minska eller ta bort områden från listan än när medlemsstaten föreslår nya eller utökade områden. Ett förslag om att utesluta vissa områden från listan eller att minska dem förutsätter att det styrks att det aktuella området på nationell nivå inte är av väsentligt intresse för att uppnå målet att bevara livsmiljöer samt vilda djur och växter i den mening som avses i art- och habitatdirektivet. Kommissionen får endast bifalla ett sådant förslag om den bedömer att dessa områden inte heller är nödvändiga med beaktande av unionen i dess helhet.

Den 22 juni 2016 fick Regeringskansliet en skrivelse från kommissionen med ett utkast till uppdaterade listor över områden av gemenskapsintresse. Kommissionen önskade Sveriges synpunkter på de uppdaterade listorna. Av

skrivelsen framgick vidare att kommissionens beslut att anta de uppdaterade listorna var planerat till december 2016.

Utfrågning med miljöminister Karolina Skog

Utskottet höll den 24 maj 2018 en utfrågning med miljöminister Karolina Skog (bilaga B18).

I sin inledning anförde Karolina Skog följande.

Sverige är skyldigt enligt art- och habitatdirektivet att bidra till Natura 2000-nätverket. I direktivet regleras hur medlemsstaterna ska utse och arbeta med områden i nätverket. Som ett första steg att uppfylla denna skyldighet ska Sverige föreslå nya områden och ändringar av tidigare områden. Sedan 1995 har Sverige vid ett stort antal tillfällen föreslagit nya Natura 2000-områden och ändringar av tidigare föreslagna områden. Sådana beslut föregås av urvals- och granskningsprocesser vid länsstyrelserna och Naturvårdsverket.

De områden som är aktuella i granskningen är mycket viktiga för att bevara den biologiska mångfalden. Flera av områdena innehåller karsthällmarker och basiska berghällar som är karakteristiska men ovanliga delar av naturtypen alvarmark. I hela världen finns drygt 900 kvadratkilometer sådan mark, varav hela 71 procent i Sverige, jämnt fördelade på Öland och Gotland. Öland och Gotland ingår i olika biogeografiska regioner, och varje region ska bedömas för sig. Det finns därmed inget annat län i den region som Gotland tillhör som på ett betydande sätt kan komplettera Natura 2000-området med basiska berghällar och karsthällmarker.

Regeringen har föreslagit områden utifrån det urval som länsstyrelserna och Naturvårdsverket har gjort på grundval av de vetenskapliga bedömningskriterier som anges i direktivet. Sverige får inte vid detta förslagslämnande ta hänsyn till ekonomiska, sociala eller kulturella behov och inte heller till regionala eller lokala särdrag. EU-domstolen har förtydligat detta ytterligare: urvalet av områden får inte baseras på andra hänsyn än de som hänger ihop med bevarandet av livsmiljöer, och hänsyn får därför inte tas vare sig till pågående tillståndprocesser eller till enskildas ekonomiska intressen.

Nordkalk gjorde inte gällande att regeringens beslut stred mot direktivet och dess bedömningskriterier, utan att det påverkade Nordkalks rättigheter och att Nordkalk skulle lida skada av beslutet. Nordkalk begärde vidare inhibition av regeringens beslut först efter det att regeringen avslagit deras begäran att återkalla beslutet med förslag av Natura 2000-områden. Nordkalk hade kunnat yrka detta i ett tidigare skede, t.ex. i stället för att hos regeringen begära en återkallelse av förslagsbeslutet.

Redan när regeringen föreslår Natura 2000-områden skyddas områdena enligt miljöbalken. Med utgångspunkt i medlemsstaternas förslag antar kommissionen årligen en lista över Natura 2000-områden.

Kommissionen kan ta bort eller minska ett Natura 2000-område från EU:s lista, och en medlemsstat kan föreslå en sådan åtgärd, men möjligheterna är

begränsade. Det förutsätter att området inte längre är av väsentligt intresse för att uppnå direktivets bevarandemål.

Som svar på en fråga om regeringen vid beslutet att avslå Nordkalks begäran om återkallelse av beslutet övervägde risken för att Högsta förvaltningsbeslutet senare skulle komma att förordna att beslutet tills vidare inte skulle gälla anförde Karolina Skog följande. Inga av Nordkalks invändningar mot beslutet tog sikte på direktivets vetenskapliga bedömningskriterier eller att regeringen inte på ett korrekt sätt skulle ha tagit de hänsyn som direktivet föreskriver. Invändningarna gällde i stället att Nordkalk skulle komma att lida skada av beslutet. Direktivet och EU-domstolen är enligt Karolina Skog väldigt tydliga med att medlemsstaterna inte får ta sådana hänsyn när de lämnar förslag om Natura 2000-områden.

Regeringen har tolkat Högsta förvaltningsdomstolens slutliga dom som en bekräftelse på att regeringen har hanterat frågorna på ett korrekt sätt, med hänsyn till både svenska och EU-rättsliga krav.

Vidare svarade Karolina Skog följande på en fråga om vilket utrymme hon bedömer att regeringen hade att agera på ett annat sätt i det aktuella ärendet. Det är regeringens mening att det inte fanns något annat handlingsutrymme. Utifrån den vetenskapliga information regeringen fick från länsstyrelserna och Naturvårdsverket var regeringen enligt Karolina Skog tvungen att föreslå att områdena i fråga skulle skyddas.

För att före beslutet försäkra sig om detta kontrollerade regeringen med den ansvariga länsstyrelsen att de sedan tidigare utpekade områdena var de enda som var aktuella för Natura 2000-nätverket. Länsstyrelsen bekräftade att det inte fanns fler områden. Regeringen begärde detta svar tämligen snabbt med hänsyn till Mark- och miljööverdomstolens handläggningstider och till att det alltid är en fördel om inblandade parter så snabbt som möjligt får klarhet i vad som gäller. Grundarbetet för länsstyrelsen var redan gjort i samband med det ursprungliga uppdraget från regeringen att lämna förslag på aktuella områden, så det fanns förutsättningar att utifrån det material som redan fanns på myndigheten svara snabbt.

Karolina Skog fick också en fråga om regeringens kommunikation med kommissionen, och hon anförde då följande. Regeringen har fortlöpande hållit kommissionen informerad, och kommissionen har agerat i enlighet med den information de har fått. När Högsta förvaltningsdomstolen hade förordnat om inhibition informerade regeringen kommissionen om detta och framförde att de aktuella områdena tills vidare borde tas bort från förteckningen över svenska områden. När Högsta förvaltningsdomstolen i sin dom hade slagit fast att regeringens beslut skulle stå fast informerade regeringen kommissionen även om detta och framförde att de aktuella områdena kunde återföras till förteckningen. Den rättsliga prövningen i Sverige har alltså haft sin gång och fått utslag. Det är enligt Karolina Skog inte möjligt att spekulera i vad som hade hänt om kommissionen i stället för att avvakta hade fattat beslut om att sätta upp de aktuella områdena på listan över Natura 2000.

På en fråga om det faktum att beslutet att föreslå områden till Natura 2000-nätverket och kommissionens efterföljande beslut att föra upp områdena på listan är i princip oåterkalleligt borde ha gjort att regeringen, för att tillgodose intressena hos en enskild part, skulle ha avvaktat Högsta förvaltningsdomstolens dom anförde Karolina Skog att överprövning av regeringens beslut inklusive frågan om inhibition av regeringens beslut på goda grunder är förlagd till förvaltningsdomstolarna och att det inte finns anledning att vara otydlig med dessa gränser. Hon upprepade i detta sammanhang också att det bara är naturvetenskapliga fakta som får ligga till grund för urvalet av Natura 2000-områden.

Karolina Skog fick också en fråga om regeringen i sitt beslut tydligare borde ha bemött Nordkalks invändningar som hänförde sig till den grundläggande fri- och rättigheten rätten till en rättvis rättegång. Som svar anförde Karolina Skog att regeringen har bemött även denna invändning eftersom regeringen i beslutet anför att ingenting av det som Nordkalk anförde utgjorde skäl att återkalla beslutet att anmäla områdena till kommissionen.

Utskottets ställningstagande

Den svenska rättsordningen erbjuder enskilda att få sin sak prövad exempelvis genom överklagande av myndighets- och domstolsbeslut och genom ansökan om rättsprövning av vissa regeringsbeslut. Vidare gäller att den offentliga makten utövas under lagarna, inklusive EU-rätten.

Utskottet konstaterar att Sverige liksom andra medlemsstater enligt art- och habitatdirektivet är skyldigt att till kommissionen anmäla inom vilka geografiska områden det finns sådana växt- och djurarter som omfattas av direktivet. Endast de naturvetenskapliga kriterier som anges i direktivet får beaktas i urvalet av områden, och hänsyn ska inte tas till exempelvis enskildas ekonomiska intressen. Regeringens beslut den 31 augusti 2015 att anmäla vissa områden till kommissionen för en uppdatering av Natura 2000-nätverkets lista över områden av gemenskapsintresse var ett led i de skyldigheter som följer av direktivet.

Utskottet konstaterar vidare att ett område som tagits upp på listan över Natura 2000-områden kan tas bort från listan bara om området inte längre kan bidra till uppfyllandet av syftena med direktivet, dvs. när de naturvetenskapliga förutsättningarna inte längre finns för att området ska räknas som ett Natura 2000-område. Ett beslut av kommissionen att ta upp ett område på listan över Natura 2000-områden är därmed i praktiken oåterkalleligt. Utskottet noterar dock i detta sammanhang att kommissionen i det aktuella fallet, på förslag av regeringen, tillfälligt har tagit bort de aktuella områdena från förteckningen över svenska områden som en konsekvens av Högsta förvaltningsdomstolens inhibitionsbeslut, respektive återfört områdena till förteckningen igen när Högsta förvaltningsdomstolen förklarat att regeringens beslut skulle stå fast.

Utskottet noterar också att när ett område har anmälts till kommissionen ska det omfattas av de skyddsåtgärder som direktivet och miljöbalken föreskriver. Att ett område anmälts till eller antagits till Natura 2000-nätverket innebär dock inte något generellt stopp för markanvändning eller utveckling; sådana åtgärder kräver dock tillstånd enligt miljöbalken.

Direktivets utformning när det gäller medlemsstaternas anmälnings-skyldighet till kommissionen och enligt vilka kriterier urvalet av områden ska göras, innebär enligt utskottet att regeringen inte hade någon rättslig skyldighet att på Nordkalks begäran återkalla sitt beslut att anmäla de aktuella områdena till Natura 2000-nätverket eller att hos kommissionen hemställa om att ärendet skulle vilandeförklaras. I övervägandena kring huruvida det kan ha funnits skäl för regeringen att, som en försiktighetsåtgärd, ändå göra detta med hänsyn till de rättsverkningar ett beslut av kommissionen att ta upp de aktuella områdena på nätverkets lista hade fått, noterar utskottet att Högsta förvaltningsdomstolen slagit fast att regeringsbeslutet utgjorde ett led i Sveriges åtaganden enligt direktivet, att beslutet inte innebar att rätten till rättvis rättegång i regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga har åsidosatts, samt att beslutet enligt domstolen inte heller kan anses strida mot någon annan rättsregel. Givet direktivets bestämmelser om medlemsstaternas anmälnings-skyldighet och att vetenskapliga kriterier ska ligga till grund för identifieringen av Natura 2000-områden kan diskuteras om det över huvud taget är möjligt att av andra skäl dröja med en anmälan.

Det fanns enligt utskottet mot denna bakgrund inte skäl för regeringen att återkalla beslutet.

Utskottet kan härutöver konstatera att regeringen, som ett led i service-skyldigheten, hade kunnat hänvisa Nordkalk till möjligheten att i målet om rättsprövning ansöka om inhibition redan när Nordkalk vände sig till regeringen för att få beslutet återkallat eller ärendet i kommissionen vilandeförklarat. Att detta inte skedde kan emellertid enligt utskottet inte sägas ha påverkat rättsprocesserna eller Nordkalks möjligheter att tillvarata sin rätt, som den fortsatta processen kom att utvecklas.

2.2 Ut-nämning av landshövding i Stockholms län

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1065-2017/18), *bilaga A2.2.1*, begärs det att utskottet granskar beredningen av ärendet om ut-nämning av Thomas Bodström som landshövding i Stockholms län.

Anmälan konstaterar att Pensionsmyndigheten i februari 2017 stoppade möjligheten att välja värdepappersföretaget Allras fonder genom premie-pensionssystemet (PPM) och att det pågår en förundersökning om ekonomisk brottslighet mot personer i ledande ställning i företaget. Förre justitieministern

Thomas Bodström avgick i samband med Pensionsmyndighetens beslut som ledamot i Allras styrelse. Delar av styrelsen, däribland Thomas Bodström, nekades sedan enligt anmälaren ansvarsfrihet.

Anmälaren konstaterar vidare att regeringen den 25 augusti 2017 utsåg Thomas Bodström till landshövding i Stockholms län och chef för Länsstyrelsen i Stockholm, med tillträde den 1 november 2017. Sedan bl.a. ett femtiotal anställda vid Pensionsmyndigheten den 22 september 2017 skrevit till regeringen med krav om att utnämningen av Thomas Bodström som landshövding skulle tas tillbaka meddelade regeringen den 14 oktober 2017 att Thomas Bodström inte skulle bli landshövding i Stockholms län.

Anmälaren vill att utskottet granskar om regeringens beredning av ärendet om Thomas Bodströms utnämning motsvarat regeringsformens beredningskrav. I det sammanhanget kan man enligt anmälaren fråga sig om regeringen hämtade in information om Thomas Bodströms roll i Allra inför utnämningsbeslutet, vilken ny information som därefter tillkom och varför denna i så fall inte fanns tillgänglig redan vid utnämningsbeslutet.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria upprättad inom Finansdepartementet, *bilaga A2.2.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Allra Asset Management S.A. (Allra) är ett fondbolag som tidigare förvaltade premiepensionsfonder. Pensionsmyndigheten beslutade i februari 2017 att stoppa handeln av Allras premiepensionsfonder och den 16 mars 2017 om avregistrering av fonderna. Bakgrunden till besluten var bl.a. uppgifter i medierna om ekonomiska oegentligheter i bolaget.

Ekobrottsmyndigheten inledde i mars 2017 en förundersökning om grov trolöshet mot huvudman i fråga om ledningen av Allra. Misstankarna riktar sig mot Allras två huvudägare, en chefsjurist och de verkställande direktörerna för två av Allras dotterbolag.

Regeringen utsåg i augusti 2017 advokaten och förre justitieministern Thomas Bodström till ny landshövding i Stockholms län och chef för Länsstyrelsen i Stockholm. Han skulle tillträda tjänsten den 1 november 2017, och förordnandet gällde för sex år. Thomas Bodström var sedan 2016 ledamot i Allras styrelse, men han ska i samband med Pensionsmyndighetens beslut i februari 2017 ha lämnat denna post.

I september 2017 krävde ett femtiotal anställda vid Pensionsmyndigheten enligt uppgifter i medierna att regeringen skulle upphäva sitt beslut att utnämma Thomas Bodström till landshövding. Kravet motiverades med att Thomas Bodström varit styrelseledamot i ett bolag som är föremål för en

förundersökning om grov ekonomisk brottslighet och att han därför riskerade att bli åtalad.

Den 14 oktober 2017 meddelade regeringen genom ett pressmeddelande att den hade för avsikt att vid ett kommande regeringssammanträde upphäva sitt beslut att utse Thomas Bodström till landshövding i Stockholms län. Beslutet motiverades med att uppdraget som landshövding och att därmed vara statens företrädare i länet i stora delar har likheter med ett förtroendeuppdrag och att det från flera andra politiska partier saknas förtroende för Thomas Bodström.

Gällande ordning

Arbetstagare vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen anställs enligt 12 kap. 5 § regeringsformen av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer. Vid beslut om statliga anställningar ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Enligt 4 § andra stycket lagen (1994:260) om offentlig anställning, förkortad LOA, ska skickligheten sättas främst, om det inte finns skäl för något annat.

Av 7 kap. 2 § regeringsformen följer det s.k. beredningskravet. Vid beredningen av regeringsärenden ska behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommuner. Även samman slutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig. I förarbetena till bestämmelsen framhålls att beredningskravet inte bara gäller författnings- och budgetärenden utan också i exempelvis utnämning- ärenden, och att inhämtandet av 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). Det faller i slutändan på regeringen att under konstitutionellt ansvar avgöra vilket beredningsunderlag som behövs (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 327).

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har vid ett flertal tidigare tillfällen granskat både regeringens utövande av utnämningmakten och hur beredningskravet uppfylls vid handläggningen av regeringsärenden.

Utskottet har när det gäller sin granskning av utnämningmakten framhållit att granskningen i första hand bör inriktas mot ärendenas formella sidor och mot handläggningsfrågor. Granskningen har därför inriktats mot huruvida ärendehandläggningen stått i överensstämmelse med rådande bestämmelser och om regeringen beslutat inom ramen för sina befogenheter, medan det materiella innehållet i enskilda utnämningar inte har granskats (bet.

1997/98:KU25 s. 62 f., bet. 2005/06:KU20 s. 178 f., bet. 2006/07:KU20 s. 134 f.).

Utskottet har återkommande påpekat vikten av en god beredning av regeringsärendena. Utskottet har då understrukit att beredningskravet är ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i svensk politisk beslutsprocess och att ett inhämtande av ett beredningsunderlag är till gagn för kvaliteteten på regeringsbesluten samt för demokrati, rättssäkerhet och effektivitet (se bl.a. bet. 2008/09:KU10 s. 46 f. och bet. 2013/14:KU10 s. 74). Utskottet har också i detta sammanhang understrukit vikten av en omsorgsfull dokumentation av beredningsåtgärder och underlag som en förutsättning för en efterföljande kontroll och för att uppnå öppenhet och spårbarhet (bet. 2007/08:KU10 s. 60 f.).

I ett ärende granskade utskottet om utnämningen av en statssekreterare var tillräckligt beredd (bet. 2007/08:KU20 s. 143). Personen som utnämndes hade tidigare varit anställd i Carnegie, vars verksamhet några veckor senare kritiserades av Finansinspektionen. Vid tiden för utnämningen fanns vissa signaler på att kritiken från Finansinspektionen skulle komma att bli allvarlig. Personen som utnämndes hade dock inte hörts av Finansinspektionen, och det fanns inga uppgifter inom Regeringskansliet som tydde på att Finansinspektionens kommande kritik skulle vara diskvalificerande för honom. Utskottet noterade att det ansvariga statsrådet i efterhand hade uttalat att utnämningen inte borde ha gjorts före Finansinspektionens beslut, men fann att granskningen inte hade visat annat än att utnämningen hade skett i enlighet med gällande regler.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på frågor om beredningen av ärendet om Thomas Bodströms utnämning till landshövding i Stockholms län och om beslutet att dra tillbaka denna utnämning.

Som svar översändes den 1 mars 2018 en promemoria upprättad inom Finansdepartementet (bilaga A2.2.2). Av promemorian framgår följande.

Rekryteringen av Thomas Bodström skedde i enlighet med de riktlinjer som anges i regeringens skrivelse Utnämningsspolitiken (skr. 2009/10:43). Det innebär bl.a. att den gjordes med utgångspunkt i en kravprofil. Beslutet i anställningsärendet föregicks av sedvanlig gemensam beredning enligt rutinerna i bl.a. Statsrådsberedningens promemorior Samrådsformer i Regeringskansliet (SB PM 2012:1) och Den politiska samordningen (daterad den 10 november 2014). Därutöver gjordes en säkerhetsprövning.

Regeringen har inte motiverat sitt ställningstagande i beslutet om utnämning respektive beslutet att dra tillbaka utnämningen. Det framgår inte heller av några handlingar som förvaras i Regeringskansliet vilka överväganden som gjordes inför dessa beslut. När det gäller beslutet om utnämning har statsrådet Ardalan Shekarabi till medierna uppgett att det gjordes en samlad bedömning och att det vid denna inte bedömdes att Thomas Bodströms

tidigare uppdrag i Allra påverkade hans möjligheter att leda Länsstyrelsen i Stockholm. När det gäller skälen för beslutet att dra tillbaka utnämningen framgår det av Regeringskansliets pressmeddelande att beslutet fattats mot bakgrund av att uppdraget som landshövding i stora delar har likheter med ett förtroendeuppdrag och att det hos flera andra politiska partier saknats förtroende för Thomas Bodström.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill understryka vikten av en gedigen beredning av alla regeringsärenden och en kvalitetssäkring av alla utnämningar, och att man tidigt i processen väger in vad som är sakligt motiverat för den aktuella anställningen. Utskottet finner dock att granskningen inte har visat annat än att utnämningen av Thomas Bodström har skett i enlighet med gällande regler.

2.3 Informationshantering under flyktingmottagandet hösten 2015

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1710-2016/17), *bilaga A2.3.1*, begärs det att utskottet granskar dels regeringens informationshantering och rutiner för informationsspridning, dels dåvarande inrikesminister Anders Ygemans uttalande under en frågestund i kammaren den 16 mars 2017 om vilken information regeringen haft om det förväntade antalet flyktingar till Sverige.

Anmälaren konstaterar att både Riksrevisionen och en särskild utredare har granskat regeringens förberedelser inför och agerande under den period av omfattande flyktingströmmar till bl.a. Sverige som inträffade under framförallt hösten 2015, och menar att dessa granskningar väcker frågor om vilken information regeringen haft och hur denna information tagits omhand. Av Riksrevisionens rapport och den särskilda utredarens betänkande framgår det enligt anmälaren att det redan under sensommaren 2015 fanns information i Regeringskansliet om att antalet asylsökande till Sverige skulle komma att bli betydligt större än vad man tidigare trott. Om denna information hade förts vidare inom Regeringskansliet eller till andra myndigheter hade Sveriges beredskap för att hantera de stora flyktingströmmarna enligt anmälaren kunnat vara högre. Anmälaren ifrågasätter också varför uppgifter om att den aktuella informationen fanns i Regeringskansliet inte lämnades till konstitutionsutskottet i samband med ett granskningsärende våren 2016 (bet. 2015/16:KU20 s. 396 f.).

När det gäller dåvarande inrikesminister Anders Ygemans uttalande anför anmälaren följande. Ministern uppgav under en frågestund i riksdagens

kammare att den åsyftade informationen från Migrationsverket handlade om att antalet flyktingar till Europa ökade, inte om antalet flyktingar till Sverige. Det torde dock enligt anmälaren vara uppenbart att den information som avses syftade på flyktingströmmarna till Sverige, varför det kan ifrågasättas om den dåvarande inrikesministerns uppgifter varit korrekta.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior upprättade inom Justitiedepartementet, *bilaga A2.3.2–3*, och en promemoria upprättad inom Migrationsverket, *bilaga A2.3.4*, samt en utfrågning med justitie- och inrikesminister Morgan Johansson, *bilaga B16*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Stora mängder asylsökande hösten 2015⁸

Flest asylsökande brukar komma till Sverige under sensommaren och hösten. Kulmen brukar infalla i september eller oktober. Under perioden 2010–2013 kom mellan ca 2 000 och 5 000 asylsökande till Sverige per månad under de första kvartalen. Sedan steg antalet asylsökande långsamt under vårarna, för att under höstarna nå nivåer på mellan 3 000 och 7 000 per månad. Redan under 2014 kom betydligt fler asylsökande till Sverige under främst hösten; ungefär 10 000 personer sökte asyl i Sverige under september 2014.

Under det första kvartalet 2015 sökte mellan 4 000 och 4 900 personer per månad asyl i Sverige. Under våren 2015 kunde en viss ökning av antalet asylsökande noteras, och i juni 2015 sökte 6 600 personer asyl i Sverige. Antalet asylsökande under sommaren 2015 var lägre än under sommaren 2014, men i augusti 2015 började antalet asylsökande i Sverige att öka ovanligt snabbt. Under september 2015 ansökte 24 300 personer om asyl i Sverige, och under oktober 2015 var antalet asylsökande 39 200. I Göteborg var antalet asylsökande som störst i mitten av oktober. I Malmö och Stockholm fortsatte ökningen ytterligare några veckor, till mitten av november då drygt 2 500 respektive knappt 3 500 personer sökte asyl under en vecka. Från mitten av november 2015 minskade antalet asylsökande snabbt. I december ansökte knappt 14 000 personer om asyl i Sverige. Totalt ansökte närmare 163 000 personer om asyl i Sverige under 2015.

Migrationsverkets prognoser för antalet asylsökande

Migrationsverket lämnar kommenterade prognoser till regeringen fyra gånger om året i syfte att ge regeringen myndighetens bedömningar av förändringar i

⁸ Uppgifterna i detta avsnitt kommer från Migrationsverket och redovisas i betänkandet SOU 2017:12 s. 59 f.

omvärlden och vilka konsekvenser dessa kan få för verksamheten och ekonomin på lång sikt.

Migrationsverket har angett att prognosläget inför 2015 var mycket svårbedömt (Migrationsverkets årsredovisning 2015 s. 144 f.). Prognosen var hela tiden att antalet asylsökande till Sverige skulle vara högt, och i början av året var planeringsantagandet att ca 90 000 personer skulle söka asyl i Sverige under 2015. Bland annat på grund av ändrade asylprocessregler i Tyskland, som innebar att det blev lättare för syrier att söka asyl, kom antalet asylsökande från Syrien till Sverige att minska under det första halvåret 2015.

Migrationsverket sänkte mot denna bakgrund planeringsantagandet i sin prognos i juli till 74 000 asylsökande för 2015. Efter sensommaren följde emellertid en snabb händelseutveckling med ett tvärtom kraftigt ökat antal asylsökande till Sverige. En av förklaringarna till detta var enligt Migrationsverket att EU:s gemensamma grundprinciper för en reglerad asylmigration till stora delar sattes ur spel, varvid en stor mängd asylsökande som kommit till Europa via Turkiet och Grekland passerade genom övriga EU-länder för att ta sig till bl.a. Sverige. Ovissheten var enligt Migrationsverket stor kring övriga medlemsländers agerande, vilket gjorde möjligheterna att dra några egentliga slutsatser om effekterna på migrationen till Sverige begränsade. Det stod dock enligt Migrationsverket redan i augusti klart att juliprognosen var inaktuell (Migrationsverkets årsredovisning för 2015, s. 144).

Utredningen om migrationsmottagandet 2015

Regeringen gav i juni 2016 en särskild utredare i uppdrag att utvärdera berörda aktörers hantering av flyktingsituationen i Sverige 2015 genom att kartlägga händelseförloppet och analysera regeringens, de statliga myndigheternas, kommunernas och landstingens ansvar och beredskap inför situationen samt deras och civilsamhällets hantering av situationen. Uppdraget omfattade också att redogöra för vilka lärdomar som kan dras utifrån kartläggningen och analysen (dir. 2016:47). Utredaren redovisade sitt uppdrag våren 2017 i betänkandet Att ta emot människor på flykt – Sverige hösten 2015 (SOU 2017:12).

Utredningens redovisning av informationshanteringen i Regeringskansliet

Av betänkandet framgår i huvudsak följande när det gäller regeringens och Regeringskansliets inhämtning och spridning av information i den uppkomna flyktingsituationen.

Migrationsverket redovisade fortlöpande om flyktingsituationen till Regeringskansliet. Denna information gällde bl.a. kommunernas förmåga att hantera mottagandet av flyktingar, situationen för ensamkommande barn och Migrationsverkets möjligheter att erbjuda boende. Migrationsverket kunde också konstatera att den minskning man hade sett av antalet asylsökande under våren 2015 jämfört med 2014 och som man i juliprognosen hade bedömt skulle bestå, under sommaren ersattes av en ökning.

Ett antal samordnande möten genomfördes under hösten 2015, både på tjänstemannanivå och på politisk nivå. Så hölls flera möten i veckan med Gruppen för strategisk samordning, två till tre möten i veckan med samtliga expeditionschefer och två möten med Krishanteringsrådet. Dessa enheter följde och analyserade händelseutvecklingen i flyktingfrågan och samordnade arbetet mellan olika departement och mellan Regeringskansliet och myndigheter.

Kansliet för krishantering i Regeringskansliet tog under hösten 2015 fram och sammanställde en samlad lägesinformation en gång i veckan, som skickades ut till statsråd, statssekreterare, expeditionschefer och andra berörda inom Regeringskansliet. Information samlades in från de berörda departementen, som i sin tur fick information från myndigheter. En sammanställning av mediebilder skickades ut två gånger dagligen, och en mediaanalys i princip en gång per månad. Kansliet för krishantering bistod också under den senare delen av hösten 2015 med lägesföredragningar för statsministern.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) tog varje dag fram ett internt underlag utifrån det senaste dygnets omvärldsbevakning, som redovisades muntligt till kansliet för krishantering vid Regeringskansliet. MSB lämnade sin första lägesrapport till Regeringskansliet den 9 september 2015 med anledning av den stora mängden flyktingar. Från och med den 20 september lämnade MSB lägesrapporter dagligen till Regeringskansliet. MSB fick också den 1 oktober 2015 i uppdrag att samordna ansvariga aktörers hantering av flyktingsituationen, att ta fram nationella lägesbilder och att särskilt rapportera sådana förhållanden som kunde motivera åtgärder från regeringens sida (Ju2015/07321/SSK).

Migrationsverket lämnade löpande veckovisa uppdateringar om antalet asylsökande och kommenterade prognoser om det förväntade antalet framöver. Under september 2015 förekom kontakter mellan Migrationsverkets generaldirektör och ansvarig statssekreterare, då generaldirektören informerade om att ökningen av antalet asylsökande var större än förväntat och signalerade att den kraftiga ökningen riskerade att innebära kapacitetsbrist hos myndigheten. Dessa kontakter dokumenterades inte (bet. 2015/16:KU20 s. 428).

Även Polismyndigheten lämnade daglig information till Regeringskansliet från den 7 september 2015 och veckovisa utförligare rapporter från den 21 oktober 2015. Informationen rörde frågor kopplade till migrationsströmmarna, såsom gränskontroller, bråk vid asylboenden och konsekvenser för annat polisarbete.

Härutöver kom information bl.a. från länsstyrelserna om genomförda och planerade åtgärder, från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) samt från utlandsmyndigheterna om andra länders hantering av migrationsfrågor. Diverse informationsmöten ägde också rum på Regeringskansliet, med representanter från berörda myndigheter.

Utredningens bedömning av regeringens och Regeringskansliets informationshantering

Det är enligt utredningen regeringen som har det yttersta ansvaret för att försä sig med rätt information och på grundval av den styra riket. Det är också regeringen som har ansvar för att det tas fram korrekt information inom olika områden, liksom för att olika delar av statsapparaten får del av nödvändig information (SOU 2017:12 s. 426).

Utredningen menar att erfarenheterna från 2015 visar att vare sig regeringen och de svenska myndigheterna eller civilsamhället förutsåg eller hade beredskap för att så många människor skulle välja Sverige som asylland. Det fanns enligt utredningen emellertid tidiga tecken på att Migrationsverkets juliprognos var för låg, och det fanns en erfarenhet från tidigare extraordinära händelser som innebär att det är viktigt att agera på tidig information även om den är osäker (bet. s. 436).

Utredningen konstaterar att statsminister Stefan Löfven i konstitutionsutskottet (bet. 2015/16:KU20 s. 447) förklarat att han inte fann någon anledning att ifrågasätta Migrationsverkets juliprognos, eftersom myndigheten tidigare har lyckats väl med sina prognoser. Utredningen anser emellertid att regeringen och Regeringskansliet ganska snart därefter fick information om att betydligt fler asylsökande kom till Sverige än vad som hade förutsetts i prognosen, bl.a. genom MSB:s omvärldsbevakning. Utredningens bedömning är att regeringen på olika sätt försåg sig med tillräcklig information.

Utredningen anser emellertid att regeringen och Regeringskansliet inte tillräckligt snabbt agerade på grundval av denna information, att kansliet för krishantering inte lyckades identifiera den förändrade migrationen förrän den var ett faktum och att informationen om det ökande antalet asylsökande inte fördes vidare inom Regeringskansliet eller till de myndigheter som arbetar med migrationsmottagande. Det är enligt utredningen inte orimligt att anta att beredskapen i Regeringskansliet och i andra myndigheter hade varit högre i början av hösten om kunskapen om att juliprognosen hade blivit inaktuell hade spritts. Om ett mer proaktivt förhållningssätt hade använts i statsministerns styrning och ledning av regeringens och Regeringskansliets arbete är det enligt utredningen troligt att den sammantagna bilden i början av hösten 2015 i vart fall inte hade utgått från en minskad migration. En bild av en möjlig utmaning med fler asylsökande hade kunnat spridas till myndigheterna redan då för att skapa en bättre beredskap och en tidigare start för mottagandet av allt fler människor på flykt (bet. s. 18 och s. 426).

Erfarenheterna från hösten 2015 visar enligt utredningen att strukturerna för att skaffa och dela information kan anpassas bättre till den aktuella informationen och att det är viktigt att informationen inte bara går uppåt till regeringen utan att det också finns en struktur för att förmedla information från regeringen till både statliga och kommunala myndigheter och också i sidled mellan myndigheter (bet. s. 438).

Riksrevisionens rapport Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015 – beredskap och hantering

Riksrevisionens granskning avsåg regeringens, Regeringskansliets och berörda myndigheters beredskap för och hantering av mottagandet av asylsökande hösten 2015 i den initiala fasen, dvs. den som innebär att asylsökande registreras och får sitt första boende. Granskningen redovisades i januari 2017 i rapporten Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015 – beredskap och hantering (RiR 2017:4).

Riksrevisionens övergripande bedömning är att beredskapen brast i vissa avseenden, främst när det gäller samordning och gemensam hantering. Migrationsverket och MSB lyckades dock enligt Riksrevisionen i huvudsak fullfölja sina kärnupdrag under flyktingsituationen.

När det gäller regeringens och Regeringskansliets informationshantering anför Riksrevisionen i huvudsak följande.

Det ankommer på myndigheterna att uppmärksamma regeringen på situationer som man inte kan hantera. Likväl ligger ett stort ansvar hos regeringen i fråga om att införskaffa den information som behövs för att styra riket. Migrationsverket informerade regeringen redan under sommaren 2015 om att antalet asylsökande såg ut att öka utöver den prognos som myndigheten lämnat i juli. Detta förefaller dock enligt Riksrevisionen inte ha lett till några omedelbara åtgärder från regeringens sida. De lägesbilder som MSB med början i september 2015 tog fram till regeringen tydde inledningsvis enligt Riksrevisionen inte heller på att det behövdes några extraordinära insatser från regeringen; den bild som förmedlades fram till oktober var att situationen var ansträngd men att ansvariga myndigheter hade kontroll över läget.

Utöver den skriftliga rapporteringen hade myndigheter, regeringen och Regeringskansliet enligt rapporten omfattande informella kontakter under hösten. De informella kontakterna dokumenterades dock inte alltid, varför Riksrevisionen inte säger sig kunna uttömmande redogöra för om, när och på vilket sätt Migrationsverket och andra myndigheter signalerade behovet av stödjande åtgärder från regeringens sida.

Dåvarande inrikesminister Anders Ygemans uttalande under en frågestund i riksdagen

Den 16 mars 2017 anförde dåvarande inrikesminister Anders Ygeman under en frågestund i riksdagen följande som svar på en fråga från Paula Bieler (SD) om Regeringskansliets kännedom om att juliprognosen snabbt blev felaktig:

Regeringen ägnar sig naturligtvis inte åt att rätta myndigheternas prognoser. Myndigheterna har ett regelbundet prognosarbete. Den juli-prognos Paula Bieler hänvisar till visade att antalet asylsökande till Sverige sjönk efter att Tyskland hade ändrat sig om Dublinförordningen. Det visade också prognosen. Vad som sedan hände, och den information Paula Bieler hänvisar till, var att antalet flyktingar till Europa ökade – inte att antalet asylsökande till Sverige skulle öka. Det fanns nämligen ingen som vid den tidpunkten kunde förutspå att samtliga länders gränssystem skulle bryta samman och att människor skulle ta sig genom gränserna hela vägen

upp till Sverige. Den informationen fanns inte vare sig på Regeringskansliet, på Migrationsverket eller i något annat land i EU.

Gällande ordning

Regeringens styrfunktion

Regeringen styr enligt 1 kap. 6 § regeringsformen riket och är ansvarig inför riksdagen. Regeringen är ansvarig för genomförandet av det allmännas åtagande om inte detta uttryckligen är en uppgift för riksdagen, kommunerna, domstolarna eller någon annan myndighet. I regeringens styrfunktion måste anses ingå uppgiften att hantera konsekvenserna av en stor katastrof som drabbar riket och dess befolkning (bet. 2015/16:KU20 s. 398).

Till sin hjälp har regeringen de myndigheter som lyder under regeringen (12 kap. 1 § regeringsformen), och regeringen har att fatta de beslut som krävs för att styra riket, t.ex. i olika former av direktiv till myndigheter om att vidta olika åtgärder.

Regeringskansliet har till uppgift att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet (7 kap. 1 § regeringsformen och 1 § förordningen [1996:1515] med instruktion för Regeringskansliet). I Regeringskansliet ingår tio departement med olika ansvarsområden samt Statsrådsberedningen och en förvaltningsavdelning. Departementen leds av ett statsråd. Chefstjänstemän är bl.a. statssekreterarna, expeditiionscheferna och rättscheferna.

Regeringens och Regeringskansliets organisation för krishantering

I 11 a–f §§ i instruktionen för Regeringskansliet finns bestämmelser om Regeringskansliets krisberedskap. Av dessa bestämmelser framgår bl.a. följande. Chefen för varje departement ansvarar för krishanteringsförmågan i departementet. Departementschefen ska uppdra åt en chefstjänsteman i departementet att närmast under departementschefen ansvara för att departementet har en krishanteringsplan och en krishanteringsorganisation. I Statsrådsberedningen och Regeringskansliets förvaltningsavdelning kan uppdraget i stället ges till en annan tjänsteman än en chefstjänsteman.

Det finns härutöver ett antal dokument som styr Regeringskansliets och departementens krishantering. Här kan nämnas Riktlinjer för Regeringskansliets krishanteringsförmåga (dnr Ju2015/05678/RK KH), Vägledning för departementens krishanteringsförmåga (dnr Ju2015/05681/RK KH) och Vägledning för Regeringskansliets kriskommunikation (dnr Ju2015/05683/RK KH).

Av Riktlinjer för Regeringskansliets krishanteringsförmåga framgår bl.a. att departementen alltid och omedelbart bör kunna ta emot och vidarebefordra larm och annan information av brådskande karaktär samt larma berörda inom det egna departementet och i andra delar av Regeringskansliet. Departementen bör också kunna kontakta och samverka med myndigheter inom det egna ansvarsområdet för att ta emot, hämta in och förmedla initial lägesinformation vid en krissituation. Departementen bör, när krishanteringsorganisationen

påbörjat sitt arbete, kunna samla in och bearbeta lägesinformation samt upprätta konsekvensanalyser. Vidare bör de skyndsamt kunna besvara olika typer av förfrågning och delta i gemensamma beredningar inom Regeringskansliet.

I Vägledning för Regeringskansliets kriskommunikation anges bl.a. att den interna kommunikationen bidrar till att medarbetarna har tillräcklig information för att kunna utföra sina uppgifter.

Frågor som gäller samhällets krisberedskap och Regeringskansliets krishantering samt kontakten med andra myndigheters krishanteringsfunktioner är sedan 2014 samlade under inrikesministern i Justitiedepartementet. Justitiedepartementet samordnar också Regeringens krishantering då flera departement är berörda.

Härutöver finns ett antal enheter i eller med koppling till Regeringskansliet med uppdrag att bl.a. samordna regeringens och Regeringskansliets krishantering. Kansliet för krishantering arbetar med att utveckla, samordna och följa upp Regeringskansliets krishantering. Kansliets sektion för omvärldsbevakning följer och analyserar dygnet runt händelser och situationer som har betydelse för Sverige, svenskar och svenska intressen och som kan innebära krishantering för regeringen eller Regeringskansliet. Sektionen Kriskoordineringscentralen ska vid en uppkommen situation eller allvarlig händelse dels larma berörda departement, dels följa och analysera den uppkomna situationen. Gruppen för strategisk samordning består av statssekreterarna i de departement vars verksamhetsområde berörs av en allvarlig händelse. Krishanteringsrådet består av inrikesministerns statssekreterare och normalt rikspolischefen, säkerhetspolischefen, överbefälhavaren och generaldirektörerna för bl.a. MSB, Post- och telestyrelsen och Socialstyrelsen. Dessutom ingår en landshövding och företrädare för berörda departement. Rådet är ett forum för informationsutbyte mellan Regeringskansliet och myndigheter. Rådet sammanträder under normala förhållanden två gånger per år, och det kan dessutom sammankallas för informationsutbyte under allvarliga händelser och kriser.

Sekretariatet för samordning och inriktning av regeringens och Regeringskansliets arbete rörande människor på flykt (Sirf) inrättades i december 2015 med placering i Arbetsdepartementet, i samband med att regeringen bedömde att den akuta fasen var över. Syftet med det nya sekretariatet var också att avlasta kansliet för krishantering, som behövde använda sina resurser till andra händelser. Sirf avvecklades under hösten 2016, och verksamheten inordnades i integrationsenheten i Arbetsmarknadsdepartementet (SOU 2017:12 s. 94).

Tidigare granskning

Flyktingsituationen hösten 2015

Konstitutionsutskottet granskade våren 2016 regeringens förberedelse inför och agerande under flyktingsituationen hösten 2015 (dnr 1269-2015/16, bet. 2015/16:KU20 s. 396 f.). I granskningen belystes frågor bl.a. om

regeringens agerande i EU för att hantera det ökade antalet asylsökande i Sverige och i övriga EU, regeringens styrning av myndigheter och uppdrag till myndigheter, regeringens åtgärder för att förbättra mottagandet av ensamkommande barn samt regeringens och Regeringskansliets krisberedskap och övningar i krishantering.

När det gäller frågan om information och samordning anförde Regeringskansliet i en svarsskrivelse till utskottet i huvudsak följande. Band andra MSB, Migrationsverket och Polismyndigheten lämnade löpande, ofta dagligen, information med lägesbeskrivningar om flykting- och mottagandesituationerna. Migrationsverket lämnade också varje vecka information bl.a. om hur antalet asylsökande förändrades, om myndighetens bedömningar av antalet asylsökande för innevarande och kommande år samt hur myndighetens verksamhet och anslagsbehov påverkades av att antalet asylsökande ökade kraftigt.

Statsminister Stefan Löfven anförde under utfrågningen inför utskottet att regeringen och Regeringskansliet hade stått i nära och tät kontakt med berörda myndigheter och löpande fått information om läget. Information från Regeringskansliets krishanteringsorganisation har kompletterat den information som lämnats av myndigheter. Information spreds enligt statsministern till berörda i Regeringskansliet.

Konstitutionsutskottet framhöll regeringens ansvar för att kriser kan hanteras och att, när det gäller ett mer akut krisläge, det är viktigt att regeringen får fullgod information från sina myndigheter om händelseutvecklingen och vid behov vidtar de åtgärder som behövs för att myndigheter och andra ska kunna hantera situationen. Såvitt utskottet kunde bedöma hade regeringen sett till att det fanns lämpliga informationsvägar. Utskottet konstaterade dock också att det hade förekommit många kontakter mellan myndigheterna och regeringen, exempelvis mellan Migrationsverkets generaldirektör och berörd statssekreterare, som till stor del inte hade dokumenterats. Utskottet framhöll att dokumentation även av informella kontakter är värdefull, och att de aktuella kontakterna borde ha dokumenterats. Detta gäller särskilt om den information som inhämtas vid kontakterna ligger till grund för beslut.

Utskottet konstaterade avslutningsvis att händelseförloppet hösten 2015 var föremål för granskning både av Riksrevisionen och av den särskilda utredaren, och att inget hindrar utskottet från att återkomma till frågor som rests i granskningen om nya omständigheter blir kända (bet. 2015/16:KU20 s. 451 f.).

Styrning av myndigheter

Konstitutionsutskottet har vid ett flertal tillfällen granskat regeringens styrning av förvaltningsmyndigheter, exempelvis hösten 2012 (bet. 2012/13:KU10 s. 80 f.). Utskottet uttalade då att det i regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet. Detta förutsätter enligt utskottet att regeringen följer myndigheternas verksamhet och vid behov vidtar de åtgärder som är nödvändiga från ett styrningsperspektiv.

Krisberedskap och krishantering

Utskottet har tidigare granskat olika aspekter av regeringens krisberedskap och ansvar för krishantering (se t.ex. bet. 2005/06:KU8 om regeringens krisberedskap och krishantering i samband med flodvågskatastrofen 2004). Våren 2008 konstaterade utskottet att statsministern har ett ansvar för att Regeringskansliets krisorganisation är funktionsduglig (bet. 2007/08:KU20 s. 187).

Uttalanden av statsråd

Utskottet har vid ett flertal tillfällen framhållit att uttalanden av statsråd ska vara korrekta (se bl.a. bet. 2015/16:KU20 s. 56 och s. 347 samt bet. 2016/17:KU20 s. 216 och s. 265).

Promemorior från Regeringskansliet

Genom två skrivelser till Regeringskansliet begärde utskottet bl.a. svar på vissa frågor. Som svar översände Regeringskansliet den 22 februari 2018 respektive den 22 mars 2018 två promemorior upprättade inom Justitiedepartementet (bilaga A2.3.2–3).

Av svaren framgår följande.

Migrationsverkets omvärldsbevakning förmedlades löpande till Justitiedepartementet. Inom ramen för kontakterna om denna bevakning informerade Migrationsverket i september 2015 Justitiedepartementet att antalet asylsökande sannolikt skulle överstiga bedömningarna i den prognos som lämnats till regeringen i juli. Någon ny kvantifierad prognos för antalet asylsökande 2015 lämnades dock inte förrän den 22 oktober 2015. Det finns ingen dokumentation från dessa samtal och möten.

Utöver den löpande omvärldsbevakning som förmedlades till Justitiedepartementet publicerade Migrationsverket löpande på sin webbplats uppgifter om hur många som sökte asyl i Sverige. Berörda myndigheter kunde via webbplatsen ta del av Migrationsverkets uppgifter. I september intensifierades arbetet inom ramen för Regeringskansliets krishanteringsorganisation, och lägesinformation spreds regelbundet till berörda departement.

MSB lämnade sin första lägesrapport till Regeringskansliet den 9 september 2015. Från och med den 20 september kom dessa rapporter dagligen. Rapporterna innehöll bl.a. information om hur många som hade sökt och förväntades söka asyl den närmaste tiden och rapportering från berörda aktörer såsom Migrationsverket, polisen och länsstyrelserna. MSB spred lägesrapporten till Regeringskansliet och berörda myndigheter via e-post, i MSB:s webbaserade informationssystem och i samband med samverkanskonferenser.

Migrationsverkets prognos den 22 oktober spreds inom Regeringskansliet. Därutöver bjöd Justitiedepartementet in ett antal departement till ett möte där

Migrationsverket presenterade prognosen. Migrationsverket anordnade en presskonferens samma dag som prognosen lämnades till regeringen.

Inom Regeringskansliet gäller den ordningen att det departement och den enhet som ansvarar för en viss sakfråga under normala förhållanden hanterar den frågan även vid en kris. Respektive departement hanterar därmed information från och kontakter med sina myndigheter, och ansvarar för att sprida information till de departement som kan beröras. När det gäller den samordnade hanteringen inom ramen för krishanteringsorganisationen bidrar de berörda departementen också med information inom deras eget ansvarsområde och från underlydande myndigheter till en gemensam lägesbild. Lägesbilderna sprids därefter inom Regeringskansliet.

Arbetet inom ramen för Regeringskansliets krishanteringsorganisation intensifierades så snart det fanns information om att antalet asylsökande sannolikt skulle överstiga bedömningarna i den prognos som Migrationsverket hade lämnat till regeringen i juli 2015.

Anders Ygemans uttalande under riksdagens frågestund ska ses i ljuset av att Migrationsverket inte lämnade någon ny kvantifierad prognos för 2015 till Regeringskansliet förrän den 22 oktober 2015.

Promemoria från Migrationsverket

Utskottet begärde även av Migrationsverket svar på vissa frågor om den information som lämnats till regeringen och Regeringskansliet om den ökade mängden asylsökande. Utskottet fick den 22 mars 2018 en skrivelse med svar på dessa frågor (bilaga A2.3.4). Av skrivelsen framgår följande.

Migrationsverkets omvärldsbevakning, statistiska månadsrapporter och veckostatistik förmedlades fortlöpande till Justitiedepartementet via e-post. Redan i augusti 2015 visade statistiken att antalet asylsökande började öka betydligt mer än vad Migrationsverket hade antagit i juliprognosen.

Den 1 september 2015 hade Migrationsverkets generaldirektör med medarbetare ett möte med justitie- och migrationsministerns statssekreterare med medarbetare. Vid mötet lämnade myndigheten muntlig information om läget främst när det gällde ensamkommande barn och kommunernas förmåga att ta hand om dessa.

Från och med den 15 september 2015 lämnade Migrationsverket dagligen per telefon uppdaterad information om antalet asylsökande. Informationen lämnades till Regeringskansliets myndighetssamordnare.

Den 16 september 2015 hade Migrationsverkets generaldirektör med medarbetare ett möte med bl.a. justitie- och migrationsministerns statssekreterare med en muntlig uppdatering om det ökande antalet asylsökande i Sverige och det ökande antalet flyktingar till Europa. Myndigheten framförde att antalet nyanlända asylsökande ökade i en sådan takt att myndigheten inte skulle kunna klara att ordna boende åt dem på egen hand.

Den 23 september 2015 deltog bl.a. Migrationsverkets generaldirektör vid ytterligare ett möte med Regeringskansliet där frågan om boende för

asylsökande diskuterades. Vid mötet deltog också representanter för Försvarsmakten, MSB och Kriminalvården.

Utfrågning med justitie- och inrikesminister Morgan Johansson

Utskottet höll den 23 april 2018 en utfrågning med justitie- och inrikesminister Morgan Johansson (bilaga B16), som hösten 2015 var justitie- och migrationsminister.

I sin inledning anförde Morgan Johansson följande. Som en bakgrund bör man minnas att flyktingkrisen 2015 var en av de största politiska utmaningarna i Europa under efterkrigstiden. Band annat kriget i Syrien och det faktum att situationen i Libyen hade brutit samman gjorde att miljontals människor var på flykt, och många tog sig till Europa. Redan 2014 hade det kommit ovanligt många asylsökande till Sverige, drygt 80 000, och regeringen vidtog, i dialog med bl.a. Migrationsverket och MSB, en rad åtgärder för att kunna ta emot lika många under 2015. Sådana åtgärder var bl.a. att bygga ut Migrationsverkets boenden, inrätta snabbspår på arbetsmarknaden och satsa på tidig språkundervisning.

Migrationsverkets prognos den 23 juli 2015 innebar att det skulle komma ungefär lika många asylsökande till Sverige under 2015 som under 2014: mellan 66 000 och 80 000. Detta innebar ett högt mottagande, men inte högre än att vi skulle klara av det med de åtgärder vi hade vidtagit.

Vi vet nu att antalet ökade kraftigt och att 163 000 människor sökte sig till Sverige under 2015, men så sent som den 11 september 2015 lämnade Migrationsverkets en något reviderad bedömning om att ca 90 000 asylsökande skulle komma till Sverige under hela 2015.

I slutet av augusti och början av september kunde en ökning av antalet asylsökande till Sverige märkas, vilket främst kunde förklaras med att färre flyktingar valde att stanna i Tyskland än väntat. Migrationsverket bedömde då att ungefär 3 000 per vecka skulle komma till Sverige under september och oktober, men att antalet sedan skulle minska till ungefär 2 000 per vecka. Erfarenheterna från tidigare år är att antalet minskar i oktober och november, när vädret på Medelhavet blir sämre. Så blev det dock inte alls, och antalet asylsökande ökade kraftigt på bara några veckor. När det kom som flest var antalet uppe i närmare 10 000 asylsökande per vecka.

En redan befintlig statssekreterargrupp inom Regeringskansliet följde arbetet noga under sensommaren och hösten 2015. Gruppen träffades hela tiden och vidarebefordrade all den information som kom in till Justitiedepartementet till övriga departement. I början av september 2015 bildades också den särskilda gruppen för strategisk samordning som också är en statssekreterargrupp och som leddes av inrikesministerns statssekreterare. Dessutom hade företrädare för regeringen, Regeringskansliet och berörda myndigheter praktiskt taget daglig kontakt på olika nivåer för att dela med sig av information.

På en fråga om denna informationsspridning och hur regeringen reagerade på uppgifterna om att fler asylsökande än väntat kom till Sverige anförde Morgan Johansson följande. Så sent som den 11 september 2015 innebar Migrationsverkets uppdateringar om det förväntade antalet asylsökande fortfarande inte mer än att antalet kunde bli högre än vad som hade uppskattats i juliprognosen, men inte högre än ungefär 90 000 för hela 2015.

Vare sig Migrationsverket eller någon annan myndighet efterfrågade i detta läge några extraordinära insatser, utan bedömningen var då fortfarande att vi skulle klara av mottagandet med de ramar och möjligheter vi hade. Kontakterna mellan Regeringskansliet och myndigheterna, och inom Regeringskansliet, var täta och informationsvägarna korta. Det var enligt Morgan Johansson inte denna informationsspridning som var bekymret utan att läget i Europa var så oerhört svårbedömt. Det var svårt att veta både hur många asylsökande som befann sig i andra länder och hur dessa länder skulle agera när det gällde att ta emot eller skicka vidare flyktingar.

På en fråga om vilka uppgifter som legat till grund för regeringens budgetproposition, som beslutades den 15 september 2015 och lämnades till riksdagen den 21 september 2015, anförde Morgan Johansson följande. Regeringen måste utgå från den prognos som finns, och det var juliprognosen. Den övriga information som sedan kom under de här veckorna gick i allmänhet ut på att läget var väldigt svårbedömt. Regeringen kan inte grunda en budget på sådan information som lämnades i det dagliga löpande arbetet, utan måste förhålla sig till det formella underlaget från myndigheterna. Migrationsverkets nästa formella, kvantifierade prognos kom först den 22 oktober 2015. Regeringen utgick från juliprognosen i budgetpropositionen men såg också att det skulle komma att krävas mer i ett senare skede. Anslaget för 2016 skulle vid behov kunna justeras i ändringsbudgetar.

Regeringen var enligt Morgan Johansson öppen, både i budgetarbetet och i utskottets tidigare granskningsärende, med att betydligt fler människor sökte sig till Sverige under hösten 2015 än väntat. I det läge man då befann sig i var dock situationen mycket osäker, och fortfarande en bra bit in i september 2015 trodde man att antalet asylsökande för hela 2015, inklusive den ökning som hade blivit tydlig efter juliprognosen, skulle stanna vid mellan 80 000 och 90 000. Utskottets granskningsärende våren 2016 var enligt Morgan Johansson mycket bredare, och han kan inte minnas att han inom ramen för den granskningen fick några frågor om att Migrationsverkets juliprognos inte visade sig stämma och vilka åtgärder som då vidtogs.

Morgan Johansson anförde slutligen, som svar på en fråga om dokumentation av myndighetskontakterna under hösten 2015, att kontakterna mellan regeringen, Regeringskansliet och berörda myndigheter var mycket täta under den aktuella perioden och hölls dagligen på olika nivåer, och det skulle vara ogörligt att dokumentera innehållet i alla dessa kontakter. Det skulle göra det omöjligt att bedriva regeringsarbete.

Utskottets ställningstagande

Utskottet genomförde, som redovisats ovan, våren 2016 en bred granskning av regeringens hantering av flyktingsituationen. Den granskning som utskottet har genomfört denna vår gäller främst frågan hur regeringen agerade när Migrationsverket informerade regeringen och Regeringskansliet om att antalet asylsökande såg ut att bli fler än verket tidigare trott. Sedan utskottet genomförde den förra granskningen har de då ännu pågående utredningarna av Riksrevisionen och den särskilda utredaren också presenterats, vilket gett delvis ny information.

Utskottet vill inledningsvis även denna gång konstatera dels att flyktingsituationen hösten 2015, med långt fler asylsökande som kom till Sverige än vad som annars är normalt, innebar stora utmaningar för statsapparaten, dels att regeringen styr riket och därmed har det yttersta ansvaret för att landet kan hantera även denna typ av utmaningar.

Av den aktuella granskningen har framkommit att man inom Migrationsverket redan i augusti fick klart för sig att det skulle komma fler asylsökande till Sverige än vad myndigheten hade uppskattat i sin prognos i juli. Hur många fler som skulle komma var dock fortfarande osäkert, och med stöd av erfarenheter från tidigare år räknade Migrationsverket med att antalet asylsökande skulle minska under senhösten, i jämförelse med närmast föregående månader, som en följd av försvårade väderförhållanden i Medelhavsområdet.

Granskningen har inte kunnat ge tydliga besked om exakt när denna information förmedlades till Regeringskansliet eller om hur detaljerad den information som lämnades var. Det står dock klart att Regeringskansliet i vart fall någon gång i början av september fick signaler om att Migrationsverket bedömde att uppemot 90 000 asylsökande kunde komma till Sverige under 2015, vilket skulle innebära en ökning i förhållande till vad som var normalt och i förhållande till vad Migrationsverket hade uppskattat i juli. Det får också anses utrett att regeringen under sensommaren och hösten som ett resultat av dessa signaler vidtog åtgärder för att bl.a. öka myndigheternas och kommunernas beredskap för att ta emot en ökad mängd flyktingar. Inom Regeringskansliet inrättades också olika funktioner för krishantering, samordning och informationsspridning.

Det ankommer på förvaltningsmyndigheterna under regeringen att ge relevant och uppdaterad information till regeringen om det som faller inom myndigheternas respektive ansvarsområden, och att uppmärksamma regeringen på händelser som kan kräva åtgärder från regeringens eller Regeringskansliets sida. Regeringen å sin sida styr emellertid riket, och ansvarar dels för att efterfråga den information som behövs för att styrfunktionen ska kunna fullgöras, dels för att olika delar av statsapparaten får del av nödvändig information. Den särskilda utredaren som hade i uppdrag att utvärdera berörda aktörers hantering av flyktingsituationen i Sverige 2015 bedömde att regeringen på olika sätt försåg sig med tillräcklig information.

Både Migrationsverket och MSB lyckades också enligt Riksrevisionen i huvudsak fullfölja sina kärnuppdrag under flyktingsituationen.

Det saknades enligt utskottet skäl för regeringen att ifrågasätta de uppgifter som lämnades av Migrationsverket i juliprognosen eller att dessa utgjorde en saklig och professionell bedömning av flyktingläget så som det tedde sig i just juli. Utskottet konstaterar också att vare sig Migrationsverket eller någon annan myndighet efterfrågade några extraordinära insatser från regeringen. Den bild som förmedlades fram till oktober var enligt Riksrevisionen i stället att situationen var ansträngd men att de ansvariga myndigheterna hade kontroll över läget.

Utskottet konstaterar emellertid att regeringen och Regeringskansliet ganska snart efter juliprognosens avlämnande fick signaler om att betydligt fler människor än väntat sökte sig till Sverige och att det därför fanns anledning att tro att juliprognosens uppskattningar om antalet asylsökande skulle visa sig inaktuella. Sådana signaler gav enligt utskottet anledning till ett mer aktivt agerande av regeringen för att skaffa uppdaterad information och att agera utifrån denna.

Den särskilda utredaren ansåg att det inte var orimligt att anta att beredskapen i Regeringskansliet och i andra myndigheter hade varit högre i början av hösten 2015 om kunskapen om att juliprognosen hade blivit inaktuell hade spritts. Utredaren menade också att regeringen och Regeringskansliet inte tillräckligt snabbt agerade på den information som lämnades, och att om ett mer proaktivt förhållningssätt hade använts i statsministerns styrning och ledning av regeringens och Regeringskansliets arbete är det troligt att den sammantagna bilden i början av hösten 2015 i vart fall inte hade utgått från en minskad migration. En bild av en möjlig utmaning med fler asylsökande hade enligt utredaren kunnat spridas till myndigheterna redan då för att skapa en bättre beredskap och en tidigare start för mottagandet av allt fler människor på flykt.

Utskottet delar denna bedömning. För att regeringen i situationer som, liksom flyktingsituationen under hösten 2015, kräver snabba och kraftfulla åtgärder från regeringens och Regeringskansliets sida ska kunna fullgöra sin styrfunktion krävs mot denna bakgrund enligt utskottet ett mer proaktivt agerande för att få uppdaterad information, när tidigare information har visat sig inaktuell.

Härutöver konstaterar utskottet också att dåvarande inrikesminister Anders Ygeman i kammaren sagt att den information som lämnades till Regeringskansliet innebar att antalet flyktingar till Europa ökade, inte att antalet asylsökande till Sverige skulle öka. Detta uttalande är inte helt förenligt med vad som framkommit i utskottets granskning när det gäller information som lämnades av myndigheterna till Regeringskansliet.

2.4 Utrikesdepartementets hantering av handlingar i samband med säkerhetsrådskampanjen

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 713-2017/18), *bilaga A2.4.1*, hänvisas till bl.a. vissa uppgifter i två artiklar med rubriken *900 dokument om FN-kampanj doldes* och *UD dolde dokument om FN-kampanjen*, som publicerades i tidningen Dagens Nyheter (DN) pappersupplaga och på tidningens webbplats den 4 december 2017.

Enligt uppgifterna i artikeln innebar Utrikesdepartementets (UD) hantering av visst material om regeringens kampanj för en plats i Förenta nationernas (FN) säkerhetsråd att information undanhölls från allmänhetens insyn.

I artikeln anges att ambassader utgör självständiga myndigheter och att handlingar som skickas mellan myndigheter normalt sett ska registreras. Vidare anförts att arbetsgruppen som arbetade med säkerhetsrådskampanjen använde en gemensam arbetsyta i dataprogrammet Sharepoint på Regeringskansliets intranät under tiden kampanjen pågick och att även personal från Sveriges representation i New York kopplades till arbetsgruppen. Enligt uppgifterna i artikeln ansåg UD att den gemensamma arbetsgruppens handlingar utgjorde arbetsmaterial.

I artikeln anges att syftet med den gemensamma arbetsytan var att kunna utbyta information utan att den skulle behöva registreras i den offentliga postlistan som regelbundet granskas av bl.a. journalister.

I artikeln görs även gällande att UD felaktigt underlät att registrera handlingarna när arbetsgruppen avslutade sitt arbete den 31 oktober 2016 och att registrering skedde först den 17 november 2017. Enligt uppgifterna i artikeln registrerades handlingarna som ett dokument med beteckningen ”Arbetsgrupp för säkerhetsråds kandidaturen”. Dokumentet uppges ha innehållit nästan 900 sidor med information om arbetsgruppens två år långa arbete.

I artikeln anförts även att departementet i oktober 2017 lämnade missvisande information till DN om när handlingarna hade registrerats.

Anmälan begär sammanfattningsvis att utskottet ska granska

- UD:s hantering av allmänna handlingar i det aktuella ärendet och statsrådet Margot Wallströms ansvar för hanteringen
- den information som UD lämnade till massmedier om ärendet
- rutinerna för myndighetsöverskridande arbetsytor.

Enligt anmälan bör granskningen avse bl.a. UD:s dröjsmål kring utlämnande av allmänna handlingar, UD:s registrering av allmänna handlingar och UD:s rutiner för överföring av allmänna handlingar mellan självständiga myndigheter.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som har upprättats inom UD, *bilaga A2.4.2–6*. En bilaga till en av promemoriorna har sekretessmarkering.

Utskottet höll den 19 april 2018 en offentlig utfrågning med utrikesminister Margot Wallström, *bilaga B15*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Sverige i FN:s säkerhetsråd

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

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

En av UD:s enheter, Enheten för FN-politik (UD-FN), svarar bl.a. för samordning och utveckling av den övergripande svenska FN-politiken, inklusive arbetet i FN:s generalförsamling, FN:s säkerhetsråd och insatser samt FN:s ekonomiska och sociala råd, reformer i FN-systemet och samordning av kandidaturfrågor inom FN-systemet.

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

Gruppen för samordning av Sveriges medlemskap i FN:s säkerhetsråd 2017–2018 är fortfarande placerad hos enheten för FN-politik.

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

Rapportering i massmedier och skriftligt uttalande

Som ovan har angetts, publicerade DN den 4 december 2017 en artikel med rubriken *900 dokument om FN-kampanj doldes* och en artikel med rubriken

UD dolde dokument om FN-kampanjen. En sammanfattning av uppgifterna i artikeln framgår av anmälan och har återgetts under rubriken Ärendet.

Utrikesminister Margot Wallström kommenterade uppgifterna i artikeln i ett skriftligt uttalande till DN som också publicerades på Regeringskansliets webbplats den 4 december 2017.

I det skriftliga uttalandet tillbakavisar utrikesministern påståendet om att UD skulle ha undanhållit information. Margot Wallström uppger att offentlighetsprincipen gäller och anför att den bristande diarieföringen inte har varit avsiktlig, utan att den berodde på att rutiner inte hade följts.

Av uttalandet framgår också att en arbetsgrupp ska utreda vilka åtgärder som behövs för att utrikesförvaltningen ska kunna hantera handlingar korrekt i framtiden. Arbetsgruppen ska redovisa resultatet av sitt arbete till utrikesministern senast den sista februari 2018.

Svar på skriftliga frågor

Den 13 december 2017 besvarade utrikesminister Margot Wallström en skriftlig fråga om UD:s hantering av dokumentation och information (fr. 2017/18:394) och en skriftlig fråga om DN:s artiklar om säkerhetsråds-kampanjen (fr. 2017/18:397). Utrikesministern anförde följande:

Björn Söder har frågat mig vilka åtgärder jag tänker vidta för att Utrikesdepartementet ska leva upp till vad lagen föreskriver gällande hantering av dokumentation och offentlig insyn. Sofia Damm har frågat mig hur rutiner kring diarieföring ses över för att säkerställa att grundlagen och budskap om öppenhet också gäller på Utrikesdepartementet. Jag väljer att besvara frågorna i ett sammanhang.

UD ska respektera offentlighetsprincipen. Där det har funnits brister i efterlevnaden av rutiner ska dessa åtgärdas. Jag har nu gett Utrikesdepartementets rättschef i uppdrag att tillsammans med en arbetsgrupp gå till botten med vad som behöver göras för att departementets hantering av allmänna handlingar sker korrekt. Detta arbete har getts högsta prioritet och förslag ska lämnas senast den 28 februari 2018.

Jag vill tillbakavisa uppgifterna om att UD har skapat ett parallellt system. Den digitala yta som användes är ett exempel på ett vanligt arbetsverktyg som används dagligen i Regeringskansliet. Motsvarande digitala ytor används frekvent i det löpande arbetet och till exempel för IDA-grupper (interdepartementala arbetsgrupper). De digitala ytorna är en del av Regeringskansliets dokumenthanteringssystem (DHS), byggt på programmet Microsoft SharePoint som infördes i Regeringskansliet 2009.

Det kan konstateras att material har funnits på den digitala ytan som borde ha registrerats i ett tidigare skede. Det var fel och det har också Utrikesdepartementet vidgått.

Information

Den 14 december 2017 informerade utrikesminister Margot Wallström utrikesutskottet om UD:s hantering av vissa handlingar relaterade till Sveriges kampanj för FN:s säkerhetsråd. Kabinettsekreterare Annika Söder hade tidigare lämnat kort information om dessa frågor i samband med utrikesutskottets sammanträde den 7 december 2017.

Inför mötet med utrikesutskottet den 14 december 2017 överlämnades ett underlag från UD. I underlaget anges bl.a. följande:

[...] Den gemensamma arbetsytta som nämnts i debatten är ett helt vanligt digitalt arbetsverktyg inom Regeringskansliet, som funnits sedan år 2009. Det hette tidigare Sharepoint, och bytte sedan namn till DHS. Det rör sig om ett verktyg för att effektivisera arbetssättet genom att dela information, och används frekvent i RK:s dagliga arbete. I det nu aktuella fallet hade tjänstemän på UD och på FN-representationen i New York som arbetade med säkerhetsrådslkampanjen tillgång till arbetsytan. Det var inte fråga om ett "separat datasystem".

Den handling som nämnts i media utgör en samling blad, ett för varje land, där löpande kampanjtåtgärder antecknades. Syftet var att ge medarbetare som arbetade med kampanjen en överblick över vad som gjordes. Den samlade handlingen, med de olika bladen, är på närmare 900 sidor. Den ger en bild av hur kampanjen bedrevs.

Gällande ordning

Rätten att ta del av allmänna handlingar

Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning ska varje svensk och utländsk medborgare enligt 2 kap. 1 § och 14 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen (TF) ha rätt att ta del av allmänna handlingar.

Med handling avses enligt 2 kap. 3 § första stycket TF en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel, exempelvis e-postmeddelanden.

En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet. En handling anses enligt 2 kap. 6 § TF inkommen till en myndighet när den har anlänt till myndigheten eller kommit någon behörig befattningshavare till handa. Enligt 2 kap. 7 § första stycket TF anses en handling upprättad hos en myndighet när den har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den hänförs har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänförs till visst ärende, när den har justerats eller på annat sätt färdigställts av myndigheten.

Rätten att ta del av allmänna handlingar får enligt 2 kap. 2 § TF endast begränsas om det krävs med hänsyn till vissa grundläggande intressen som anges i TF, t.ex. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation, det allmännas ekonomiska intresse eller skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Begränsningarna ska anges noga i bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, eller i en annan lag som OSL hänvisar till.

Av 15 kap. 1 § OSL följer exempelvis att sekretess gäller för uppgifter som rör Sveriges förbindelser med en annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs (utrikessekretess).

Registrering av allmänna handlingar

Enligt 5 kap. 1 § OSL ska allmänna handlingar registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver dock inte registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in till eller upprättats hos myndigheten. Om det är uppenbart att en allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, behöver den varken registreras eller hållas ordnad.

Bedömningen om en handling uppenbart är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet får göras från fall till fall. Handlingar som typiskt sett kan höra dit är pressklipp, cirkulär, reklamtryck, statistiska meddelanden, kopior av andra myndigheters yttranden, anonyma skrifter och skrifter från enskilda med meningslöst eller obegripligt innehåll (se prop. 1979/80:2 Del A s. 355 f.). Även handlingar som avser enkla förvaltningsbestyr, t.ex. enklare meddelanden mellan tjänstemän om överenskommelser om sammanträffanden och liknande, kan anses höra dit (se JO 1995/96 s. 485).

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

Bestämmelsen i 5 kap. 1 § OSL om att allmänna handlingar ska registreras så snart de har kommit in eller upprättats innehåller inte någon bestämd tidsgräns. JO har emellertid uttalat att det ligger i sakens natur att registreringen ska ske så snart det är praktiskt möjligt, i normalfallet senast påföljande arbetsdag (se bl.a. JO 2007/08 s. 565).

Hantering av allmänna handlingar

Som redan har framgått, innehåller OSL bestämmelser som kompletterar bestämmelserna om allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar i 2 kap. TF. Syftet med bestämmelserna är bl.a. att offentlighetsprincipen ska kunna tillämpas på ett effektivt sätt.

I 4 kap. OSL finns bestämmelser om hur en myndighet ska organisera hanteringen av allmänna handlingar m.m. och därigenom underlätta för allmänheten vid sökande efter allmänna handlingar.

Enligt 4 kap. 1 § OSL ska en myndighet ta hänsyn till rätten att ta del av allmänna handlingar när den organiserar hanteringen av sådana handlingar och vid övrig hantering av allmänna handlingar. Myndigheten ska särskilt se till

1. att allmänna handlingar kan lämnas ut med den skyndsamhet som krävs enligt TF
2. att allmänna handlingar kan skiljas från andra handlingar

3. att rätten att ta del av allmänna handlingar enligt TF säkerställs samtidigt som sekretessskyddet upprätthålls
4. att automatiserad behandling av uppgifter hos myndigheten ordnas med beaktande av det intresse som enskilda kan ha av att själva utnyttja tekniska hjälpmedel hos myndigheten för att ta del av allmänna handlingar.

En myndighet ska vidare särskilt beakta

1. att enskilda bör ges goda möjligheter att söka allmänna handlingar
2. att det bör framgå när uppgifter har tillförts en allmän handling och, om de har ändrats eller gallrats, vid vilken tidpunkt detta har skett
3. att allmänna handlingar inte bör innehålla förkortningar, koder eller liknande som kan försvåra insynen enligt tryckfrihetsförordningen.

Varje myndighet ska även upprätta en beskrivning med information enligt vad som närmare anges i 4 kap. 2 § OSL för att underlätta allmänhetens sökning efter allmänna handlingar hos myndigheten.

Särskilda bestämmelser om registrering och arkivering för Regeringskansliet, UD och utlandsmyndigheterna

Utöver de grundläggande reglerna om allmänna handlingars offentlighet i TF och reglerna om myndigheters hantering av allmänna handlingar i OSL, finns särskilda bestämmelser som reglerar handläggningen i Regeringskansliet, UD och utlandsmyndigheterna.

Enligt 49 § i förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, förkortad RKI, ska det för registrering av allmänna handlingar i varje departement finnas ett eller flera diarium som förs med hjälp av automatisk databehandling.

Enligt 49 a § första stycket RKI ansvarar förvaltningschefen för frågor om registrering av allmänna handlingar i Regeringskansliet. I bestämmelsens andra stycke anges att detta ansvar inte omfattar registrering av allmänna handlingar i de särskilda diarium som förs i bl.a. Utrikesdepartementet och inte heller i de diarium som förs med stöd av 3 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641). För sådana diarium ansvarar expeditiionschefen vid departementet.

Inom ett departement ska expeditiionschefen säkerställa att det finns en ordning för att allmänna handlingar tas om hand för registrering (49 a § tredje stycket RKI).

Enligt avsnitt 4.5.3 i de riktlinjer för registrering som finns i Regeringskansliet (PM 1982:3 Registreringen av allmänna handlingar i Regeringskansliet) bör inkomna handlingar genom vilka ett ärende väcks alltid registreras i ett diarium. Om dagboksblad förs i ett ärende behöver dock skriftväxlingen under ärendets handläggning inte redovisas i diarium utan kan redovisas i dagboksbladet. Det bör emellertid inte förekomma att vissa allmänna handlingar i ett diariumfört ärende inte registreras alls utan bara hålls ordnade. Det beslut varigenom ett inkommet ärende avslutas bör noteras i

diariet så att detta ger upplysning om vilka ärenden som avgjorts och vilka som står öppna.

I Regeringskansliets PM 1995:3 Elektronisk post anges att meddelanden som sänds eller tas emot via extern e-post måste behandlas enligt de regler som gäller för allmänna handlingar i fråga om bl.a. diarieföring. Var och en som sänder eller tar emot e-post måste självständigt kunna bedöma om ett meddelande som kommer in till Regeringskansliet eller sänds därifrån är en allmän handling.

Handlingar från regeringens och Regeringskansliets verksamhet bildar tillsammans Regeringskansliets arkiv (53 § RKI).

Enligt 54 § första stycket RKI ansvarar förvaltningschefen för Regeringskansliets arkiv och för att de mål för arkivbildningen som anges i arkivlagen (1990:782) uppnås. Expeditionschefen ska säkerställa att det finns en ordning för att lämna över handlingar från departementen till Regeringskansliets arkiv.

Regeringskansliet ska meddela de ytterligare föreskrifter som behövs om diarieföring, arkivbildning, arkivvård, gallring av allmänna handlingar och utlåning av arkivhandlingar hos myndigheten (59 § RKI).

I 43 § Regeringskansliets föreskrifter (UF 2016:1) med arbetsordning för Utrikesdepartementet (arbetsordningen) anges att Regeringskansliets förvaltningsavdelning svarar för departementets arkiv. Arkivet är även registratorskontor enligt 48 § instruktionen.

Av 71 § arbetsordningen följer att sedan inkommande handlingar registrerats, distribueras de till chefen för den enhet som enligt arbetsordningen ska handlägga ärendet. Handlingar som upprättats inom departementet registreras inom arkivet, om inte annat följer av 72–74 §§ arbetsordningen.

Enligt 2 kap. 16 § i förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen ska det vid en utlandsmyndighet finnas ett arkiv. Utlandsmyndigheterna bildar alltså egna arkiv. Bestämmelser om myndigheters arkiv finns i arkivlagen (1990:782) och i arkivförordningen (1991:446). Regeringskansliet meddelar ytterligare föreskrifter om utlandsmyndigheternas arkiv.

Regeringskansliet ska ha tillsyn över diarieföring och arkiv inom utrikesrepresentationen och får också besluta föreskrifter om utrikesrepresentationens diarieföring, arkivbildning, arkivvård, gallring av allmänna handlingar och utlåning av arkivhandlingar (60 § RKI).

Utlandsmyndigheternas organisation och förvaltningsrättsliga status

Utrikesförvaltningen består av UD och utrikesrepresentationen (3 § RKI).

Enligt 4 § RKI lyder utrikesrepresentationen under Regeringskansliet. I bestämmelsen anges även att Regeringskansliet beslutar i frågor som rör personalen i utrikesrepresentationen och i andra frågor som rör utrikesrepresentationens administration, om något annat inte är särskilt föreskrivet. Dessutom anges att Regeringskansliet får överlämna åt en utlandsmyndighet

att avgöra ärenden eller grupper av ärenden som enligt föreskrifter i en annan förordning ska prövas av Regeringskansliet.

Chefer för utlandsmyndigheter tillsätts av regeringen (34 § RKI).

I bilagan till RKI finns bestämmelser som reglerar vilka förvaltnings- och lagstiftningsärenden respektive myndigheter som hör till de olika departementen. Av bilagan (avsnitt 3) framgår att UD har tilldelats förvaltningsärenden som bl.a. gäller svenska beskickningar och konsulat samt delegationer vid internationella organisationer. Vidare framgår att svenska beskickningar och konsulat samt delegationer vid internationella organisationer ligger under UD.

Föreskrifter om utrikesrepresentationen och regler om utlandsmyndigheternas organisation och uppgifter finns vidare i förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen.

Av förordningen framgår bl.a. följande.

Utrikesrepresentationen utgörs av utlandsmyndigheterna, honorärkonsulaten och Svenska institutet i Alexandria (1 kap. 2 § första stycket).

Utlandsmyndigheter är beskickningar, delegationer vid internationella organisationer och karriärkonsulat (1 kap. 2 § andra stycket). En beskickning benämns ambassad eller legation. En delegation vid en internationell organisation benämns delegation eller representation (1 kap. 4 §).

Utrikesrepresentationen lyder under Regeringskansliet. Utlandsmyndigheterna är i administrativt hänseende direkt underställda Regeringskansliet (1 kap. 6 §).

Vid utlandsmyndigheterna finns personal som är utsänd av regeringen och Regeringskansliet och personal som är lokalt anställd eller inhyrd av utlandsmyndigheterna (2 kap. 5 §).

Varje utlandsmyndighet beslutar om sin arbetsordning inom ramen för de föreskrifter som Regeringskansliet beslutar (2 kap. 12 §).

Utlandsmyndigheternas uppgifter behandlas i 3 kap. i förordningen. Det anges bl.a. att beskickningar och konsulat ska som förvaltningsmyndigheter handlägga och besluta i författningsreglerade ärenden (3 kap. 2 §).

I frågor som ska avgöras av en utlandsmyndighet beslutar chefen för utlandsmyndigheten. Om inte något annat är föreskrivet får chefen överlåta åt andra tjänstemän vid myndigheten att avgöra ärenden som inte är av det slaget att de behöver prövas av chefen (2 kap. 13 §).

För varje beslut av en utlandsmyndighet ska det finnas en handling som visar dagen för beslutet, beslutets innehåll och vem som har fattat beslutet. Beslut som inte dokumenteras i någon annan form ska tas in i en särskild protokollsbok eller motsvarande (2 kap. 14 §).

Beslut av en utlandsmyndighet får överklagas till Regeringskansliet. Regeringskansliets beslut i ett överklagat ärende får inte överklagas. Utlandsmyndigheternas beslut i administrativa ärenden får inte överklagas (4 kap. 6 §).

Regeringskansliet får meddela föreskrifter om utrikesrepresentationens organisation och verksamhet (4 kap. 3 §).

Utlandsmyndigheterna är alltså i administrativt hänseende direkt underställda Regeringskansliet. De agerar dock i vissa situationer som självständiga förvaltningsmyndigheter, bl.a. när de fattar egna beslut i förvaltningsärenden samt vid prövning om utlämnande av allmänna handlingar enligt 2 kap. 14 § TF.

Utlandsmyndigheternas organisation, förvaltningsrättsliga status och frågan i vilken utsträckning de utgör självständiga myndigheter har analyserats av flera utredningar, senast av Utrikesförvaltningsutredningen i delbetänkandet Utrikesförvaltning i världsklass – En mer flexibel utrikesrepresentation (SOU 2010:32) och i utredningens slutbetänkande Utrikesförvaltning i världsklass (SOU 2011:21). Delbetänkandet tar upp effektivitet och flexibilitet i utrikesrepresentationen. Slutbetänkandet ser till utrikespolitiken i sin helhet och till dess förvaltning.

I delbetänkandet anför Utrikesförvaltningsutredningen bl.a. att en utlandsmyndighets myndighetsstatus är tydlig vid myndighetsutövning mot enskild, exempelvis när utlandsmyndigheten fattar beslut i migrationsärenden eller konsulära ärenden. Utredningen anger vidare att i den del av verksamheten som består av beredning av regeringsärenden och biträde åt regeringen och statsråden i deras verksamhet fungerar utlandsorganisationen i stället som en del av Regeringskansliet/UD. Utredningen konstaterar att den övergripande styrningen av utlandsmyndigheternas verksamhet inte heller sker som för reguljära myndigheter genom instruktion och regleringsbrev, utan inom ramen för Regeringskansliets och UD:s verksamhetsplanering. Finansiering sker över UD:s andel av Regeringskansliets förvaltningsanslag.

I delbetänkandet föreslås bl.a. att utlandsmyndigheternas myndighetsstatus ska avskaffas och att utrikesrepresentationen ska inordnas i Regeringskansliet. Enligt utredningen skulle en konsekvens av förslaget bli att myndighetsgränserna skulle försvinna och att all verksamhet skulle ske inom en och samma myndighet, Regeringskansliet. Utredningen anför bl.a. följande (SOU 2010:32 s. 62):

[...] Enligt huvudregeln kommer därigenom handlingar som utväxlas mellan olika organ eller enheter inte att bli allmänna. Med en förändring av myndighetsstatusen blir kommunikationen mellan Regeringskansliet och utlandsenheterna eller mellan olika utlandsenheter att betrakta på samma sätt som kommunikation mellan olika departement när det gäller tillämpning av bestämmelser om offentlighet och sekretess. Inom den sammanhållna förvaltning som regeringskansliet utgör är det naturligt att kommunikationen betraktas på detta sätt.

I pågående utvecklingsarbeten som syftar till att skapa mer integrerade arbetssätt inom Regeringskansliet ingår projekt som rör dokumenthantering. Möjligheten att t.ex. skapa gemensamma lagringsytor och åtkomst av arbetsdokument förenklas om en en-myndighetslösning kommer till stånd. Det skulle vara av stort värde i många arbetsprocesser. [...]

Utredningens förslag har inte lett till några lagstiftningsåtgärder.

Frågan om utlandsmyndigheternas självständighet har även behandlats av konstitutionsutskottet i samband med granskningen av regeringens agerande

efter flodvågskatastrofen (bet. 2005/06:KU8). Utskottet uttalade bl.a. följande (s. 80):

[...] utlandsmyndigheter som ägnar sig åt myndighetsutövning mot enskild etc. är självständiga på samma sätt som myndigheter inom Sverige är det i motsvarande situation. Någon annan myndighet, t.ex. regeringen eller Regeringskansliet, får därvid således inte lägga sig i utlandsmyndighetens verksamhet därvidlag.

När det sedan gäller övriga delar av utlandsmyndigheternas verksamhet bör först noteras att utlandsmyndigheterna inte lyder under regeringen utan under Regeringskansliet. Det fordras med andra ord inga regeringsbeslut för att ingripa i utlandsmyndigheternas verksamhet utan ett regeringskanslibeslut. Genom gällande föreskrifter har sådana beslut delegerats till UD. Det är alltså departementschefen eller, efter ytterligare delegation, någon annan vid UD som har denna möjlighet. I en situation när det anses finnas behov att styra utlandsmyndigheterna, och det inte inkräktar på dessas självständighet i samband med myndighetsutövning mot enskild etc., är det alltså i första hand departementschefen vid UD som fattar erforderliga beslut. Några konstitutionella hinder mot långtgående och detaljerad styrning härvidlag finns inte.

I Utrikesförvaltningsutredningens delbetänkande SOU 2010:32 (s. 54) anges att det inte finns något entydigt svar när det gäller frågan om utlandsmyndigheternas förvaltningsrättsliga status. Statusen för utlandsmyndigheterna har enligt utredningen inte gått att passa in i svensk förvaltningsrätt och dess förankring i myndighetsbegreppet. Som har framgått, är dock utlandsmyndigheterna självständiga myndigheter i vissa avseenden, exempelvis vid prövning av begäran att få ta del av allmänna handlingar.

Arbetsgrupper i Regeringskansliet

I Statsrådsberedningens promemoria PM 1982:3 Registrering av allmänna handlingar i Regeringskansliet, avsnitt 3.3.3, anförs följande under rubriken Arbetsgrupper.

I Regeringskansliet tillsätts inte sällan under hand arbetsgrupper som har att utreda och framlägga förslag i någon fråga, i vilken beslut kan komma att fattas av regeringen. En sådan arbetsgrupp består ibland bara av tjänstemän från det departement till vars verksamhetsområde frågan främst hör. Ofta ingår emellertid i arbetsgruppen också företrädare för andra departement och ibland också företrädare för en eller flera utomstående myndigheter eller andra intressenter.

I samtliga fall måste det av arbetsgruppen bedrivna arbetet betraktas som ett internt arbete inom Regeringskansliet. Arbetsgruppen utgör inget självständigt organ utan bör, när det gäller frågan om en skriftväxling ger upphov till en allmän handling, helt jämföras med en departementstjänsteman som i tjänsten fått uppdraget att utreda och framlägga förslag i den aktuella frågan. Utkast och koncept som skickas mellan medlemmarna i arbetsgruppen utgör inte allmänna handlingar på grund av undantaget under 3.2.4 i det föregående. Slutprodukten, arbetsgruppens förslag, blir allmän handling när den är färdigställd. Hänförs sig förslaget till ett visst ärende blir dock förslaget, förutsatt att det inte dessförinnan expedieras, allmän handling först när ärendet har slutbehandlats eller beslut i ärendet har expedierats (se reglerna 2 och 5 om när en handling skall anses upprättad).

Beslut från JO

Riksdagens ombudsmän, JO, prövade under förra året två ärenden om diarieföring av allmänna handlingar inom Regeringskansliet.

I ett beslut den 2 februari 2017 (dnr 5883-2015) riktade JO allvarlig kritik mot Sjöfartsverket och Näringsdepartementet för bl.a. bristande diarieföring av allmänna handlingar. En journalist hade begärt att få ut handlingar om en upphandling av räddningshelikoptrar från Sjöfartsverket och Näringsdepartementet. JO:s utredning visade att tjänstemän vid myndigheterna i vissa fall hade använt sina privata e-postadresser vid korrespondens och underlåtit att diarieföra allmänna handlingar i ärendet, vilket JO riktade allvarlig kritik mot. Myndigheterna fick även kritik för att detta hade resulterat i att allmänna handlingar inte hade kunnat lämnas ut på begäran.

I ett beslut den 4 oktober 2017 (dnr 6579-2016) riktade JO kritik mot UD för att departementet inte löpande hade tagit ställning till om vissa handlingar skulle diarieföras och för att en begäran att få ta del av e-postloggar hade hanterats på ett sätt som lett till att handläggningen kommit i konflikt med TF:s skyndsamhetskrav. JO konstaterade att UD återkommande hade fått kritik för att departementet åsidosatt skyndsamhetskravet i TF och uppmanats att säkerställa att organisationen på ett godtagbart sätt kunde hantera framställningar om att få ta del av allmänna handlingar. JO förutsatte att UD vidtog åtgärder med anledning av den kritik som riktats mot departementet tidigare och de kritiska synpunkter som fördes fram i detta beslut.

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har vid flera tillfällen behandlat frågor om diarieföring i Regeringskansliet inom ramen för sin granskning. I det följande uppmärksammas fem granskningar från senare år där detta har berörts.

Hösten 2012 (bet. 2012/13:KU10 s. 22 f.) granskade utskottet hanteringen av hemliga handlingar vid Justitiedepartementet, Landsbygdsdepartementet och UD. I granskningen berördes bl.a. frågor om diarieföringen vid departementen och allmänhetens tillgång till diarierna. Det konstaterades bl.a. att UD:s huvuddiarium inte motsvarade de krav som finns i OSL om registrering av allmänna handlingar. I sitt ställningstagande uttalade utskottet 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. Utskottet anförde även att 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. Vidare uttalade utskottet att syftet med OSL:s grundläggande bestämmelser om diarieföring är att garantera allmänhetens tillgång till allmänna handlingar.

Hösten 2014 (bet. 2014/15:KU10 s. 20 f.) granskade utskottet bl.a. Regeringskansliets handläggning av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar. Mot bakgrund av vissa uppmärksammade brister i

ärendehantering underströk utskottet i sitt ställningstagande vikten av välfungerande rutiner för akthantering, dokumentation och diarieföring, både i syfte att säkerställa en grundlagsenlig och effektiv ärendehantering i Regeringskansliet och i syfte att möjliggöra en efterföljande kontroll av ärendenas handläggning.

I samband med utskottets granskning av regeringens beslut om frysning av projekt E4 Förbifart Stockholm våren 2015 (bet. 2014/15:KU20 s. 179 f.) framkom att underlag från Trafikverket som hade kommit in till Regeringskansliet den 14 och 15 oktober 2014 föreföll ha diarieförts den 29 oktober 2014. Utskottet anförde i sitt ställningstagande att enligt huvudregeln i 5 kap. 1 § OSL ska allmänna handlingar registreras så snart de kommit in, vilket nu inte hade skett. Utskottet förutsatte att man inom Regeringskansliet följer bestämmelserna om registrering av allmänna handlingar.

I en granskning av hanteringen av riksdagens budgetbeslut för 2016 om särskilda medel till universitet och högskolor (bet. 2015/16:KU20 s. 17 f.) framkom att ett e-brev med information om utgiftsbegränsande åtgärder som ministern för högre utbildning och forskning skickade den 18 december 2015 diariefördes i Utbildningsdepartementet först dagen efter det att handlingen begärts ut drygt fem veckor senare. Utskottet noterade i sitt ställningstagande att utskottet tidigare hade anført att allmänna handlingar enligt huvudregeln i 5 kap. 1 § OSL ska registreras så snart de kommit in och förutsatte att man inom Regeringskansliet följer bestämmelserna om registrering av allmänna handlingar. Mot bakgrund av den brist i diarieföringen som hade framkommit i den aktuella granskningen fann utskottet anledning att inskräpa vikten av att så sker.

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

Under våren 2016 hade utskottet anledning att överväga frågor om allmänna handlingar och handlingsoffentlighet när det gäller två organ som inte ingår i den formella beredningsprocessen i Regeringskansliet: säkerhetspolitiska rådet och innovationsrådet (bet. 2015/16:KU20 s. 239 f. och 243 f.).

I en granskning av dokumentationen av säkerhetspolitiska rådets möten och uttalanden därom uppmärksammade utskottet bl.a. hur anteckningar från rådets möten hanterades från tryckfrihetsrättslig synpunkt. Vad som hade framkommit i granskningen gav inte anledning till något uttalande av utskottet. Inte heller granskningen av dokumentation från innovationsrådets möten gav anledning till något uttalande från tryckfrihetsrättslig synpunkt.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser till Regeringskansliet begärde utskottet dels att få ta del av bl.a. beslut och föreskrifter av relevans för ärendet samt resultatet av den utredning hos UD som skulle redovisas senast den 28 februari 2018, dels svar på ett antal frågor och på kompletterande frågor.

Utskottet fick den 22 februari 2018, den 22 mars 2018, den 12 april 2018 och den 9 maj 2018 svarspromemorior, jämte därtill fogade bilagor, som har utarbetats inom UD (bilaga A2.4.2–5).

De handlingar av relevans för ärendet som utskottet efterfrågade bifogades den svarspromemoria som överlämnades till utskottet den 22 februari 2018. Resultatet av den utredning hos UD som skulle redovisas senast den 28 februari 2018 överlämnades till utskottet den 28 februari 2018 (bilaga A2.4.6).

I svarspromemoriorna anförs bl.a. följande med anledning av utskottets begäran om en redogörelse för utrikesförvaltningens regler och rutiner när det gäller användningen av gemensamma arbetsytor. I Regeringskansliet används sedan hösten 2008 ett gemensamt webbaserat dokumenthanteringsstöd i Sharepoint, förkortat DHS. I DHS kan elektroniska dokument sparas. Tanken är att DHS ska användas som ett verktyg för att effektivisera samarbeten genom att dela information. Vid införandet av DHS avdelades en arbetsyta för varje departement. Gemensamma arbetsytor i Regeringskansliet skapas när det finns behov av att effektivisera samarbetet i bl.a. projekt eller ärenden som involverar flera anställda inom en eller flera enheter i ett visst departement eller flera departement. De personer som behöver tillgång till det gemensamma materialet för sitt arbete ges behörighet till ytan. Ytor används exempelvis när en lagrådsremiss eller en proposition ska arbetas fram av flera handläggare gemensamt och var och en behöver tillgång till handlingarna i ärendet. Det finns möjlighet att skapa såväl tillfälliga arbetsytor som kan användas under högst sex månader, som mer permanenta ytor som kan användas under längre tid. De tillfälliga arbetsytorna kan skapas av enskilda handläggare. Arbetsytor som ska användas internt inom en enhet under längre tid kan skapas av enhetens ytadministratör. Enhetsöverskridande ytor skapas av ytadministratören på departementsnivå, som också kan skapa arbetsytor som flera departement har åtkomst till, s.k. departementsöverskridande arbetsytor. Ett exempel på en permanent departementsöverskridande arbetsyta är den som används när propositioner, skrivelser till riksdagen och liknande ska delas inom Regeringskansliet. Varje departement har en egen del av ytan och andra departement får tillgång till den genom en länk. Gemensamma arbetsytor i DHS används för närvarande inte vid utlandsmyndigheterna.

Ansvarig för ett departements arbetsyta är expeditionschefen eller den som departementet utser i en arbetsordning eller annat särskilt beslut. Expeditionschefen eller den som annars är ansvarig för departementets arbetsyta får överlåta uppgiften att ansvara för ytan vidare.

Expeditionschefen i UD har beslutat att ansvarig för respektive arbetsyta i UD ska vara berörda chefstjänstemän och enhetschefer samt ordföranden i den fackliga organisationen.

På en gemensam arbetsyta läggs sådan information upp som bedöms nödvändig för arbetet i projektet eller ärendet. Det kan exempelvis handla om utkast till dokument, kommentarer till utkast, förslag på aktiviteter, beskrivning av genomförda aktiviteter samt olika typer av promemorior som redovisar utredningar i frågor som är relevanta för projektet eller ärendet och slutsatser av dessa.

Reglerna i 2 kap. TF om allmänna handlingars offentlighet gäller även för material som sparats på en gemensam arbetsyta. Under tiden som en arbetsyta används är det möjligt att lägga upp såväl allmänna handlingar som andra dokument på ytan. Det är också möjligt att skapa dokument direkt på ytan.

Inom Regeringskansliet förekommer att det tillsätts arbetsgrupper som ges åtkomst till en gemensam arbetsyta. I sådana arbetsgrupper kan det även ingå medarbetare som är anställda vid t.ex. en utlandsmyndighet. Arbetet som arbetsgruppen bedriver betraktas även i sådana fall som ett internt arbete inom Regeringskansliet (jfr SB PM 1982:3 avsnitt 3.3.3).

UD har i konsekvens med detta bedömt att den åtgärden att en handling läggs upp på en arbetsgrupps gemensamma arbetsyta inte i sig medför att handlingen blir allmän.

När en arbetsyta inte längre behövs tas den bort. Handlingar som blir allmänna i samband med att ett ärende slutbehandlats arkiveras. I samband med detta bedöms också i vilken mån resterande material som t.ex. utkast till beslut och minnesanteckningar, ska tas om hand för arkivering. Det material som ska arkiveras eller tas om hand för arkivering när ärendet avslutas diarieförs och sparas i det aktuella ärendet, elektroniskt eller i pappersform, innan den gemensamma arbetsytan tas bort.

Utskottet begärde vidare en beskrivning av den gemensamma arbetsyta som nämns i anmälan och i DN:s artikel och det arbete som förekom på arbetsytan. I svarspromemoriorna anges bl.a. följande i denna del.

Enhetschefen för enheten för säkerhetspolitik i UD beslutade den 17 december 2014 att inrätta en arbetsgrupp i Regeringskansliet. Syftet med arbetsgruppen var att främja Sveriges kandidatur till FN:s säkerhetsråd för perioden 2017–2018 fr.o.m. 2014-12-17 t.o.m. 2016-08-31. I beslutet angavs vilka som skulle ingå i arbetsgruppen och att gruppmedlemmarna skulle ha tillgång till en gemensam arbetsyta på vilken det löpande arbetet inom arbetsgruppen kunde bedrivas. I arbetsgruppen ingick anställda vid Regeringskansliet och vid FN-representationen i New York. Arbetsgruppens sammansättning förändrades vid flera tillfällen och medlemmar lades till eller togs bort. Vid varje förändring fattades ett nytt beslut. Även tiden för arbetsgruppens arbete kring kandidaturen förlängdes vid ett tillfälle genom ett särskilt beslut. Besluten bifogades den svarspromemoria som överlämnades till utskottet den 22 februari 2018.

När den gemensamma arbetsytan hade skapats inrättades det en struktur som innebar att ett blad skapades för varje land. Bladen skapades den 2 december 2014. Arbetet på ytan påbörjades dock inte förrän arbetsgruppen

hade inrättats. Vissa av de handlingar som gjordes tillgängliga på ytan skapades före den 17 december 2014.

Kampanjen till säkerhetsrådet inleddes redan 2009. Till ytan fördes inledningsvis handlingar och anteckningar från tidigare skeden av kampanjarbetet. Dateringen av dessa handlingar och anteckningar kopplades till datumet när aktuell aktivitet utfördes. Dateringen var alltså inte kopplad till datumet när anteckningarna och handlingarna fördes till den gemensamma arbetsytan. Det var inte möjligt att föra handlingar eller anteckningar till arbetsytan innan den skapades.

Arbetet på ytan strukturerades genom att ett dokument lades upp för varje land som finns representerat i FN:s generalförsamling. På dessa dokument fördes det löpande in uppgifter om kampanjåtgärder kopplade till respektive land. Syftet var att ytan skulle användas av arbetsgruppens medlemmar för att på ett så effektivt sätt som möjligt bedriva det löpande arbetet med säkerhetsråds kandidaturen samt för att ge arbetsgruppens medlemmar tillgång till en aktuell överblick över vad som gjordes och säkerställa att alla medlemmar alltid hade tillgång till samma material.

När det gäller utskottets fråga hur hanteringen av information från UD respektive den svenska FN-representationen på den aktuella gemensamma arbetsytan förhöll sig till bestämmelserna om inkomna och upprättade handlingar i 2 kap. TF anförs följande. Arbetsgruppen skapades inom Regeringskansliet, och dess arbete betraktades som ett internt arbete inom Regeringskansliet. Åtgärden att spara handlingar på den gemensamma arbetsytan har i sig inte bedömts medföra att handlingarna är att betrakta som allmänna.

Utskottet begärde även en redogörelse för bl.a. när och hur de handlingar som förekom på den gemensamma arbetsytan lades upp där, hur arbetet på den gemensamma arbetsytan utfördes, när handlingarna diariefördes och när de fick karaktären av allmän handling. Som svar på dessa frågor anförs bl.a. följande i svarspromemoriorna.

Arbetsgruppens arbete avslutades den 31 oktober 2016. Avsikten var att arbetsytan skulle avslutas samt att de handlingar på ytan som bedömdes upprättade med anledning av att ärendet var slutbehandlat skulle diarieföras. Detta arbete kom att dra ut på tiden. De handlingar som bedömdes vara allmänna diariefördes av registrator den 17 november 2017. De ca 900 sidorna diariefördes som en handling.

Arbetsytans struktur bestod av ett blad för varje land. På dessa blad antecknades olika aktiviteter kopplade till respektive land. Till vissa av anteckningarna fogades bilagor som utgjordes av handlingar med koppling till aktuell aktivitet, exempelvis rapporter och brev. Flera av dessa bilagor hade när de lades upp på ytan redan diarieförts i andra ärenden. De bilagor som inte redan hade diarieförts när de lades upp på arbetsytan registrerades senare i ärenden som tidigare hade registrerats. Detta skedde i anslutning till att övriga handlingar på arbetsytan diariefördes den 17 november 2017.

Arbetet på den gemensamma arbetsytan utfördes genom att arbetsgruppens medlemmar löpande gjorde anteckningar på bladen för de olika länderna om aktiviteter som var kopplade till respektive land. Till anteckningarna knöts handlingar som på olika sätt var relevanta för de aktiviteter som antecknades. Vissa av handlingarna är tillkomna innan arbetsgruppen hade inrättats. Dessa handlingar knöts till anteckningarna eftersom handlingarna bedömdes vara relevanta för arbetet med kampanjen. För allt material som tillförts ytan, även sådant material som tillförts före den 17 december 2014, gäller reglerna i 2 kap. TF.

När arbetet i arbetsgruppen avslutades den 31 oktober 2016 var avsikten att materialet på den gemensamma arbetsytan skulle gås igenom och att de handlingar som skulle tas om hand för arkivering skulle lämnas till registrator för diarieföring. Övrigt material skulle rensas ut. Detta kom att dra ut på tiden, och diarieföringen skedde vid en senare tidpunkt än vad som ursprungligen var tänkt.

På utskottets fråga om hur diarieföringen av de aktuella handlingarna förhöll sig till gällande regelverk om registrering av allmänna handlingar anfördes följande. Bestämmelserna i 5 kap. 1 § OSL om att allmänna handlingar ska registreras så snart de har kommit in eller upprättats innehåller inte någon bestämd tidsgräns. Registrering bör dock ske så snart det är praktiskt möjligt. Eftersom handlingarna på den gemensamma arbetsytan bedömdes vara arbetsmaterial behövde de inte diarieföras så länge ärendet inte var slutbehandlat. När ärendet avslutades gjordes bedömningen att handlingar i ärendet skulle diarieföras. Arbetsgruppens arbete avslutades den 31 oktober 2016. De handlingar som i och med att ärendet slutbehandlades bedömdes bli allmänna borde ha registrerats i så nära anslutning som möjligt till att ärendet slutbehandlades.

Vidare anges att det i svaret till DN inte angavs något datum för när registreringen skedde samt att den information som lämnades inte var felaktig och inte heller avsedd att på något sätt vara missvisande. Det upplyses om att DN:s frågor kom in till UD den 12 oktober 2017. Det anfördes att kontakten med DN gav upphov till flera frågeställningar som bereddes inom Regeringskansliet.

Utskottet noterade även att den 5 december 2017 skrev utrikesministern på Twitter att ”Kandidaturen till säkerhetsrådet har granskats noga av konstitutionsutskottet, utrikesutskottet och av UD internt. Inga felaktigheter kunde hittas.”. Utskottet konstaterade att konstitutionsutskottet i betänkande 2016/17:KU20 hade påpekat felaktigheter i diarieföringen. Utskottet frågade därför hur utrikesministerns uttalande om att inga felaktigheter kunde hittas förhöll sig till det som utskottet anförde i det betänkandet om UD:s diarieföring av allmänna handlingar. I svaret på denna fråga anfördes följande.

Konstitutionsutskottet uttalade i betänkande 2016/17:KU20 att utskottet ur formell synvinkel inte hade något att anmärka på när det gällde hur själva kampanjen hade bedrivits. Vidare konstaterade utskottet att såvitt hade

framkommit angående finansieringen av kampanjen och aktiviteter så hade Dac-reglerna om avräkning av bistånd följts.

Utrikesministerns uttalande på Twitter avsåg att granskningarna inte hade funnit några felaktigheter i hur kandidaturarbetet hade bedrivits. Twitterinlägget följde på ett längre inlägg på Facebook dagen innan. På Facebook skrev utrikesministern bl.a. följande. Tre olika granskningar/utvärderingar av Sveriges kandidatur till säkerhetsrådet har genomförts: av utrikesutskottet, konstitutionsutskottet och internt av UD. Ingen av dessa kunde påtala några oegentligheter eller felaktigheter i hur kandidaturen bedrevs. Konstitutionsutskottet riktade ingen kritik mot själva kandidaturarbetet men mot bristande diarieföring.

Utfrågning med utrikesminister Margot Wallström

Den 19 april 2018 höll konstitutionsutskottet en offentlig utfrågning med utrikesminister Margot Wallström (bilaga B15).

Vid utfrågningen anförde utrikesministern i huvudsak följande om den gemensamma arbetsytan och om UD:s diarieföring av den aktuella handlingen.

Utrikesministern konstaterade att utlandsmyndigheterna – ambassader, representationer, delegationer och generalkonsulat – är självständiga myndigheter. Hon uppgav att det bl.a. innebär att handlingar som upprättas där eller skickas mellan utlandsmyndigheterna blir allmänna handlingar.

För kandidaturarbetet skapades det en intern arbetsgrupp bestående av dels tjänstemän på UD i Stockholm, dels anställda vid FN-representationen i New York.

Arbetsgruppen inrättades den 17 december 2014. För arbetsgruppens räkning skapades det en gemensam, digital arbetsyta den 2 december 2014. Syftet med den digitala arbetsytan var enligt utrikesministern att arbetsgruppen skulle kunna få en överblick av hela kandidaturarbetet. Arbetsytan strukturerades så att en flik skapades för varje land. På dessa landspecifika flikar samlades uppgift om exempelvis ambassadernas rapportering, vilka kontakter Sverige hade haft med landets representanter och bedömningar av landets stöd för Sveriges kandidatur till säkerhetsrådet. Utrikesministern framhöll att den samlade överblicken gjorde det möjligt att bedriva ett effektivt kandidaturarbete. Det var enligt henne nödvändigt att kunna dela informationen såväl i Stockholm som i New York. Många kontakter skedde i New York, men det var också viktigt att ha en överblick i Stockholm.

Utrikesministern redovisade att arbetsgruppens medlemmar gjorde löpande anteckningar på de enskilda landsflikarna på den gemensamma arbetsytan. Även handlingar kunde knytas till anteckningarna. Vissa av handlingarna på arbetsytan hade tillkommit innan arbetsgruppen inrättades. Beträffande sådana handlingar får man enligt utrikesministern utgå från att handlingarna hade hanterats och registrerats på rätt sätt.

Utrikesministern uppgav att hon inte känner till om och i vilken utsträckning det har gjorts anteckningar på den gemensamma arbetsytan i tiden mellan det att arbetsytan skapades och det att arbetsgruppen påbörjade sitt arbete.

Utrikesministern framhöll att reglerna i tryckfrihetsförordningen gäller för allt material som tillförts den gemensamma arbetsytan, alltså även sådant material som tillförts före december 2014.

Det som fanns på arbetsytan var enligt utrikesministern ett arbetsmaterial som inte automatiskt blev allmänna handlingar. Vidare uppgav hon att det även fanns allmänna handlingar på arbetsytan. Utrikesministern anförde att frågan i vilken utsträckning arbetsytan och handlingar på den var offentliga skulle bedömas enligt vanliga regler i varje enskilt fall.

Utrikesministern uppgav att den gemensamma arbetsytan skapades i regeringens dokumenthanteringsstöd, som finns allmänt tillgängligt. Det är enligt henne ett standardiserat it-hjälpmiddel som infördes i Regeringskansliet 2008, under den förra regeringen. Utrikesministern anförde att det används varje dag, såväl i Regeringskansliet som på många andra myndigheter och företag. Hon betonade att det inte var fråga om någon mekanism skapad för säkerhetsråds-kandidaturen och att det är helt felaktigt att tala om ett parallellt datasystem.

Utrikesministern uppgav att det som var nytt med den här arbetsytan jämfört med de andra tillfällen då samma verktyg använts var att medarbetare både i Stockholm och vid utlandsmyndigheten i New York fick tillgång till den. Medarbetarna ingick i den särskilda arbetsgruppen för säkerhetsråds-kampanjen. Individuella och tidsbegränsade beslut hade fattats för varje tjänsteman som ingick i arbetsgruppen och därmed fick tillgång till arbetsytan. Det gjordes även en säkerhetsklassning av samtliga medarbetare som skulle ingå i arbetsgruppen och som skulle få tillgång till arbetsytan. Genom att man på detta sätt definierade och utsåg medlemmarna i arbetsgruppen utifrån varje enskild medlems personliga kvalifikationer avgränsades medlemskretsen, och arbetsgruppen var att betrakta som intern för UD. Det var således inte längre en relation mellan en utlandsmyndighet och UD, utan en intern arbetsgrupp med en klart avgränsad medlemskrets som använde ett gemensamt, internt, digitalt arbetsverktyg.

Enligt utrikesministern var detta den enda arbetsytan som användes av UD och som inte var intern. Med att den inte var intern förstås i detta sammanhang att även anställda hos FN-representationen i New York var medlemmar i arbetsgruppen, till skillnad mot om arbetsgruppen enbart hade bestått av lokalanställda hos UD i Stockholm.

Utrikesministern betonade att det inte har funnits någon avsikt att använda arbetsytan för att undanhålla information. Hon framhöll att arbetsytan var ett praktiskt arbetsverktyg.

När det gäller frågan om registrering och diarieföring uppgav utrikesministern att när kandidaturarbetet avslutades skulle även arbetsytan avslutas och handlingar registreras enligt gällande rutiner. Arbetsgruppen avslutades den 31 oktober 2016, och ett arbete inleddes med att gå igenom vilket innehåll på ytan som utgjorde allmänna handlingar och därmed skulle registreras. Materialet innehöll över 900 sidor. Detta arbete kom att dra ut på tiden och

registreringen tog alldeles för lång tid. Utrikesministern uppgav att registreringen borde ha skett snabbare.

Bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen om när allmänna handlingar ska registreras innehåller inte någon bestämd tidsgräns, men det ska ske så snart det är praktiskt möjligt. Eftersom handlingarna på den gemensamma arbetsytan bedömdes vara arbetsmaterial för arbetsgruppen behövde de enligt utrikesministern inte diarieföras så länge ärendet inte var slutbehandlat. Hon anförde att det var där som tidsförskjutning uppstod och skapade en besvärlig ”backlog”. Utrikesministern pekade dock på att flera av bilagorna redan hade diarieförts i andra ärenden när de lades upp på arbetsytan.

Att handlingar inte har diarieförts korrekt eller i tid beror enligt utrikesministern på att rutiner inte har följts. Denna bristfälliga hantering var enligt henne inte avsiktlig. Utrikesministern betonade att de omständigheterna att materialet var omfattande, att UD har en ökad ärendemängd och att departementet som regel behöver göra en sekretessprövning vid varje begäran om utlämnande inte utgör någon ursäkt, men de är en del av förklaringen. Utrikesministern framhöll att UD ska följa gällande regler och offentlighetsprincipen.

Utrikesministern uppgav att när medierna ställde frågor om arbetsytan hade genomgången av materialet inte slutförts. UD valde då att omgående registrera all den information som fanns på arbetsytan, detta för att inom rimlig tid kunna tillmötesgå mediernas förfrågan och göra sekretessprövningar.

Utrikesministern och departementet tog konstitutionsutskottets tidigare uttalande kritik mot UD:s brister i hanteringen av allmänna handlingar inom ramen för säkerhetsråds-kandidaturen på allvar. Efter kritiken vidtogs åtgärder för att stärka rättssekretariatets roll. Det tillfördes personal och gjordes ökade informationsinsatser. Utrikesministern konstaterade att detta visade sig inte räcka.

När utrikesministern fick kännedom om att departementet brustit i efterlevnaden av regelverket drog hon slutsatsen att ett genomgripande arbete behövde göras. Det var för henne av högsta prioritet att se till att bristerna åtgärdades. Hon bad UD:s rättschef att ta fram förslag till åtgärder för att säkerställa att departementets hantering av allmänna handlingar sker korrekt. Förslagen presenterades den 28 oktober 2018 och har delgetts konstitutionsutskottet. Dessa förslag utgör nu det åtgärdsprogram som omsätts i hela utrikesförvaltningen under året. Syftet är att på djupet komma till rätta med brister och se till att det görs rätt i framtiden. En del är redan åtgärdad, annat pågår. Enligt utrikesministern är de åtgärder som nu genomförs större och djupare. Utbildning om hantering av allmänna handlingar görs obligatorisk för samtliga medarbetare, såväl utsända som lokalanställda. Vidare har enligt utrikesministern all information om hantering av allmänna handlingar förbättrats. Informationen finns nu samlad och enkelt tillgänglig. Alla enheter och utlandsmyndigheter ska göra en handlingsplan för arbetet med allmänna handlingar, så att regelverket omsätts på varje arbetsplats. Det har inrättats en ny stödfunktion på rättssekretariatet. Uppföljningen har skärpts; hanteringen

av allmänna handlingar ska tas upp i varje chefsåterkoppling och vid varje inspektion respektive verksamhetsdialog. Utrikesministern anförde att arbetet har gjorts mycket mer konsekvent och att varje skede och varje nivå har gått igenom för att säkerställa att regelverket blir väl känt.

Utrikesministern uppgav att det nu också har införts nya rutiner som säkerställer att handlingar inom det pågående säkerhetsrådsarbetet registreras korrekt. Ärenden avslutas månadsvis.

Utrikesministern framhöll att det för henne är självklart att UD ska hantera dokument korrekt och enligt gällande regler samt att UD ska respektera offentlighetsprincipen. Hon konstaterade att man har kommit en bit på vägen i ett mycket gediget åtgärdsprogram men att arbete alltså återstår.

Utskottets ställningstagande

Konstitutionsutskottet erinrar inledningsvis om att utskottet senast våren 2017, inom ramen för sin första granskning av UD:s hantering av säkerhetsrådskampanjen (bet. 2016/17:KU20 s. 143 f.), uttalade att den omfattande eftersläpning som förekom i departementets diarieföring inte var acceptabel.

Av utredningen framgår att registreringen och diarieföringen av den handling som är aktuell i denna granskning skedde den 17 november 2017, dvs. mer än ett år efter det att ärendet hade slutbehandlats hos UD. En sådan tidsutdräkt i registrering och diarieföring står i strid med principen om handlingsoffentlighet och regelverkets grundläggande syfte att garantera allmänhetens tillgång till allmänna handlingar. Det står enligt utskottet klart att UD:s hantering av den aktuella handlingen inte var förenlig med gällande regelverk om registrering och diarieföring av allmänna handlingar. I ljuset av den tidigare granskningen som avslutades drygt fem månader innan handlingen registrerades framstår UD:s hantering som anmärkningsvärd. För detta kan utrikesministern inte undgå ansvar. Utskottet uppmärksammar att utrikesministern har tagit initiativ till en översyn.

När det sedan gäller departementets hantering i övrigt av den aktuella handlingen konstaterar utskottet följande.

Såväl utrikesministern som UD har i granskningen anført att utgångspunkten är att den svenska FN-representationen i New York utgör en självständig myndighet i förhållande till UD när det gäller hantering av allmänna handlingar.

Det är vidare utrett att UD den 2 december 2014 skapade en gemensam arbetsyta för arbetet med säkerhetsrådskampanjen och att en intern arbetsgrupp, som bestod av tjänstemän från såväl UD som den svenska FN-representationen, inrättades den 17 december 2014. Arbetsgruppens arbete avslutades den 31 oktober 2016.

Under den tid som kampanjarbetet bedrevs inom arbetsgruppen, dvs. såvitt har framkommit mellan december 2014 och oktober 2016, gjorde arbetsgruppens medlemmar löpande anteckningar och fogade bilagor till handlingen på den gemensamma arbetsytan.

I svar på utskottets frågor har såväl utrikesministern som UD framhållit bl.a. att syftet med den gemensamma arbetsytan och den interna arbetsgruppen varit att effektivisera arbetet med säkerhetsrådskampanjen.

Utskottet noterar att även om den organisation av arbetet som redovisas i granskningen ledde till effektivitetsvinster, blev en konsekvens av det tillämpade arbetssättet med den aktuella arbetsgruppen att handlingar som löpande utväxlades på den gemensamma arbetsytan mellan medarbetare vid UD och vid den svenska FN-representationen i New York inte betraktades som allmänna handlingar förrän ärendet slutbehandlades hos departementet. Om handlingarna i stället hade utväxlats på sedvanligt sätt mellan de självständiga myndigheterna UD och den svenska FN-representationen i New York, skulle de ha blivit allmänna – om än inte nödvändigtvis offentliga – i samband med att de hade expedierats respektive inkommit hos respektive myndighet. Med det arbetssätt som nu tillämpades kom handlingarna i stället att ingå i vad som betraktades som ett internt arbetsmaterial som hanterades av arbetsgruppen på den gemensamma arbetsytan.

Beskrivningen av arbetsgrupper i Regeringskansliet enligt Statsrådsberedningens promemoria PM 1982:3 (avsnitt 3.3.3) ger vid handen att det som avses är arbetsgrupper vars uppgift i regel är att utreda och lägga fram förslag i en konkret fråga som kan komma att beslutas av regeringen.

Som framgått, har utskottet tidigare haft anledning att överväga frågor om allmänna handlingar och handlingsoffentlighet när det gäller organ som inte ingår i den formella beredningsprocessen i Regeringskansliet, nämligen säkerhetspolitiska rådet och innovationsrådet (bet. 2015/16:KU20 s. 239 f. och 243 f.). Hanteringen av handlingar i dessa organ föranledde inte några uttalanden av utskottet från tryckfrihetsrättslig synpunkt. Som utskottet konstaterade i granskningsärendet om innovationsrådet avsåg inte arbetet i det rådet att leda till ställningstaganden till utredningar, kommande propositioner eller ärenden på annat sätt. Relevanta synpunkter som framfördes vid möten i innovationsrådet vidarebefordrades till ansvarigt departement för beredning. Varken säkerhetspolitiska rådet eller innovationsrådet ersatte någon del av Regeringskansliets etablerade beredningsrutiner, och de förslag som råden gav upphov till bereddes på sedvanligt sätt.

Samtidigt finns det skillnader mellan de arbetsgrupper som avses i Statsrådsberedningens promemoria (PM 1982:3) respektive arbetet i säkerhetspolitiska rådet och innovationsrådet samt det arbete som bedrevs i den arbetsgrupp vid UD som hade inrättats för säkerhetsrådskampanjen.

Den nu aktuella arbetsgruppen vid UD bedrev ett aktivt, löpande arbete med säkerhetsrådskampanjen. Utredningen ger vidare vid handen att medlemmarna i arbetsgruppen, som alltså var anställda av två olika myndigheter, agerade operativt och i viss utsträckning helt självständigt i förhållande till varandra samt vidtog egna åtgärder i arbetet med säkerhetsrådskampanjen.

Enligt utskottet står det således klart att den aktuella arbetsgruppen har haft en annan sorts ställning och har bedrivit en annan typ av verksamhet än vad

som varit fallet när det gäller den typ av arbetsgrupper som avses i Statsrådsberedningens promemoria och organ som det säkerhetspolitiska rådet respektive innovationsrådet.

I sammanhanget noterar utskottet även att utrikesministern har uppgett att det varken tidigare eller senare har förekommit arbetsytor till vilka såväl lokalanställda hos UD i Stockholm som anställda hos en utlandsmyndighet har haft direkt tillgång.

Utskottet anser att en ordning som innebär att självständiga myndigheter bildar myndighetsövergripande arbetsgrupper som kallas interna för att hantera ett visst ärende som berör båda myndigheternas verksamhet kan medföra att bestämmelserna i 2 kap. TF åsidosätts. Av de svar som lämnats till utskottet i granskningen har inte framkommit att det skulle ha gjorts någon särskild analys av det valda arbetssättets förenlighet med regelverket om handlingsoffentlighet.

Som framgått ovan ställer sig utskottet tveksamt till om det som anförs i den promemoria från Statsrådsberedningen som UD har hänvisat till är tillämpligt i detta sammanhang. Givet den oklarhet som i grunden måste anses råda ur ett tryckfrihetsrättsligt perspektiv borde, enligt utskottet, UD ha analyserat och klarat ut relevanta frågeställningar om handlingsoffentlighet före inrättandet av arbetsgruppen för att säkerställa arbetssättets förenlighet med regelverket.

Vad som har framkommit i granskningen när det gäller offentlighetsprincipen och förekomsten av myndighetsövergripande arbetsgrupper inom Regeringskansliet väcker enligt utskottet ytterligare frågor. Enligt utskottet kan det finnas anledning att uppmärksamma dessa frågor ytterligare framöver.

2.5 Förnyad granskning av Utrikesdepartementets hantering av säkerhetsrådskampanjen

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1070-2017/18), *bilaga A2.5.1*, hänvisas till bl.a. vissa uppgifter i två artiklar med rubriken *900 dokument om FN-kampanj doldes* och *UD dolde dokument om FN-kampanjen*, som publicerades i tidningen Dagens Nyheter (DN) pappersupplaga och på tidningens webbplats den 4 december 2017.

Enligt uppgifterna i artikeln innebar Utrikesdepartementets (UD) hantering av visst material om regeringens kampanj för en plats i Förenta nationernas (FN) säkerhetsråd att information undanhölls från allmänhetens insyn.

I anmälan anges bl.a. att konstitutionsutskottet under våren 2017 granskade UD:s hantering av säkerhetsrådskampanjen (bet. 2016/17:KU20 s. 143 f.).

Mot bakgrund av vad som framkommit sedan dess begär anmälaren att utskottet på nytt ska granska UD:s hantering av säkerhetsrådskampanjen.

Enligt anmälaren bör granskningen avse hur säkerhetsrådskampanjen har bedrivits och om genomförandet av kampanjen har varit förenligt med gällande ordning.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som har upprättats inom UD, *bilaga A2.5.2*. En bilaga till promemorian har sekretessmarkering.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Sverige i FN:s säkerhetsråd

FN är en mellanstatlig organisation med 193 medlemsländer. Säkerhetsrådet är ett av FN:s huvudorgan, vilket består av 15 medlemmar, varav 5 är permanenta och 10 är icke-permanenta medlemmar. De icke-permanenta medlemmarna väljs av generalförsamlingen för två år vardera. För att bli invald i säkerhetsrådet krävs att två tredjedelar av de närvarande och röstande medlemsstaterna i FN:s generalförsamling röstar på landet.

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

En av UD:s enheter, enheten för FN-politik (UD-FN), svarar bl.a. för samordning och utveckling av den övergripande svenska FN-politiken, inklusive arbetet i FN:s generalförsamling, FN:s säkerhetsråd och insatser samt FN:s ekonomiska och sociala råd, reformer i FN-systemet och samordning av kandidaturfrågor inom FN-systemet.

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

Gruppen för samordning av Sveriges medlemskap i FN:s säkerhetsråd 2017–2018 är fortfarande placerad hos enheten för FN-politik.

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

Tidigare granskning av UD:s hantering av säkerhetsrådskampanjen

Som har angetts ovan granskade konstitutionsutskottet under våren 2017 UD:s hantering av säkerhetsrådskampanjen med anledning av Sveriges kandidatur till FN:s säkerhetsråd för perioden 2017–2018 (bet. 2016/17:KU20 s. 143 f.).

I anmälan begärdes sammanfattningsvis att utskottet skulle granska säkerhetsrådskampanjen för att klargöra hur kampanjen hade bedrivits och om genomförandet av kampanjen hade varit förenligt med gällande ordning. Det ifrågasattes bl.a. om den offentliga bild av budgeten som hade redovisats varit korrekt och om det hade förekommit formlös styrning eller försök till ministerstyre från utrikesministrarnas sida. Vidare anfördes att utskottet även borde utreda om kampanjen hade genomförts så att granskningen av densamma hade försvårats genom hantering av t.ex. kostnader, korrespondens och handlingar.

Konstitutionsutskottet avgränsade sin granskning till frågeställningar om hur kampanjarbetet hade genomförts och finansierats. I utskottets granskning gjordes även vissa iakttagelser om UD:s diarieföring av allmänna handlingar.

Till grund för konstitutionsutskottets granskning låg bl.a. svars- och memorior från UD samt utfrågningar med utrikesminister Margot Wallström och statsminister Stefan Löfven. I ärendet redovisades även frågor som hade rests kring säkerhetsrådskampanjen bl.a. i massmediernas rapportering, interpellationer och frågor i riksdagen samt på regeringens webbplats.

I sitt ställningstagande uttalade utskottet följande.

Konstitutionsutskottet konstaterar inledningsvis att utrikesutskottet och Riksdagens ombudsmän (JO) också behandlar frågor om hanteringen av säkerhetsrådskampanjen. Utrikesutskottets uppföljning och utvärdering omfattar arbetet som skedde från anmälan om kandidaturen 2004 [sic!] tills kampanjarbetet avslutades 2016. En av flera frågor som ska besvaras i utrikesutskottets uppföljning och utvärdering är vilka mål och strategier som fanns för kampanjen. JO har beslutat att inleda en utredning med anledning av en anmälan om Utrikesdepartementets hantering av Dagens Nyheter begäran om allmänna handlingar rörande Sveriges kandidatur till säkerhetsrådet. JO har inte slutfört sin utredning. Konstitutionsutskottet vill inte föregripa utrikesutskottets och JO:s överväganden. Det innebär att konstitutionsutskottets granskning är begränsad till andra frågor än dem som utrikesutskottet och JO fokuserar på. Konstitutionsutskottet tar därför i följande bara upp vissa begränsade frågor.

I utskottets granskning har det framkommit att det fanns en omfattande eftersläpning, en ”backlog”, när det gäller Utrikesdepartementets diarieföring av allmänna handlingar. Det är inte acceptabelt med en sådan utestående balans i diarieföringen. Som utskottet anfört tidigare är syftet med offentlighets- och sekretesslagens grundläggande bestämmelser om diarieföring att garantera allmänhetens tillgång till allmänna handlingar.

Utskottet har i granskningen uppmärksammat frågor om utfästelser till andra länder och s.k. röstbyten. I granskningen har inte framkommit något som tyder på att arbetet har bedrivits i strid med gällande regelverk och praxis. Utskottet har således ur formell synvinkel inget att anmärka på när det gäller hur själva kampanjen bedrivits.

När det gäller finansieringen av kampanjen och aktiviteter som utskottet uppmärksammat i granskningen har vissa klarlägganden från

regeringens sida gjorts. Utskottet kan konstatera att såvitt har framkommit har Dac-reglerna om avräkning för bistånd följts.

Utrikesutskottets uppföljning av säkerhetsrådskampanjen

Utrikesutskottet beslutade den 16 juni 2016 att låta en extern utredare följa upp och utvärdera kampanjen för Sveriges kandidatur till FN:s säkerhetsråd.

Syftet med uppdraget var att följa upp resultatet av kampanjarbetet och vilka värden kampanjarbetet kunnat uppfylla, förutom att Sverige fick en plats i säkerhetsrådet.

Utredaren avlämnade sin rapport – Uppföljning och utvärdering av kampanjen för Sveriges kandidatur till FN:s säkerhetsråd (dnr 344-2016/17) – till utrikesutskottet i juni 2017.

Uppföljningen och utvärderingen omfattade det kampanjarbete som utfördes från anmälan om kandidaturen 2005 till dess att kampanjarbetet avslutades 2016. Utredningen skulle besvara ett antal frågor, bl.a. om huruvida Sveriges bistånd omfördelades under ansökningsperioden, hur kampanjarbetet hade finansierats och om kampanjen hade inneburit några eftergifter.

I uppföljningen ingick inte någon granskning av de ekonomiska kostnaderna för kampanjen i form av utgifter för resor, konferenser etc. eftersom dessa frågor omfattades av konstitutionsutskottets granskning (bet. 2016/17:KU20 s. 143 f.). I uppdraget ingick dock en redogörelse för de kostnader som kampanjarbetet hade medfört.

I ett sammanfattande avsnitt i rapporten om kostnaderna för säkerhetsråds-kampanjen (s. 5) anges att kostnaderna för kampanjen enligt UD:s redovisning uppgick till 27 miljoner kronor. Av detta avsåg enligt uppgifterna i rapporten 15 miljoner kronor kostnader för ordinarie UD-personal som hade avdelats för att arbeta med kampanjen. Det uppges att Nederländernas kampanj kostade 4,14 miljoner euro och inte inkluderade personalkostnader. I rapporten anges även att Italien inte hade offentliggjort kostnaderna för sin kampanj, men att de antas vara betydligt högre än Nederländernas.

I samma avsnitt anförs även att det svenska biståndsanslaget inte hade använts för kampanjen. Detta uppges gälla såväl bilateralt stöd till olika länder och stöd till multilaterala organisationer, t.ex. FN, som det humanitära stödet. Det anges att det under den aktuella perioden gjordes vissa punktinsatser till stöd för fattigare länders deltagande i möten, seminarier etc. Enligt rapporten hade dessa insatser gjorts även utan en kampanj och klassas som bistånd enligt internationella riktlinjer (OECD-Dac).

I sammanfattningen anges under rubriken Har kampanjen inneburit eftergifter? att det under kampanjen inte hade gjorts några avsteg från svensk politik i fråga om mänskliga rättigheter, folkrätt, respekt för humanitära regler eller jämställdhet. Det anförs även att den svenska principfastheten hade noterats med uppskattning av andra länder.

I sina slutsatser (s. 38 f.) anger utredaren bl.a. följande:

- Inga politiska eller ekonomiska eftergifter gjordes under kampanjen. Den svenska inställningen till mänskliga rättigheter, jämställdhet, sexuell och

reproduktiv hälsa och rättigheter samt HBTQ-frågor är väl känd. Sverige har inte backat från sina principer, men en ökad insikt har växt fram om hur budskapen skall framföras.

- Det svenska biståndet omfördelades inte under perioden annat än i den utsträckning som föranleddes av regeringen Löfvens redan tidigare fastlagda biståndsprioriteringar: miljö och klimat, jämställdhet, samt freds- och statsbyggande.
- Det faktum att gemensamma intressen och möjliga gemensamma projekt diskuteras när politiska företrädare och diplomater från olika länder möts är inget nytt och ingår i normal diplomatisk verksamhet. Utredaren har inte kunnat finna att konkreta löften eller utfästelser i samband med kampanjen har givits. Däremot har samarbete om såväl bistånd som handel och investeringar diskuterats. Vissa smärre punktinsatser har gjorts, men dessa faller inom ramen för normala biståndsinsatser (och följer OECD-Dacs riktlinjer) och skulle gjorts även utan en säkerhetsrådskampanj.

- Kostnaderna för kampanjen framstår i jämförelse med andra länders kostnader, som moderata, inte minst mot bakgrund av den främjandeeffekt som kampanjen haft. Uppföljning och återkoppling kommer också att kräva insatser, såväl personella som finansiella.

Utrikesutskottet beslutade att lägga rapporten till handlingarna vid ett utskottssammanträde den 21 september 2017 (prot. 2017/18:1).

Utrikesutskottet fick muntlig information av utredaren vid ett utskottssammanträde den 14 december 2017 (prot. 2017/18:17).

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet dels att få ta del av de handlingar som nämns i tidningsartiklarna med rubriken *900 dokument om FN-kampanj doldes* och *UD dolde dokument om FN-kampanjen* samt resultatet av UD:s eller Regeringskansliets interna uppföljning av säkerhetsrådskampanjen, dels svar på ett par frågor.

Utskottet beslutade sedermera att utskottets kansli skulle ta del av de begärda handlingarna på plats hos UD.

Utskottet fick den 22 februari 2018 en svarspromemoria från UD (bilaga A2.5.2). Till svaret var fogat en bilaga med sekretessmarkering. I svaret anförs bl.a. följande.

De dokument som omnämns i tidningsartiklarna har diarieförts som en handling. Innehållet i handlingen har beaktats i de svar som lämnades till konstitutionsutskottet i granskningen våren 2017 av UD:s hantering av säkerhetsrådskampanjen.

På uppdrag av UD genomförde ambassadör Anders Lidén en intern utvärdering av arbetet med säkerhetsråds kandidaturen. Slutsatserna offentliggjordes den 3 mars 2017, med undantag för vissa skyddsvärda uppgifter. Slutsatserna föredrogs av Anders Lidén för utrikesutskottet den 21 mars 2017. Av slutsatserna framgår bl.a. följande:

- Löften om bistånd tycks inte ha spelat någon märkbar roll, men förväntningar på Sverige som generöst biståndsland kan ha uppstått.
- Förväntningar väcktes om fortsatta svenska insatser på klimatområdet genom finansiering och för att få upp frågan på säkerhetsrådets dagordning.
- Förväntningar på svenska biståndsinsatser kan också ha uppkommit till följd av statsministerns och andra regeringsrepresentanters engagemang för FN:s utvecklingsmål, Agenda 2030 och Financing for Development.
- Det kan bli svårt att leva upp till förväntningar, som kan ha uppstått, om fler samarbetsområden och mer innehållsrika relationer med mindre och fattiga länder, där vi saknar ett etablerat biståndsen­gagemang.
- Sverige misslyckades till en del med att skapa en nationell uppslutning och sammanhållning kring kampanjen. Oklarhet uppstod kring de tillfällen då FN-ambassadörer från de fattigaste länderna bjöds in till Sverige på studieresor. Legitimiteten i att kombinera ett biståndsrelevant innehåll med ett främjande av Sverige och kandidaturen borde från början ha slagits fast. Att inbjudan och huvuddelen av finansieringen lades ut på Dag Hammarskjöldfonden kan ha bidragit till denna oklarhet. Misstankar uppstod om att regeringen försökte mörklägga syftet med resan, som hade ett flerfaldigt innehåll, men där kampanjsyftet från början tydligare utåt borde ha erkänts som centralt. UD:s kommunikationsavdelning lyckades inte skapa tillräcklig klarhet i syftet med resorna eller deras omfattning.
- Sverige låg efter de andra två kandidaterna, när det gällde utfästelser om stöd, när en uppväxling skedde hösten 2014 och sannolikt ända fram till våren 2016. Försprånget hade antagligen varit ointagligt om inte arbete pågått sedan åtminstone 2009 med att ingå röstbyten.

Anders Lidén gör även bedömningen att kampanjen genomfördes utan överdrivet höga kostnader, och till synes utan att bryta mot accepterade normer för val till FN:s säkerhetsråd.

Utöver nämnda slutsatser finns det även annat material som hänför sig till UD:s interna utvärdering av säkerhetsråds kandidaturen. Detta material består bl.a. av arbetsmaterial och tidigare versioner som har granskats och bearbetats inom UD. UD har bedömt att detta material inte utgör allmänna handlingar. Materialet har av den anledningen inte diarieförts i UD.

Utskottets ställningstagande

Den aktuella granskningen har syftat till att utreda om det finns skäl att omvärdera utskottets ställningstagande i det tidigare ärendet om UD:s

hantering av säkerhetsrådskampanjen som behandlades i utskottets granskning våren 2017 (bet. 2016/17:KU20 s. 143 f.) mot bakgrund av de uppgifter som framkommit om en handling omfattande 900 sidor som diariefördes hos UD i november 2017.

Som ett led i granskningen har utskottet dels ställt frågor till UD, dels genom sitt kansli tagit del av den aktuella handlingen om 900 sidor hos departementet.

Utskottet har särskilt försökt klarlägga hur säkerhetsrådskampanjen var organiserad och hur den genomfördes, om det förekom ekonomiska åtaganden, eftergifter eller utfästelser i utbyte mot stöd i kampanjen, FN-ambassadörernas roll i kampanjarbetet och tillämpningen av s.k. röstbyten.

Utskottets egna iakttagelser när det gäller frågan om säkerhetsrådskampanjens organisation och genomförande överensstämmer i stor utsträckning med de slutsatser som redovisas i den rapport som den externa utredaren avlämnade till utrikesutskottet i juni 2017.

Utskottet noterar att såväl den externa som den interna utredaren inom UD har övervägt frågor om ekonomiska åtaganden, eftergifter, utfästelser och förväntningar i samband med säkerhetsrådskampanjen. Utskottets egna iakttagelser i ärendet ger inte underlag för bedömningen att det skulle ha förekommit några konkreta ekonomiska åtaganden, eftergifter eller utfästelser som har gynnat enskilda i utbyte mot stöd i säkerhetsrådskampanjen.

Sammanfattningsvis ger den förnyade granskningen i ärendet inte anledning för utskottet att omvärdera sitt tidigare ställningstagande när det gäller UD:s hantering av säkerhetsrådskampanjen.

2.6 Utrikesdepartementets talepunkter om Försvarsberedningens rapport

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 973-2017/18), *bilaga A2.6.1*, begärs det att utskottet granskar om beredningen av talepunkter som Utrikesdepartementet (UD) har tagit fram och översänt till Sveriges utlandsmyndigheter varit i enlighet med regeringsformens bestämmelse om saklighet och opartiskhet.

Anmälaren framhåller att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas enligt en rapport som Försvarsberedningen överlämnade till regeringen i december 2017. Skrivningen i rapporten fick enligt anmälaren stor uppmärksamhet utomlands, och troligen med anledning av detta översände UD talepunkter till Sveriges utlandsmyndigheter. Av talepunkterna, som delvis är formulerade på engelska, framgår det enligt anmälaren bl.a. att UD anser att Försvarsberedningens säkerhetspolitiska analys överensstämmer med

vad beredningen slog fast redan 2013, nämligen att ett enskilt väpnat angrepp direkt mot Sverige fortfarande är osannolikt under överskådlig tid.

Även om de två redovisade formuleringarna kan tolkas på olika sätt framstår det enligt anmälaren som uppenbart att de inte överensstämmer med varandra.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Utrikesdepartementet, *bilaga A2.6.2*. Utskottet har vidare hållit utfrågningar med utrikesminister Margot Wallström och statsminister Stefan Löfven, *bilaga B15* och *B19*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Försvarsberedningen

I maj 1999 beslutade regeringen att den parlamentariskt sammansatta Försvarsberedningen fortsatt ska svara för samråd mellan regeringen och riksdagspartierna om den långsiktiga inriktningen av försvars- och säkerhetspolitiken. Försvarsberedningen ska följa den säkerhetspolitiska utvecklingen i omvärlden och inför regeringens förslag till riksdagen i viktigare långsiktiga försvars- och säkerhetspolitiska frågor redovisa sin syn på dessa. Regeringen bemyndigade samtidigt chefen för Försvarsdepartementet att efter hand lämna närmare anvisningar för Försvarsberedningens arbete.

Av regeringens webbplats framgår att Försvarsberedningen utgör ett forum för konsultationer mellan regeringen och representanter för de politiska partierna i riksdagen, att strävan är att nå en så bred enighet som möjligt när det gäller hur Sveriges försvars- och säkerhetspolitik ska utformas och att regeringen utformar sina förslag till riksdagen med utgångspunkt i bl.a. Försvarsberedningens rapporter. Det framgår vidare av webbplatsen att det i Försvarsberedningens uppdrag även ingår att lyfta blicken från dagsaktuella frågor och att beredningen genom analyser av viktigare förändringar i den internationella utvecklingen kan utmejsla vilka konsekvenser denna utveckling får för Sveriges försvar. Det gäller såväl den globala utvecklingen som utvecklingen i relevanta regioner, och då särskilt utvecklingen i Europa och Sveriges närområde.

Försvarsberedningen består av ledamöter från de åtta riksdagspartierna, sakkunniga och experter samt ett sekretariat. Ordförande i Försvarsberedningen är den socialdemokratiska riksdagsledamoten Björn von Sydow. De sakkunniga och experterna är tjänstemän vid Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet, Försvarsdepartementet, Finansdepartementet, Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Försvarsberedningens rapporter 2013 och 2014

I juli 2012 beslutade dåvarande försvarsministern att ge Försvarsberedningen i uppdrag att bl.a. analysera viktigare förändringar i den internationella utvecklingen såväl globalt som i relevanta regioner och att redovisa sin bedömning av den säkerhetspolitiska utvecklingen och därmed sammanhängande konsekvenser för svensk försvars- och säkerhetspolitik.

Försvarsberedningen överlämnade i maj 2013 rapporten Vägval i en globaliserad värld (Ds 2013:33) till ansvarigt statsråd. I rapporten redovisade Försvarsberedningen sin syn på utvecklingen och förändringarna i omvärlden samt deras konsekvenser för svensk försvars- och säkerhetspolitik. Bland annat framhöll Försvarsberedningen: ”ett enskilt militärt väpnat angrepp direkt mot Sverige är fortsatt osannolikt under överskådlig tid. Kriser eller incidenter, som även inbegriper militära maktmedel, kan dock också uppstå i vår region, och på längre sikt kan militära angreppshot likväl aldrig uteslutas” (s. 221).

Försvarsberedningen överlämnade i maj 2014 sin slutrapport Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid (Ds 2014:20) till ansvarigt statsråd. I rapporten framhöll Försvarsberedningen bl.a. följande: ”Ett enskilt militärt väpnat angrepp direkt mot Sverige är fortsatt osannolikt. Kriser eller incidenter, som även inbegriper militära maktmedel, kan dock uppstå och på längre sikt kan militära angreppshot likväl aldrig uteslutas” (s. 19, 35 och 103).

2015 års försvarspolitiska inriktningsproposition

I april 2015 överlämnade regeringen propositionen Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020 (prop. 2014/15:109) till riksdagen. Till grund för propositionen låg bl.a. de ovan redovisade rapporterna från Försvarsberedningen. I propositionen lämnade regeringen bl.a. förslag till det mål för det militära försvaret som skulle gälla fr.o.m. 2016. När det gäller den säkerhetspolitiska inriktningen var regeringens bedömning följande: ”Ett enskilt militärt väpnat angrepp direkt mot Sverige är fortsatt osannolikt. Kriser eller incidenter som även inbegriper militära maktmedel kan dock uppstå och militära angreppshot kan likväl aldrig uteslutas.” (s. 46 och 47).

Propositionen behandlades av försvarsutskottet som tillstyrkte regeringens förslag till det mål för det militära försvaret som skulle gälla fr.o.m. 2016 (bet. 2014/15:FöU11). Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2014/15:251).

Försvarsberedningens rapport från 2017

I januari 2017 beslutade försvarsminister Peter Hultqvist att ge Försvarsberedningen i uppdrag att analysera viktigare förändringar i den internationella utvecklingen såväl globalt som i relevanta regioner och då särskilt utvecklingen i Europa och Sveriges närområde. Enligt beslutet ska Försvarsberedningen redovisa sin bedömning av den säkerhetspolitiska utvecklingen och därmed sammanhängande konsekvenser för svensk försvars- och säkerhetspolitik. Därutöver ska Försvarsberedningen, med utgångspunkt från

analysen av den internationella utvecklingen, lämna förslag för totalförsvarets fortsatta inriktning för perioden 2021–2025. Av beslutet framgår vidare att den inriktning för försvaret som lades fast i regeringens försvarspolitiska inriktningsproposition från 2015 och som har antagits av riksdagen ska fullföljas och utgöra grunden för förslagen.

I december 2017 överlämnade Försvarsberedningen rapporten Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025 (Ds 2017:66) till ansvarigt statsråd. Rapporten innehåller förslag till inriktningen av totalförsvaret och utformningen av den civila verksamheten i totalförsvaret. Av rapporten framgår att Försvarsberedningen ska överlämna sin slutrapport senast den 14 maj 2019 och att denna slutrapport kommer att innehålla en uppdaterad bedömning av den säkerhetspolitiska utvecklingen och därmed sammanhängande konsekvenser för svensk försvars- och säkerhetspolitik samt utvecklingen av det militära försvaret under perioden 2021–2025.

I rapporten konstaterar Försvarsberedningen följande: ”Ett väpnat angrepp mot Sverige kan inte uteslutas. Det kan inte heller uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige. Sverige blir oundvikligen påverkat om en säkerhetspolitisk kris eller väpnad konflikt uppstår i vårt närområde. Totalförsvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna möta väpnat angrepp mot Sverige inklusive krigshandlingar på svenskt territorium.” (s. 61). Försvarsberedningen anför vidare att Sverige oundvikligen blir påverkat om en väpnad konflikt och krig uppstår i vårt närområde och att det i en sådan situation inte går att utesluta ett väpnat angrepp mot Sverige (s. 63).

Tidningsartiklar

Den 13 januari 2018 publicerade Dagens Nyheter en artikel med rubriken *UD sprider felaktig bild av försvarsrapport*. Enligt artikeln ska UD ha översänt talepunkter till Sveriges ambassader med anledning av Försvarsberedningens rapport från december 2017. Bland annat framgår av talepunkterna att en attack riktad direkt mot Sverige förblir osannolik.

Dagens Nyheter publicerade den 14 januari 2018 en artikel med rubriken *Wallström försvarar UD-instruktionen om hotbilden: ”En höna av en fjäder”*. I artikeln finns en intervju med utrikesminister Margot Wallström där hon uppgav att Försvarsberedningens senaste skrivning från 2017 inte innebär någon förändring i sak i förhållande till Försvarsberedningens tidigare analys och försvarsbeslutet från 2015. Hon uppgav vidare: ”Det är ingen skillnad. Det är bara att de bytt plats på ett par meningar. Men det har ingen betydelse för den försvarspolitiska analysen”. Därutöver anförde Margot Wallström att hon föredrar den analys som den tidigare Försvarsberedningen gjorde 2014 och formuleringarna i försvarsbeslutet 2015 samt att Försvarsberedningen i den senaste rapporten inte har gjort någon annan säkerhetspolitisk bedömning.

Gällande ordning

Saklighetskravet

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 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, 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.

Regeringsärenden

Huvudregeln är att alla ärenden som inkommer till Regeringskansliet eller som initieras där är regeringsärenden. Enligt 7 kap. 3 § RF avgörs ett regeringsärende av regeringen vid ett regeringssammanträde. Beslutsformen är alltså kollektiv. I princip gäller att systemet med ministerstyre i regeringsärenden är okänt för regeringsformen. Ett statsråd kan alltså inte på egen hand besluta i ett regeringsärende. Undantag gäller dock för ett regeringsärende som avser verkställighet av författningar eller särskilda regeringsbeslut inom Försvarsmakten.

Vid införandet av regeringsformen fördes en diskussion om regeringens beslutsformer (SOU 1972:15, prop. 1973:90, bet. KU 1973:26 och bet. KU 1974:8). För ett kollektivt beslutsfattande talade vikten av samarbete över departementsgränserna, möjligheterna att utkräva politiskt ansvar och behovet av regeringens sammanhållning (SOU 1972:15 s. 79 f. och 148 f.). I förarbetena till regeringsformen framhölls att enligt ett parlamentariskt synsätt bör alla regeringsärenden färgas av eller åtminstone vara förenliga med värderingar gemensamma för hela regeringen (prop. 1973:90 s. 183).

Formerna för samråd inom Regeringskansliet

Genom olika former av samråd (gemensam beredning, allmän beredning och delning) inom Regeringskansliet säkerställs att principen om kollektivt beslutsfattande får ett reellt innehåll och att alla statsråd får en faktisk möjlighet att utöva det inflytande i regeringsärenden som deras ansvar motiverar. Statsrådsberedningen har i en promemoria tagit fram riktlinjer för samrådsformerna i Regeringskansliet (SB PM 2012:1, rev. 2015).

De formella reglerna om gemensam beredning finns i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Där föreskrivs att ett ärende som faller inom flera departements verksamhetsområden ska beredas

inom det departement till vilket det huvudsakligen hör och i samråd med övriga berörda statsråd (13 och 15 §§). Av statsministerns särskilda ställning i regeringen får det anses följa en allmän skyldighet för departementen att i god tid informera Statsrådsberedningen om regeringsärenden av större vikt (se bl.a. bet. 2001/02:KU20 s. 232). Också svenska ståndpunkter och instruktioner i EU-frågor och andra internationella frågor omfattas av kraven på gemensam beredning. Syftet är att berörda departement ska ha möjlighet att delta i beredningen såväl inför dessa ställningstaganden som inför svenska initiativ och utspel i EU. Svar på frågor och interpellationer, meddelanden vid informationsstunder i riksdagen liksom sådana övriga anföranden, uttalanden och tidningsartiklar som innehåller ställningstaganden till riktlinjer, principer eller förhållningssätt ska också beredas gemensamt eftersom de på samma sätt som regeringsbesluten är ett uttryck för regeringens gemensamma ståndpunkt (se bl.a. bet. 2001/02:KU20 s. 232 och SB PM 2012:1 s. 7 f.). När det gäller förfarandet sägs allmänt att det inte får råda någon oklarhet om vad som överenskommit (t.ex. att det verkligen rör sig om gemensam beredning och inte om samråd eller förfrågan).

Tidigare granskning

I den aktuella anmälan refereras till saklighetskravet i regeringsformen.

Vid överläggningar i mars 1994 enades företrädare för riksdagspartierna om att en rådgivande folkomröstning i EU-frågan skulle äga rum den 13 november 1994. I propositionen om folkomröstning om EU-medlemskap (prop. 1993/94:245) lade regeringen fram förslag om vissa anslag som hade samband med folkomröstningen. Konstitutionsutskottet tillstyrkte regeringens förslag till medelsfördelning för folkomröstningskostnader, kampanjkostnader och kostnader för Europainformation (bet. 1993/94:KU50). Under våren 1995 granskade utskottet regeringens handläggning av information till hushållen inför folkomröstningen om svenskt medlemskap i EU (bet. 1994/95:KU30 s. 128 f.). Bland annat granskades några broschyrer som hade tagits fram av Utrikesdepartementets handelsavdelning. Utskottet ansåg att granskningen inte gav anledning till något uttalande från utskottet.

Våren 2012 granskade utskottet efter en anmälan den dåvarande integrationsministerns publicering av myter om invandring på regeringens webbplats (bet. 2011/12:KU20 s. 154 f.). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet att det får anses legitimt att regeringen använder sin och Regeringskansliets gemensamma webbplats för att informera om regeringens politik och därmed sammanhängande samhällsfrågor (s. 161). Utskottet hänvisade till objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF och anförde att denna princip bl.a. får anses innebära att information som utgår från det allmänna ska vara korrekt, vederhäftig och väl kontrollerad. Om informationen skulle visa sig innehålla uppgifter av oriktigt eller inaktuellt slag måste enligt utskottet åtgärder vidtas som 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 § RF (s. 332). Utskottet framhöll att bestämmelsen innebär att domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska iaktta bl.a. saklighet. Enligt förarbetena gäller bestämmelsen även för regeringen men endast när regeringen uppträder som högsta myndighet inom förvaltningsorganisationen (prop. 1975/76:209 s. 138). Det innebär 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.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet bl.a. svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 6 mars 2018 en svarspromemoria jämte bilaga utarbetad inom Utrikesdepartementet (bilaga A2.6.2).

På frågan om vem som beslutade att ta fram talepunkter vid frågor om hotbilden mot Sverige och att dessa skulle vidaresändas till bl.a. Sveriges ambassader har följande angetts. UD skickar regelbundet talepunkter (s.k. lines to take) till utlandsmyndigheterna och syftet med denna form av talepunkter är att de ska användas när behov uppstår vid frågor och i samtal på stationeringsorten. Sådana talepunkter skickas enligt gällande rutiner från UD genom utrikesrådet för politiska frågor. Med anledning av att Försvarsberedningen den 20 december 2017 presenterade sin delrapport Motståndskraft – inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025 togs talepunkter fram och skickades, enligt nämnda rutiner, till utlandsmyndigheterna den 21 december 2017. På samma sätt togs talepunkter fram och skickades till utlandsmyndigheterna bl.a. i samband med att Försvarsberedningen presenterade sin rapport 2014.

Till grund för talepunkterna låg enligt promemorian den försvarspolitiska inriktningspropositionen som har antagits av riksdagen (prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:FöU11, rskr. 2014/15:251), Försvarsberedningens delrapport 2017 samt anvisningar för Försvarsberedningens fortsatta arbete daterade den 9 januari 2017. Talepunkternas innehåll bereddes i enlighet med riktlinjerna i

Statsrådsberedningens promemoria Samrådsformer i Regeringskansliet (SB PM 2012:1) med bl.a. Försvarsdepartementet och Finansdepartementet.

På frågan hur Försvarsberedningens bedömning av hotbilden mot Sverige beskrivs i talepunkterna och hur denna beskrivning förhåller sig till skrivningarna i Försvarsberedningens rapport från 2017 har följande angetts. Som har redovisats togs talepunkterna fram med anledning av Försvarsberedningens rapport, och till grund för talepunkterna låg alltså bl.a. den försvarspolitiska inriktningspropositionen som har antagits av riksdagen. I propositionen uttalar regeringen bl.a. följande (s. 46):

Det går inte att se militära konflikter i vårt närområde som skulle påverka endast ett land. Ett enskilt militärt väpnat angrepp direkt mot Sverige är fortsatt osannolikt. Kriser eller incidenter som även inbegriper militära maktmedel kan dock uppstå och militära angreppshot kan likväl aldrig uteslutas. Rysslands aggression mot Ukraina innebär att risken för dessa har ökat, även i vårt närområde.

I promemorian hänvisas vidare till propositionen där regeringen anför att försvaret med sina resurser ytterst ska kunna möta ett väpnat angrepp och att utformningen av försvaret i första hand bör bygga på förmågan att kunna möta ett väpnat angrepp (s. 9 och 50). Därutöver hänvisas till att Försvarsberedningen i sin rapport 2017 framhåller följande (s. 61):

Ett väpnat angrepp mot Sverige kan inte uteslutas. Det kan inte heller uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige. Sverige blir oundvikligen påverkat om en säkerhetspolitisk kris eller väpnad konflikt uppstår i vårt närområde. Totalförsvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna möta väpnat angrepp mot Sverige inklusive krigshandlingar på svenskt territorium.

Det finns i promemorian även en hänvisning till följande uttalande av Försvarsberedningen (s. 63):

Sverige blir oundvikligen påverkat om en väpnad konflikt och krig uppstår i vårt närområde. I en sådan situation går det inte att utesluta ett väpnat angrepp mot Sverige.

Av de talepunkterna som skickades till utlandsmyndigheterna framgår bl.a. följande:

- The Defence Commission presented its first report "Resilience, the total defence concept and the development of civil defence 2021-2025" to the Minister for Defence Peter Hultqvist on 20 December. The Defence Commission is a forum for consultation on security and defence policy between the Government and representatives of the political parties in the Parliament.

-The Defence Commission resumed its work in January 2017. Part of the Government's instruction for the commission concerns the development of the total defence concept (both military and civil defence) guided by requirements during a situation of raised alert or war. Relevant aspects of the complex threats that characterise modern security crises, both during peace time and war, including hybrid warfare, is part of the commission's work.

- The instruction suggests further that proposals are made regarding the objectivities and responsibilities for the civil defence, including analysis

on protection of important infrastructure, protection of the population, protection of production and supply; psychological defence and information operations as well as coordination and cooperation within the total defence.

-The report contains proposals on all of the above aspects, with a particular focus on civil defence. The report will now be analysed within the Government offices. The report is one important input to consider in the work preparing for the next Defence Bill concerning the period 2021–2025.

-The Defence Commission will continue its work and present a new report not later than 14 May 2019. In the next report, the commission will provide a comprehensive assessment of the security situation and present suggestions for Swedish security policy and military defence for the period 2021–25.

I promemorian från Regeringskansliet hänvisas bl.a. till följande del av talepunkterna:

The assessment regarding military threats in the report is in line with that of the Government and the Defence Bill 2016–2020, adopted by the parliament. The security situation in Europe and in our neighbourhood, has deteriorated over time. The Government addresses this through an active foreign and security policy, a credible national defence (both civil and military defence) and enhanced international cooperation. The Government follows closely developments with regard to the security situation. Our assessment regarding military threats against Sweden has not changed, that is a separate military attack directly targeting Sweden remains unlikely. However, crises or incidents – including those involving military force – may occur and the threat of military attack can never be excluded. This assessment has not changed.

Bedömningen av militära hot i Försvarsberedningens rapport är i linje med den försvarspolitiska inriktningspropositionen som har antagits av riksdagen, detta enligt den citerade delen från den framtagna talepunkten i promemorian. Den säkerhets- och försvarspolitiska inriktningen, inklusive när det gäller militära hot mot Sverige, fastställdes i riksdagens försvarsbeslut 2016–2020. Den inriktningen gäller intill dess att riksdagen fattar ett nytt beslut. Innehållet i talepunkterna står inte i någon del i strid med innehållet i Försvarsberedningens delrapport. Försvarsberedningens delrapport kommer tillsammans med Försvarsberedningens kommande slutrapport att utgöra en grund för nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut för perioden 2021–2025.

Utfrågningar

Utrikesminister Margot Wallström

Utskottet höll den 19 april 2018 en utfrågning med utrikesminister Margot Wallström (bilaga B15).

I sin inledning framhöll Margot Wallström att innehållet i talepunkterna (s.k. lines to take) bereddes i enlighet med de riktlinjer som finns i Regeringskansliet och att talepunkterna bereddes med Försvarsdepartementet, Justitiedepartementet och Finansdepartementet. Hon uppgav vidare att UD regelbundet skickar talepunkter till utlandsmyndigheterna via utrikesrådet för

politiska frågor enligt befintliga rutiner, vilka har tillämpats såväl under förra som nuvarande regering. Utlandsmyndigheterna lämnar inte ut talepunkterna, utan tanken med talepunkterna är enligt Margot Wallström att de vid behov ska kunna tjäna som stöd vid samtal och kontakter i olika aktuella frågor. Som exempel på när talepunkter har skickats till utlandsmyndigheterna nämnde Margot Wallström Försvarsberedningens presentation av sin slutrapport 2014 och överlämnandet av den försvarspolitiska inriktningspropositionen till riksdagen 2015.

Till grund för innehållet i de nu aktuella talepunkterna låg enligt Margot Wallström den försvarspolitiska inriktningspropositionen från 2015 som har antagits av riksdagen, Försvarsberedningens delrapport från 2017 och anvisningar för Försvarsberedningens fortsatta arbete. Hon uppgav vidare att formuleringarna om ett väpnat angrepp mot Sverige i Försvarsberedningens delrapport och i inriktningspropositionen ligger i linje med varandra när det gäller det säkerhetspolitiska läget även om de inte är identiska och att båda formuleringarna ligger i linje med det riksdagsbeslut som inriktningspropositionen ledde till.

På frågan hur hon ser på ordvalen i de två formuleringarna uppgav Margot Wallström bl.a. att grundläggande faktorer av betydelse för det säkerhetspolitiska läget förstärks i Försvarsberedningens rapport och att Försvarsberedningens bedömning av det säkerhetspolitiska läget ligger i linje med innehållet i inriktningspropositionen. Formuleringarna är inte likalydande. Bland annat har Försvarsberedningen valt att inte göra en sannolikhetsbedömning. Det viktiga är dock enligt Margot Wallström bedömningen av det säkerhetspolitiska läget, och i denna del ligger formuleringarna i linje med varandra och riksdagsbeslutet.

Försvarsberedningens presentation av sin delrapport leder enligt Margot Wallström inte omedelbart till en ny politisk linje, och regeringen kommer framöver att besluta om en ny inriktningsproposition. Innehållet i Försvarsberedningens delrapport och kommande slutrapport ska beredas inom Regeringskansliet, och bl.a. dessa rapporter kommer att ligga till grund för innehållet i den kommande inriktningspropositionen.

På frågan varför de aktuella talepunkterna togs fram uppgav Margot Wallström att talepunkter kan tas fram när det uppstår en livlig debatt i en fråga eller en oklarhet om regeringens position i en fråga av utrikespolitisk vikt. Det kan också vara viktigt att skapa lugn eller bättre förståelse för vad som gäller. Mot bakgrund av detta togs de nu aktuella talepunkterna fram.

När det gällde mottagandet av talepunkterna framhöll Margot Wallström att inga oklarheter om innehållet rapporterats till henne och att hon tror att en redovisning av det gällande beslutet och grunden för regeringens syn på säkerhetspolitiken och säkerhetspolitiska bedömningar uppskattades.

På frågan om Margot Wallström ansåg att det genom talepunkterna till utlandsmyndigheterna tydliggjordes att det handlade om två olika ståndpunkter, att regeringens ståndpunkt vilar på riksdagsbeslutet och att Försvarsberedningens rapport sedan finns därutöver uppgav utrikesministern

följande. I talepunkterna beskrivs Försvarsberedningens arbete och delrapporten, och det finns även en beskrivning av processen och beredningen av Försvarsberedningens rapport. Vidare framgår det av talepunkterna vad det gällande riksdagsbeslutet och inriktningspropositionen innehåller samt att formuleringen i delrapporten om säkerhetsläget ligger i linje med motsvarande formulering i propositionen.

Statsminister Stefan Löfven

Utskottet höll den 27 april 2018 en utfrågning med statsminister Stefan Löfven (bilaga B19).

I sin inledning anförde statsministern att bedömningen i Försvarsberedningens delrapport när det gäller militära hot mot Sverige ligger i linje med det som sägs i den försvarspolitiska inriktningspropositionen som har antagits av riksdagen och att både Försvarsberedningen och regeringen även framöver kommer att behöva göra en bedömning av militära hot mot Sverige. Det är därför enligt Stefan Löfven naturligt att fortsätta att använda propositionens formulering i fråga om militära hot mot Sverige. Han uppgav vidare att Försvarsberedningen nu fortsätter sitt arbete och att beredningens rapporter kommer att tjäna som ett betydelsefullt underlag vid framtagandet av den kommande försvarspolitiska inriktningspropositionen.

På frågan om han anser att formuleringarna i Försvarsberedningens rapport och i inriktningspropositionen går att likställa med varandra uppgav Stefan Löfven: "likställa vet jag inte, men de står inte i motsats till varandra". Försvarsberedningen har enligt Stefan Löfven valt att inte göra en sannolikhetsbedömning, men beredningen ska göra en sådan bedömning i sin slutrapport.

Stefan Löfven uppgav vidare att han inte har fått några indikationer på att andra länder eller Sveriges utlandsmyndigheter uppfattat innehållet i talepunkterna som att Sverige håller på att ompröva sin linje eller att det råder stor oenighet i regeringen.

På frågan varför de aktuella talepunkterna togs fram hänvisade Stefan Löfven till att talepunkter togs fram även när den förra Försvarsberedningen lämnade sin rapport och att talepunkterna tjänar som stöd för utlandsmyndigheter vid samtal och frågor. Han uppgav vidare att talepunkterna har beretts enligt de riktlinjer som finns för beredning inom Regeringskansliet. Det går enligt Stefan Löfven inte att säga hur lång tid en beredning ska ta eftersom ärendena skiljer sig åt.

Utskottets ställningstagande

Av utredningen i ärendet framgår det att i anslutning till att Försvarsberedningens delrapport presenterades den 20 december 2017 tog Utrikesdepartementet fram och översände talepunkter till utlandsmyndigheterna under departementet.

Konstitutionsutskottet konstaterar inledningsvis att det av utredningen framgår att Utrikesdepartementet regelbundet översänder talepunkter till utlandsmyndigheterna och att dessa talepunkter tjänar som underlag vid frågor och i samtal på stationeringsorten. Utskottet har inga invändningar mot detta förfarande men vill understryka vikten av att innehållet i talepunkterna är korrekt, vederhäftigt, tydligt och väl kontrollerat.

Av utredningen i ärendet framgår vidare att de nu aktuella talepunkterna har tagits fram i enlighet med gällande riktlinjer inom Regeringskansliet. När det gäller talepunkternas innehåll konstaterar utskottet att det av utredningen framgår att talepunkterna har tagits fram för att redogöra för beskrivningen av det svenska säkerhetsläget i olika dokument och den fortsatta processen med Försvarsberedningens arbete och rapporter. Talepunkternas innehåll har dock i debatten uppfattats som otydligt när det gäller beskrivningen av Försvarsberedningens bedömning i fråga om militära hot mot Sverige. I denna del vill utskottet understryka vikten av att talepunkter till sitt innehåll är så formulerade att de inte leder till missförstånd eller ger upphov till motstridiga tolkningar.

2.7 Uttalanden om det svenska säkerhetsläget och den svenska försvarspolitiska linjen

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1063-2017/18), *bilaga A2.7.1*, begärs det att utskottet granskar regeringens agerande och motstridiga uttalanden när det gäller det svenska säkerhetsläget och den svenska försvarspolitiska linjen.

Anmälaren framhåller att formuleringen om hotbilden mot Sverige och det säkerhetspolitiska läget har skärpts i Försvarsberedningens senaste rapport från december 2017. I tidigare rapporter har Försvarsberedningen anfört att ett enskilt militärt väpnat angrepp direkt mot Sverige är fortsatt osannolikt. I den senaste rapporten har ordet osannolikt tagits bort, och Försvarsberedningen anför i stället att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas. Den nya skrivningen har enligt anmälaren varit föremål för förhandlingar mellan de åtta partier som är representerade i Försvarsberedningen och företrädare för samtliga dessa partier med undantag för Vänsterpartiet har ställt sig bakom den nya formuleringen. Trots att det finns en bred politisk enighet mellan företrädare för sju av partierna i Försvarsberedningen, inklusive regeringspartierna Socialdemokraterna och Miljöpartiet, har regeringen och ledande socialdemokratiska företrädare gett olika och sinsemellan motstridiga besked när det gäller hotbilden mot Sverige och det säkerhetspolitiska läget.

Regeringens agerande, och i synnerhet utrikesminister Margot Wallströms uttalande och information till svenska ambassader utomlands, leder till frågor om vad som är den svenska säkerhetspolitiska linjen samt skapar osäkerhet huruvida regeringen lämnar korrekt information.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Utrikesdepartementet, *bilaga A2.7.2*. Utskottet har vidare hållit utfrågningar med utrikesminister Margot Wallström och statsminister Stefan Löfven, *bilaga B15* och *B19*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Försvarsberedningen

I maj 1999 beslutade regeringen att den parlamentariskt sammansatta Försvarsberedningen fortsatt ska svara för samråd mellan regeringen och riksdagspartierna om den långsiktiga inriktningen av försvars- och säkerhetspolitiken. Försvarsberedningen ska följa den säkerhetspolitiska utvecklingen i omvärlden och inför regeringens förslag till riksdagen i viktigare långsiktiga försvars- och säkerhetspolitiska frågor redovisa sin syn på dessa. Regeringen bemyndigade samtidigt chefen för Försvarsdepartementet att efter hand lämna närmare anvisningar för Försvarsberedningens arbete.

Av regeringens webbplats framgår att Försvarsberedningen utgör ett forum för konsultationer mellan regeringen och representanter för de politiska partierna i riksdagen, att strävan är att nå en så bred enighet som möjligt när det gäller hur Sveriges försvars- och säkerhetspolitik ska utformas och att regeringen utformar sina förslag till riksdagen med utgångspunkt i bl.a. Försvarsberedningens rapporter. Det framgår vidare av webbplatsen att det i Försvarsberedningens uppdrag även ingår att lyfta blicken från dagsaktuella frågor och att beredningen genom analyser av viktigare förändringar i den internationella utvecklingen kan utmejsla vilka konsekvenser denna utveckling får för Sveriges försvar. Det gäller såväl den globala utvecklingen som utvecklingen i relevanta regioner, och då särskilt utvecklingen i Europa och Sveriges närområde.

Försvarsberedningen består av ledamöter från de åtta riksdagspartierna, sakkunniga och experter samt ett sekretariat. Ordförande i Försvarsberedningen är den socialdemokratiska riksdagsledamoten Björn von Sydow. De sakkunniga och experterna är tjänstemän vid Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet, Försvarsdepartementet, Finansdepartementet, Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Försvarsberedningens rapporter 2013 och 2014

I juli 2012 beslutade dåvarande försvarsministern att ge Försvarsberedningen i uppdrag att bl.a. analysera viktigare förändringar i den internationella utvecklingen såväl globalt som i relevanta regioner och att redovisa sin bedömning av den säkerhetspolitiska utvecklingen och därmed sammanhängande konsekvenser för svensk försvars- och säkerhetspolitik.

Försvarsberedningen överlämnade i maj 2013 rapporten Vägval i en globaliserad värld (Ds 2013:33) till ansvarigt statsråd. I rapporten redovisade Försvarsberedningen sin syn på utvecklingen och förändringarna i omvärlden samt deras konsekvenser för svensk försvars- och säkerhetspolitik. Bland annat framhöll Försvarsberedningen: ”ett enskilt militärt väpnat angrepp direkt mot Sverige är fortsatt osannolikt under överskådlig tid. Kriser eller incidenter, som även inbegriper militära maktmedel, kan dock också uppstå i vår region, och på längre sikt kan militära angreppshot likväl aldrig uteslutas” (s. 221).

Försvarsberedningen överlämnade i maj 2014 sin slutrapport Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid (Ds 2014:20) till ansvarigt statsråd. I rapporten framhöll Försvarsberedningen bl.a. följande: ”Ett enskilt militärt väpnat angrepp direkt mot Sverige är fortsatt osannolikt. Kriser eller incidenter, som även inbegriper militära maktmedel, kan dock uppstå och på längre sikt kan militära angreppshot likväl aldrig uteslutas” (s. 19, 35 och 103).

2015 års försvarspolitiska inriktningsproposition

I april 2015 överlämnade regeringen propositionen Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020 (prop. 2014/15:109) till riksdagen. Till grund för propositionen låg bl.a. de ovan redovisade rapporterna från Försvarsberedningen. I propositionen lämnade regeringen bl.a. förslag till det mål för det militära försvaret som skulle gälla fr.o.m. 2016. När det gäller den säkerhetspolitiska inriktningen var regeringens bedömning följande: ”Ett enskilt militärt väpnat angrepp direkt mot Sverige är fortsatt osannolikt. Kriser eller incidenter som även inbegriper militära maktmedel kan dock uppstå och militära angreppshot kan likväl aldrig uteslutas.” (s. 46 och 47).

Propositionen behandlades av försvarsutskottet som tillstyrkte regeringens förslag till det mål för det militära försvaret som skulle gälla fr.o.m. 2016 (bet. 2014/15:FöU11). Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2014/15:251).

Försvarsberedningens rapport från 2017

I januari 2017 beslutade försvarsminister Peter Hultqvist att ge Försvarsberedningen i uppdrag att analysera viktigare förändringar i den internationella utvecklingen såväl globalt som i relevanta regioner och då särskilt utvecklingen i Europa och Sveriges närområde. Enligt beslutet ska Försvarsberedningen redovisa sin bedömning av den säkerhetspolitiska utvecklingen och därmed sammanhängande konsekvenser för svensk försvars- och säkerhetspolitik. Därutöver ska Försvarsberedningen, med utgångspunkt från

analysen av den internationella utvecklingen, lämna förslag till totalförsvarets fortsatta inriktning för perioden 2021–2025. Av beslutet framgår vidare att den inriktning för försvaret som lades fast i regeringens försvarspolitiska inriktningsproposition från 2015 och som har antagits av riksdagen ska fullföljas och utgöra grunden för förslagen.

I december 2017 överlämnade Försvarsberedningen rapporten Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025 (Ds 2017:66) till ansvarigt statsråd. Rapporten innehåller förslag till inriktningen av totalförsvaret och utformningen av den civila verksamheten i totalförsvaret. Av rapporten framgår att Försvarsberedningen ska överlämna sin slutrapport senast den 14 maj 2019 och att denna slutrapport kommer att innehålla en uppdaterad bedömning av den säkerhetspolitiska utvecklingen och därmed sammanhängande konsekvenser för svensk försvars- och säkerhetspolitik samt utvecklingen av det militära försvaret under perioden 2021–2025.

I rapporten konstaterar Försvarsberedningen följande: ”Ett väpnat angrepp mot Sverige kan inte uteslutas. Det kan inte heller uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige. Sverige blir oundvikligen påverkat om en säkerhetspolitisk kris eller väpnad konflikt uppstår i vårt närområde. Totalförsvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna möta väpnat angrepp mot Sverige inklusive krigshandlingar på svenskt territorium.” (s. 61). Försvarsberedningen anför vidare att Sverige oundvikligen blir påverkat om en väpnad konflikt och krig uppstår i vårt närområde och att det i en sådan situation inte går att utesluta ett väpnat angrepp mot Sverige (s. 63).

Tidningsartiklar

Den 13 januari 2018 publicerade Dagens Nyheter en artikel med rubriken *UD sprider felaktig bild av försvarsrapport*. Enligt artikeln ska UD ha översänt talepunkter till Sveriges ambassader med anledning av Försvarsberedningens rapport från december 2017. Bland annat framgår av talepunkterna att en attack riktad direkt mot Sverige förblir osannolik.

Dagens Nyheter publicerade den 14 januari 2018 en artikel med rubriken *Wallström försvarar UD-instruktionen om hotbilden: ”En höna av en fjäder”*. I artikeln finns en intervju med utrikesminister Margot Wallström där hon uppgav att Försvarsberedningens senaste skrivning från 2017 inte innebär någon förändring i sak i förhållande till Försvarsberedningens tidigare analys och försvarsbeslutet från 2015. Hon uppgav vidare ”Det är ingen skillnad. Det är bara att de bytt plats på ett par meningar. Men det har ingen betydelse för den försvarspolitiska analysen”. Därutöver anförde Margot Wallström att hon föredrog den analys som den tidigare Försvarsberedningen gjorde 2014 och formuleringarna i försvarsbeslutet 2015 samt att Försvarsberedningen i den senaste rapporten inte har gjort någon annan säkerhetspolitisk bedömning.

Tal av statsministern

Den 14 januari 2018 höll statsminister Stefan Löfven ett tal vid Folk och Försvars rikskonferens i Sälen. Han uppgav bl.a. följande:

I sin nya delrapport skriver Försvarsberedningen att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas. Det kan inte heller uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige.

Regeringens bedömning är fortsatt följande: Ett enskilt militärt angrepp direkt mot Sverige är osannolikt. Men vårt land blir oundvikligen påverkat om en säkerhetspolitisk kris eller väpnad konflikt uppstår i vårt närområde. Och om ett lands försvarsförmåga ska vara god över tid, så måste långsiktighet sättas före önsketänkande.

Inslag i Sveriges Radio

I ett inslag som sändes i Sveriges Radio den 15 januari 2018 och samma dag publicerades på programföretagets webbplats uppgav försvarsminister Peter Hultqvist följande: ”Vi har ingen anledning att överpröva det som Försvarsberedningen nu har sagt utan jag ser det som en del i ett processinriktat arbete”. Han uppgav vidare att han ser ”de slutliga formuleringarna som en del i en längre process. Försvarsberedningen kommer senast i maj 2019 att presentera en slutrapport för det militära försvaret och redovisa en säkerhetspolitisk analys och bedömning”. I inslaget finns även en intervju med utrikesminister Margot Wallström som uppgav att regeringen gör rätt i att hålla fast vid den tidigare formuleringen att ett väpnat angrepp på Sverige inte är sannolikt. Enligt Margot Wallström ska regeringen hålla fast vid den formulering som den tidigare Försvarsberedningen kommit fram till efter att ha gjort en säkerhetspolitisk analys. Hon uppgav vidare att Försvarsberedningen i den senaste rapporten från 2017 inte har gjort någon ny säkerhetspolitisk analys, att beredningen därför inte har någon grund till att ändra på den formulering som är viktig i relation till våra utlandsmyndigheter och att vi därför inte ska ändra på de orden.

Debattartikel i Svenska Dagbladet

Den 15 januari 2018 publicerade Svenska Dagbladet en debattartikel som skrivits av Försvarsberedningens ordförande Björn von Sydow. I artikeln framhöll Björn von Sydow bl.a. att det är mycket svårt att bedöma den säkerhetspolitiska utvecklingen eller krigsriskerna i ett tidsperspektiv på bara några år, att det närmast är omöjligt att göra en relevant bedömning av något som kan ske om 5–10 år och att historien uppvisar många exempel på svårigheten att bedöma sannolikheten för att säkerhetspolitiska händelser ska inträffa. Han uppgav vidare att Försvarsberedningen i sin senaste rapport inte gör anspråk på att bedöma risker eller sannolikheter för ett väpnat angrepp och att ingen kan göra en sådan bedömning med säkerhet. Däremot måste enligt Björn von Sydow Försvarsberedningen ge grundläggande planeringsförutsättningar för totalförsvaret. Det gör också Försvarsberedningen genom att i sin rapport från december 2017 konstatera att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas. Det kan inte heller enligt Björn von Sydow uteslutas

att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige. Han framhöll vidare att Sverige oundvikligen blir påverkat om en säkerhetspolitisk kris eller väpnad konflikt uppstår i vårt närområde, att totalförsvaret därför ska utformas och dimensioneras för att kunna möta väpnat angrepp mot Sverige inklusive krigshandlingar på svenskt territorium och att en trovärdig totalförsvärförmåga också bidrar till förmågan att hantera fredstida kriser, konflikter i vår omvärld och s.k. gränsproblematik.

Interpellationsdebatt

Den 1 februari 2018 besvarade utrikesminister Margot Wallström en interpellation om Försvarsberedningen och säkerhetspolitiken (prot. 2017/18:65 § 3). Margot Wallström uppgav bl.a. följande (anf. 1):

Fru talman! Ärade ledamöter och åhörare! Daniel Bäckström har frågat mig vilken betydelse Försvarsberedningens arbete och roll har för Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik samt om jag delar Försvarsberedningens säkerhetspolitiska bedömning att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas.

De omvärldsanalyser och säkerhetspolitiska bedömningar Försvarsberedningen bidragit med genom åren har haft och har alltjämt stor betydelse för utformningen av inte enbart det militära försvaret utan även för utrikes- och säkerhetspolitiken som helhet. Som exempel kan nämnas den breda synen på säkerhetsbegreppet, inklusive målen för vår säkerhet, vilka formulerades i Försvarsberedningens rapport 2006, och formuleringen av den svenska solidaritetsförklaringen i Försvarsberedningens rapporter 2007 och 2008.

För en framgångsrik säkerhets- och försvarspolitik behövs en helhetssyn avseende säkerhetspolitiken. Det är en säkerhetspolitik som omfattar alla de instrument vi har till vårt förfogande, politiska, ekonomiska och militära, i syfte att förebygga och hantera kriser och konflikter.

Viktiga exempel på detta är dels vikten av en sammanhållen EU-linje för upprätthållande av sanktionerna mot Ryssland så länge skälen till att de infördes kvarstår, dels vikten av att konsekvent och principfast försvara den regelbaserade europeiska säkerhetsordningen. Det sistnämnda exemplet är av vikt också i ett globalt perspektiv där normer och institutioner, centrala för vår säkerhet, allt oftare ifrågasätts av auktoritära ledare och stater.

Regeringen ser därför fram emot en framåtblickande och uppdaterad säkerhetspolitisk analys i Försvarsberedningens slutrapport. Denna hoppas vi bland annat kommer att inkludera utvecklingen i Ryssland, utvecklingen av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik samt konsekvenserna av bristen på respekt för den regelbaserade världsordningen.

Andra frågor som också återfinns i Försvarsberedningens anvisningar, med direkt bäring på utrikes- och säkerhetspolitiken, är exempelvis möjligheten att bidra till internationella fredsfrämjande insatser samt frågor av relevans för förtroendeskapande åtgärder och rustningskontroll. Den säkerhetspolitiska analys Försvarsberedningen aviserat blir därmed av stor vikt också för utformningen av utrikes- och säkerhetspolitiken.

Regeringen följer kontinuerligt den utrikes- och säkerhetspolitiska utvecklingen och har konstaterat att det säkerhetspolitiska läget i Europa och i närområdet har försämrats över tid. Det finns en bred enighet om denna bedömning, och vi rustar nu upp totalförsvaret för att stärka Sveriges försvarsförmåga. Försvarsberedningens arbete har en bred partipolitisk

förankring och utgör ett viktigt underlag för utformningen av försvars- och säkerhetspolitiken. Jag har fullt förtroende för det arbete Försvarsberedningen gör. I ett osäkert omvärldsläge är en bred samsyn om svensk säkerhetspolitik en styrka.

Försvarsberedningens delrapport *Motståndskraft – inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025* lyfter fram en rad viktiga frågor och förslag. Bland annat återfinns resonemang om vilka utgångspunkter och planeringsförutsättningar som bör ligga till grund för att utforma och dimensionera totalförsvaret för att kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige. Att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas är en av de planeringsförutsättningar som rapporten anger.

Den säkerhets- och försvarspolitiska inriktningen för perioden 2016–2020 inklusive vad avser militära hot mot Sverige, som behandlades i samband med riksdagens försvarsbeslut i juni 2015, gäller intill dess att riksdagen fattar ett annat beslut. Efter en säkerhetspolitisk analys konstateras där: ”Det går inte att se militära konflikter i vårt närområde som skulle påverka endast ett land. Ett enskilt militärt väpnat angrepp direkt mot Sverige är fortsatt osannolikt. Kriser eller incidenter som även inbegriper militära maktmedel kan dock uppstå och militära angreppshot kan likväl aldrig uteslutas. Rysslands aggression mot Ukraina innebär att risken för dessa har ökat, även i vårt närområde.”

Regeringen har redan agerat på flera förslag i Försvarsberedningens rapport och ser fram emot den bedömning av den säkerhetspolitiska utvecklingen och dess konsekvenser för svensk försvars- och säkerhetspolitik som Försvarsberedningen avisat till våren 2019. Delrapporten och Försvarsberedningens samlade slutrapport kommer därefter att utgöra en grund för nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut för perioden 2021–2025.

I den efterföljande debatten uppgav riksdagsledamoten Daniel Bäckström (C) bl.a. följande (anf. 2):

Jag tackar för ett uttömmande och omfattande svar. Framför allt besvaras min första fråga.

Men den andra frågan, om hur utrikesministern ser på vårt ställningstagande och vår uppdatering utifrån den beskrivning som finns i Försvarsberedningens rapport, kan jag inte se att utrikesministern här har besvarat. Jag ställer den än en gång: Delar utrikesministern vår bedömning att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas?

Riksdagsledamoten Hans Wallmark (M) uppgav bl.a. följande (anf. 3):

Fru talman! Låt mig först deklarerat att jag delar utrikesministerns syn att en bred samsyn om svensk säkerhetspolitik är en styrka i ett osäkert omvärldsläge. Jag menar också att presentationen den 20 december av Försvarsberedningens delrapport *Motståndskraft*, som i allt väsentligt sju av riksdagens åtta partier står bakom, var en styrkeuppvisning. Det är ett viktigt besked, även runt Östersjön, att de politiska partierna och riksdagsledamöterna står sida vid sida när det gäller viktiga beskrivningar och viktiga utmaningar och problem som vi har att ta oss an.

Just därför blev det så olyckligt när Folk och Försvar arrangerade sin rikskonferens i Sälen. På inledningsdagen, söndagen, kom det som kom att uppfattas som undergrävande verksamhet från statsministern och utrikesministern kring Försvarsberedningen och dess arbete. Utrikesministern betecknade själv den av regeringen tillsatta Försvarsberedningen som ”den där gruppen”. Det kan ha varit ett misstag, men det väckte känslor. Jag tror mig veta att utrikesministern nog inte menade så, men det lät så.

Statsministern sa att det här inte var förhandlad politik. Men var det någonting vi hade gjort var det ju att förhandla. I tio månader hade vi vridit och vänt på varje sida i den här rapporten. I vissa fall hade formuleringar återkommande tagits upp för att vi skulle bli överens.

Utrikesministern har alldeles rätt i att ett riksdagsbeslut gäller tills något annat beslut har fattats. Nu har utrikesministern citerat rätt mycket ur det av riksdagen fattade beslutet och det inriktningsbeslut som även Moderaterna och Centerpartiet står bakom tillsammans med Socialdemokraterna. Det är ett bra beslut, en grundplatta. Vi behöver göra mer, men det är en annan sak.

Men en politisk uppgörelse är också en uppgörelse. Här har sju av åtta partier ställt sig bakom detta. För mig är det så att en politisk uppgörelse gäller även om den än så länge inte har formaliserats i ett riksdagsbeslut. Så har det till exempel varit när vi har gjort upp med regeringen om mer pengar till försvaret, både i vårändringsbudgeten och inför 2018. När vi har kommit överens om det mellan regeringspartierna och oppositionspartier gäller självklart det, även om det tar veckor eller månader innan vi har formaliserat det beslutet i kammaren.

Därför måste jag precisera Daniel Bäckströms fråga. Jag ber, fru talman, att få citera det vi skriver i Försvarsberedningens delrapport i inledningen av kap. 6, Utgångspunkter för totalförsvaret: ”Ett väpnat angrepp mot Sverige kan inte uteslutas. Det kan inte heller uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige. Sverige blir oundvikligen påverkat om en säkerhetspolitisk kris eller väpnad konflikt uppstår i vårt närområde. Totalförsvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna möta väpnat angrepp mot Sverige inklusive krigshandlingar på svenskt territorium.”

Fru talman! Min fråga till utrikesministern är: Delar hon den bedömningen? Den bedömningen är gjord av tre representanter för hennes parti. Det är en uppgörelse som slutits mellan åtminstone sju av riksdagens åtta partier. Dessutom har regeringen själv utsett Försvarsberedningen i hela dess sammansättning, inklusive ordförande Björn von Sydow. Jag måste också här i kammaren få berömma Björn von Sydow för den integritet och den oväld med vilken han har fungerat som ordförande. Det gör att det blir än mer olyckligt att grundackordet från Sälen ligger kvar. Försvarsministern har gjort vad han har kunnat för att markera att han står bakom Försvarsberedningen och dess viktiga arbete. Nu finns en möjlighet för utrikesministern att klart, distinkt, tydligt och ärligt säga: Ja, jag står bakom det som mitt parti har gjort i Försvarsberedningen, inklusive formuleringen om den säkerhetspolitiska grunden för den totalförsvarsrapport som är framlagd.

Riksdagsledamoten Hillevi Larsson (S) uppgav bl.a. följande (anf. 4):

Fru talman! Jag tror att de flesta är överens om att Försvarsberedningen har gjort ett mycket gott jobb. Det finns ingen oenighet om det. Det finns egentligen ingen oenighet i regeringen heller när det gäller den här frågan. Statsministern, utrikesministern och försvarsministern har varit väldigt tydliga med att man står bakom riksdagens beslutade inriktning från 2015, men att man naturligtvis med glädje tar emot Försvarsberedningens förslag.

Däremot är det rent formellt riksdagens beslut som gäller. När Försvarsberedningen kommer med sin slutrapport – det här var ju bara en delrapport – kommer det säkerligen att fattas ett beslut här i riksdagen, och då får man ta ställning till om man ska ändra försvarsinriktningen. Men hittills är det rent formellt riksdagens beslut som gäller.

Om man tittar på formuleringarna i Försvarsberedningens delrapport och jämför med den försvarspolitiska inriktning som riksdagen tidigare har beslutat om ser man att skillnaderna inte är jättestora. Utrikesministern utvecklade vad som står i den försvarspolitiska inriktningen, som riksdagen har beslutat om. Det är nästan exakt samma formuleringar om att man inte kan utesluta ett militärt angrepp. Det står i den försvarspolitiska inriktningen att det är osannolikt men inte kan uteslutas. Rysslands aggression mot Ukraina är en anledning till det här och ökar risken i vårt närområde.

Jag förstår därför inte riktigt vad den här debatten handlar om. Vi är överens. Och oavsett vad man tycker är det faktiskt rent formellt riksdagens försvarspolitiska inriktning vi måste stå bakom.

Försvarsberedningen har gett ett mycket bra delbetänkande som bland annat innehåller den här uppdateringen när det gäller säkerhetsläget men också många konkreta förslag som bland annat handlar om hur vi ska stärka krisberedskapen i fredstid; det finns ju andra typer av kriser, som inte är militära. Jag tror att mycket av det här skulle kunna stärka Sverige som land, både när det gäller försvarsförmåga och när det gäller kriser i största allmänhet.

Egentligen finns det ingen oenighet om detta. Vi ser alla fram emot Försvarsberedningens slutrapport. Även försvarsministern är väldigt tydlig när han säger att man vill vänta till slutrapporten med att göra den stora säkerhetspolitiska analysen. Det här är en uppdatering – en lägesrapport, kan man se det som – men det slutgiltiga kommer då. Sedan får riksdagen fatta beslut, och då är det riksdagsbeslutet som gäller.

Jag tycker inte att det finns någon anledning att måla upp en stor konflikt här. Vi är eniga, och det tycker jag är en väldigt stor styrka. Försvarsfrågorna hör till de frågor som jag tycker att man måste försöka samla majoritet bakom. Man måste försöka få en långsiktighet som är oberoende av val. Därför tycker jag att det är mycket glädjande att sju av åtta partier står bakom det här och att vi har en så stor enighet när det gäller grunderna i svenskt försvar.

Som svar på riksdagsledamöternas anföranden uppgav utrikesministern bl.a. följande (anf. 5):

Fru talman! Jag tackar Daniel Bäckström och Hans Wallmark. Om man får hålla med föregående talare skulle jag lätt kunna göra det; Hillevi Larsson har fångat in den här frågan bra.

I ett osäkert omvärldsläge är en bred samsyn kring säkerhetspolitiken en styrka. Det finns en enighet i riksdagen om det säkerhetspolitiska läget i Europa och närområdet och om att det har försämrats över tid. Det försämrade säkerhetspolitiska läget, även vad avser militära hot, var också en viktig slutsats i den säkerhets- och försvarspolitiska inriktningen, som fastställdes genom riksdagens försvarsbeslut för 2016–2020. Den inriktningen och det riksdagsbeslutet gäller fortfarande, precis som Hillevi Larsson sa. Det finns vidare en bred enighet om att rusta upp totalförsvaret för att stärka Sveriges försvarsförmåga. Denna regering har gjort det och gör det fortfarande. Tre försvarspolitiska överenskommelser vitnar om det.

Försvarsberedningens arbete har en bred partipolitisk förankring och utgör ett väldigt viktigt underlag för utformningen av försvars- och säkerhetspolitiken. Jag har fullt förtroende för det arbete som Försvarsberedningen gör, och jag har aldrig sagt någonting annat. Som jag redan nämnt är arbetet i beredningen av stor vikt också för utformningen av utrikes- och säkerhetspolitiken.

I den nyligen publicerade delrapporten om inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025 återfinns resonemang om vilka utgångspunkter och planeringsförutsättningar som bör ligga till grund för att kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige. Att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas är en av de planeringsförutsättningar som rapporten anger. Det väpnade angreppet ska enligt beredningen vara dimensionerande för totalförsvaret. Det är i linje med den inriktning för försvarspolitiken som riksdagen beslutade om 2015.

Rapporten anger också att Sverige i samband med en säkerhetspolitisk kris, en konflikt eller ett krig i närområdet bedöms bli utsatt för en kombination av olika medel såsom politiska, diplomatiska och ekonomiska påtryckningar samt påverkansoperationer, nätverksoperationer, sabotage med mera där också militära maktmedel kan utgöra en komponent. Det belyser återigen det som jag tycker är det allra viktigaste: det bredare säkerhetspolitiska angreppet.

Det handlar om att ha en bred säkerhetspolitik som utöver totalförsvarsförmåga också omfattar politiska, diplomatiska och ekonomiska instrument som kan verka förebyggande och förtroendeskapande innan en kris blir akut. Med den första rapporten från Förvarsberedningen har ett viktigt arbete inletts. Det blir en del i en process som avslutas med en samlad bedömning aviserad till 2019.

Regeringen har redan agerat på flera förslag i delrapporten och ser fram emot den bedömning av den säkerhetspolitiska utvecklingen och dess konsekvenser för försvars- och säkerhetspolitik och utveckling av det militära försvaret som kommer till våren 2019. Sedan kommer det att utgöra grund för nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut för perioden 2021–2025.

På Margot Wallströms anförande uppgav Daniel Bäckström följande (anf. 6):

Fru talman! Jag ber att få repetera min andra fråga: Jag hör inte ett svar på frågeställningen om utrikesministern delar Förvarsberedningens beskrivning och skrivning om att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas. Jag hör en beskrivande utläggning om vad som står i beredningens rapport och också refereringar till tidigare beslut här i kammaren.

Jag kan påminna om att när vi förhandlade fram inriktningsbeslutet våren 2015 var det avsnittet om resurserna till försvaret, målen och inriktningen för de fem åren som vi var överens om. När vi sedan behandlade den säkerhetspolitiska delen var det helt och hållet regeringens egen text som lades fram i propositionen. Det var ingenting som vare sig jag, Hans Wallmark eller övriga vid förhandlingsbordet från vår sida bidrog till i formuleringarna.

Nu står vi i ett läge, som Hans så tydligt deklarerade, där en bred gruppering i Förvarsberedningen delar beskrivningen. Vi har utgått från hur läget har förändrats. Därför vill jag repetera frågan: Delar utrikesministern vår beskrivning? Vår överbefälhavare uttrycker ofta att sannolikheten är låg för ett väpnat angrepp. Han uttrycker inte att det är osannolikt, vilket utrikesministern även i debatten uttrycker. Det är en skillnad mellan vad som kommuniceras och hur man beskriver det.

Jag tycker att beskrivningen av Förvarsberedningens ordförande om varför vi lämnade sannolikhetsbedömningar är väldigt relevant. Vi lägger nu utgångspunkterna för vad som ska göras för totalförsvaret och så småningom också för den militära delen i totalförsvaret i nästa försvarsbeslutsperiod men också med horisont mot vad som händer därefter, 2026–2030. Det är skillnader. Det är en betydande skillnad i hur vi fokuserar och

kommer att ange riktningen beroende på hur vi värderar hotbild men också utvecklingen i vårt område.

Vi behöver utan tvekan stärka den totala försvarsförmågan, och vi behöver tillföra mycket resurser. Nu har vi precis börjat den militära beredningen. Den kommer att pågå parallellt med fortsatt fördjupad analys av säkerhetsläget. Med det vi så här långt har kommit fram till ligger en tydligare beskrivning. Det är ett oerhört viktigt samlat analysarbete som ligger bakom de formuleringar som Försvarsberedningen har lämnat till regeringen.

På vilket sätt kommer beskrivningen att få effekt i närtid? På vilket sätt kommer det att bidra till att utveckla säkerhetspolitiken i Sverige? Jag kan konstatera att om man enbart utgår från det som bereddes i Försvarsberedningen fram till 2014 och sedan beslutades i riksdagen 2015 kommer det att gå fyra, fem, sex år innan nästa riksdagsbeslut är fattat.

Det kan vara rimligt i en värld att man utgår från fattade beslut. Men om omvärldsutvecklingen blir en helt annan än vad som förutsågs 2014 kan man inte sitta kvar och läsa paragraferna från riksdagens beslut, utan då måste säkerhetspolitiken anpassas till hur omvärldsläget utvecklas. Utvecklingen går snabbt, och den är oförutsägbar i många stycken. Min fråga kvarstår.

Hans Wallmark uppgav följande (anf. 7):

Fru talman och utrikesministern! Jag tycker att det är bra att utrikesministern så tydligt klargör att utrikesministern delar den utrikes- och säkerhetspolitiska beskrivning som Daniel Bäckström gjorde i sin inledning. Också jag delar den. Det är viktigt att vi har en bred samsyn. Alla står nu här och omfamnar varandra i varje fall retoriskt och säger: Vi är överens.

Då blir det så konstigt. Grundackordet som är kvar från Sälen är uttalanden om ”den där gruppen” eller ”det är inte förhandlat”. Man återvänder också hela tiden till det riksdagsbeslut som är fattat men hyllar och hedrar inte den politiska uppgörelse som är träffad i Försvarsberedningens delrapport. Det blir så konstigt.

Fru talman! Jag tror att vi politiker skulle vinna på att ibland erkänna att vi har fel eller har druttat till det. Här finns en utmärkt möjlighet för utrikesministern att erkänna: Det blev inte bra i Sälen. Det innebär att hela regeringen, inklusive stats- och utrikesministern, gör precis som försvarsministern och står bakom Försvarsberedningen och dess delrapport i alla dess framförhandlade formuleringar.

Det är intill det att vi vet att Socialdemokraterna står bakom det andra socialdemokrater gjort i Försvarsberedningen som det kastar en stor skugga över hela delrapporten. Vad är det mer regeringen vill distansera sig från genom att hänvisa till tidigare möjligt fattade riksdagsbeslut? Detta är en politisk uppgörelse som ska föregå ett kommande riksdagsbeslut.

Det är precis som utrikesministern påpekar att regeringen redan har börjat verkställa en del i delrapporten. Det är väldigt bra. Det gäller framför allt psykologiskt försvar som en egen myndighet. Det är någonting som Moderaterna har drivit i många år. Det som blir mer oklart är att man väljer och vrakar. Man tar en del saker från delrapporten men inte annat.

Det finns annat som vi har lyft fram: MSB som egen myndighet och Försvarsdepartementet som ett totalförsvarsdepartement. Ingen av oss förstår varför man tar somligt men ratar annat. Till det kommer oförmågan att säga: Vi socialdemokrater står bakom det våra partikamrater har gjort i Försvarsberedningen. Punkt.

Hillevi Larsson uppgav följande (anf. 8):

Fru talman! Skillnaderna i den försvarspolitiska inriktning som riksdagen har beslutat och Försvarsberedningens uppdatering är väldigt liten. Det är egentligen en lek med ord. Att ett militärt angrepp mot Sverige inte kan uteslutas är grundmeningen i båda besluten. Hade man lyft ut att det är osannolikt med ett militärt angrepp och inte sagt någonting mer är det klart att det finns en skillnad mellan det och att ett militärt angrepp inte kan uteslutas. Men när man utvecklar den försvarspolitiska inriktningen som utrikesministern har gjort är det väldigt tydligt att ett militärt angrepp inte kan uteslutas. Formuleringarna är väldigt lika varandra.

Om man ser på vad det skulle leda till konkret att ställa sig bakom den exakta formulering som riksdagen hittills har eller bakom Försvarsberedningens uppdatering kan man inte heller se några skillnader i konkreta åtgärder. Precis som Margot Wallström säger har flera förslag från Försvarsberedningen redan lett till åtgärder från regeringens sida. Man tar till sig de konkreta förslagen, och det måste ju vara det allra viktigaste.

I ett gemensamt uttalande från utrikesministern och försvarsministern slås fast att Sveriges nationella försvarsförmåga ska förstärkas och att det ska ske parallellt med att vi utvecklar våra säkerhetspolitiska samarbeten och fortsätter det framgångsrika arbetet med medling och konfliktförebyggande. Detta kan vi göra såväl på nationell nivå som i våra samarbeten i EU och i FN.

Jag förstår därför inte vad konflikten handlar om. Det är ju nästan exakt samma formulering, och politiken står fast.

Margot Wallström uppgav följande (anf. 9):

Fru talman! Så här är det: Jag och regeringen har fullt och orubbat förtroende för Försvarsberedningens fortsatta arbete. Dess arbete är av stor vikt för att vi ska kunna uppnå en bred politisk överenskommelse om säkerhets- och försvarspolitiken. Som jag sa: I ett osäkert omvärldsläge är en bred samsyn om säkerhetspolitiken en styrka. Genom att i rapporten konstatera att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas ger Försvarsberedningen grundläggande planeringsförutsättningar för totalförsvaret.

Regeringen överprövar inte Försvarsberedningens rapport, utan den kommer att vara ett viktigt underlag för utformningen av nästa försvarspolitiska inriktningsproposition. Den säkerhets- och försvarspolitiska inriktningen för perioden 2016–2020, inklusive vad avser militära hot mot Sverige, som behandlades i samband med riksdagens försvarsbeslut i juni 2015 gäller intill dess att riksdagen fattar ett annat beslut.

Vi arbetar, precis som har sagts, på att hantera och bearbeta förslagen. Så är det alltid; en regering gör alltid det. Om man tillsätter en beredning eller en utredning tar man emot rapporter och förslag och bearbetar dem. Några sådana har vi redan lagt fram förslag om, och vi fortsätter arbetet. Detta är ett jätteviktigt underlag för oss.

Jag ska repetera en gång till så att någon mer kanske förstår hur det hela var formulerat. Det står så här i det gällande beslutet: Det går inte att se militära konflikter i vårt närområde som skulle påverka endast ett land. Ett ensidigt militärt väpnat angrepp direkt mot Sverige är fortsatt osannolikt. Kriser eller incidenter som även inbegriper militära maktmedel kan dock uppstå, och militära angreppshot kan likväl aldrig uteslutas.

Det är det beslut som gäller i inriktningspropositionen, och det är också det som vi håller oss till.

Återigen visar beskrivningen av det säkerhetspolitiska läget hur viktigt det är att ha många instrument till sitt förfogande. Det är också det som blir en fortsatt viktig diskussion, eftersom påverkansoperationer och hybrid- och cyberverksamheter är direkta och akuta utmaningar för oss.

Då måste vi förstås agera på dem. Det är viktigt att debatten om säkerhets- och försvarspolitikerna också blir bred på detta sätt.

Som svar på Margot Wallströms anförande uppgav Daniel Bäckström följande (anf. 10):

Fru talman! Tack för svar och inlägg från utrikesministern om hur förtroendet ser ut för Försvarsberedningens fortsatta men också så här långt genomförda arbete! Jag tycker att det är positivt att förtroendet är starkt. Det är ett orubbat förtroende, som ministern uttrycker det, och hon säger att det finns förväntningar på det fortsatta arbetet.

Formuleringarna är mycket väl avvägda. Vi hade kunnat bibehålla formuleringen från 2014 om Försvarsberedningen hade ansett att det skulle vara så. Men vi hade tre varv där vi mycket systematiskt processade samtliga formuleringar i rapporten. Vi gick igenom sida för sida och rad för rad och vägde ord för ord. Vi sökte en bred, konstruktiv hållning; det är vår utgångspunkt. Jag tycker att vi har ett mycket fint arbetsklimat i Försvarsberedningen – denna grupp som ändå bidrar till att se perspektiven både på kort sikt, utifrån nuvarande lägesbilder, och när det gäller att ta ut stegen för vad som kommer att krävas på längre sikt.

Jag har stora förväntningar på vårt fortsatta arbete när det handlar om att följa upp de förslag som nu är redovisade. Regeringen har återkopplat tre av många förslag, och det visar att vi är på rätt väg. Men vi kommer också att följa upp det hela när det gäller att övriga förslag kommer att behandlas.

Själva utgångspunkten för totalförsvarets fortsatta dimensionering och utformning vilar på kapitel 6 i Försvarsberedningens delrapport om utgångspunkterna för totalförsvaret. I inledningen i detta avsnitt står just att vi inte utesluter att ett väpnat angrepp kan ske.

Det är klart att detta är viktigt. När det blir osäkerhet om vad den säkerhetspolitiska linjen är från ett land sänder det signaler. Jag hoppas därför att vi kan hålla ihop detta framöver och hitta gemensamma nämnare. Tack för debatten!

Margot Wallström uppgav bl.a. följande (anf. 11):

Fru talman! Jag tycker också att det är bra att vi får göra de här klarläggandena. Det här har egentligen aldrig varit ifrågasatt, och såväl statsministern som försvarsministern och jag har förtroende för Försvarsberedningens arbete, och vi har aldrig sagt något annat. Vi har fullt förtroende, och vi vill att Försvarsberedningen ska fortsätta att arbeta med dessa viktiga frågor.

Gällande ordning m.m.

Ansvar för utrikespolitiken

Utrikespolitiken är enligt 1974 års regeringsform, liksom tidigare, en regeringens styrelsefunktion, och ansvaret för utrikespolitiken åvilar enligt förarbetena i första hand regeringen (prop. 1973:90 s. 355). Av 10 kap. 1 § regeringsformen (RF) följer att överenskommelser med andra stater eller med mellanfolkliga organisationer ingås av regeringen. Dock krävs riksdagens godkännande när överenskommelsen förutsätter lagstiftning, i övrigt rör ett ämne som riksdagen ska besluta om eller är av större vikt (10 kap. 3 § RF). Regeringen ska enligt 10 kap. 11 § RF fortlöpande hålla Utrikesnämnden

underrättad om de utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket och överlägga med den så ofta som det behövs. I samband med författningsreformen framhöll såväl Grundlagberedningen som det föredragande statsrådet att utrikespolitikens betydelse för rikets säkerhet motiverade att riksdagen har en vidsträckt insyn och ett starkt inflytande på detta område (prop. 1973:90 s. 355 f.).

Regeringens beslutsformer

Enligt 7 kap. 3 § RF avgörs ett regeringsärende av regeringen vid ett regerings-sammanträde. Minst fem statsråd måste vara närvarande vid ett sammanträde för att regeringen ska vara beslutsför (7 kap. 4 § RF). Beslutsformen är alltså kollektiv. I princip gäller att systemet med ministerstyre i regeringsärenden är okänt för regeringsformen. Ett statsråd kan alltså inte på egen hand besluta i ett regeringsärende. Undantag gäller dock för ett regeringsärende som avser verkställighet av författningar eller särskilda regeringsbeslut inom Försvarsmakten.

Vid införandet av regeringsformen fördes en diskussion om regeringens beslutsformer (SOU 1972:15, prop. 1973:90, bet. KU 1973:26 och bet. KU 1974:8). För ett kollektivt beslutsfattande talade vikten av samarbete över departementsgränserna, möjligheterna att utkräva politiskt ansvar och behovet av regeringens sammanhållning (SOU 1972:15 s. 79 f. och 148 f.). I grundlagspropositionen framhölls att enligt ett parlamentariskt synsätt bör alla regeringsärenden färgas av eller åtminstone vara förenliga med värderingar som är gemensamma för hela regeringen (prop. 1973:90 s. 183).

Formerna för samråd inom Regeringskansliet

Genom olika former av samråd (gemensam beredning, allmän beredning och delning) inom Regeringskansliet säkerställs att principen om kollektivt beslutsfattande får ett reellt innehåll och att alla statsråd får faktisk möjlighet att utöva det inflytande i regeringsärenden som deras ansvar motiverar. Statsrådsberedningen har i en promemoria tagit fram riktlinjer för samrådsformerna i Regeringskansliet (SB PM 2012:1, rev. 2015).

De formella reglerna om gemensam beredning finns i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Där föreskrivs att ett ärende som faller inom flera departements verksamhetsområden ska beredas inom det departement till vilket det huvudsakligen hör och i samråd med övriga berörda statsråd (13 och 15 §§). Av statsministerns särskilda ställning i regeringen får anses följa en allmän skyldighet för departementen att i god tid informera Statsrådsberedningen om regeringsärenden av större vikt (se bl.a. bet. 2001/02:KU20 s. 232). Också svenska ståndpunkter och instruktioner i EU-frågor och andra internationella frågor omfattas av kraven på gemensam beredning. Syftet är att berörda departement ska ha möjlighet att delta i beredningen såväl inför dessa ställningstaganden som inför svenska initiativ och utspel i EU. Svar på frågor och interpellationer, meddelanden vid informationsstunder i riksdagen liksom sådana övriga anföranden, uttalanden

och tidningsartiklar som innehåller ställningstaganden till riktlinjer, principer eller förhållningssätt ska också beredas gemensamt eftersom de på samma sätt som regeringsbesluten är ett uttryck för regeringens gemensamma ståndpunkt (se bl.a. bet. 2001/02:KU20 s. 232 och SB PM 2012:1 s. 7 f.). När det gäller förfarandet sägs allmänt att det inte får råda någon oklarhet om vad som överenskommit (t.ex. att det verkligen rör sig om gemensam beredning och inte om samråd eller förfrågan).

Tidigare granskning

Formerna för utrikespolitiska beslut

Konstitutionsutskottet genomförde under våren 2002 en granskning av formerna för utrikespolitiska beslut (bet. 2001/02:KU20 s. 229 f.). I ärendet inhämtades bl.a. synpunkter från Regeringskansliet, och utrikesutskottet kom in med ett yttrande.

Av en promemoria från Utrikesdepartementet framgår bl.a. följande. Kraven på formellt kollektivt beslutsfattande gäller inte när regeringen och dess medlemmar vid sidan av regeringsformens bestämmelser om det formella beslutsfattandet agerar rent politiskt genom regeringsförklaringar, tal, tidningsartiklar, interpellationssvar o.d. I promemorian hänvisades till att Verksledningskommittén hade konstaterat att ett uttalande av ett statsråd i en viss fråga förutsätts ge uttryck för uppfattningar som omfattas av hela regeringskretsen (SOU 1985:40 s. 95). Det framhölls att uttalandet inte är ett uttryck endast för hans eller hennes personliga uppfattning och att något krav på att följa regeringsformens regler om avgörande i regeringsärenden inte finns vid sådana uttalanden. Bara när det är fråga om att fatta formella beslut, dvs. främst att framträda i regeringens konstitutionella roll som det organ som styr riket eller som högsta förvaltningsmyndighet, måste regeringsformens regler om avgörande av regeringsärenden följas. I promemorian hänvisades vidare till att regeringen enligt 10 kap. RF har omfattande befogenheter i fråga om utrikespolitiken. Begreppet utrikesärenden som används i 10 kap. RF om underrättelser till Utrikesnämnden omfattar inte bara sådana ärenden som är föremål för beslutsfattande enligt 7 kap. 3 § RF utan också andra frågor där regeringen vill förankra en planerad handlingslinje politiskt utan att för den skull fatta ett formellt beslut. Det framhölls i promemorian att ett utrikespolitiskt agerande måste kunna komma till uttryck på många olika sätt och att statsråden verkar i en internationell miljö där de måste agera snabbt. Uttalanden som görs av ett statsråd om olika utrikespolitiska förhållanden har ofta formen av tillkännagivanden för politiska syften. Dessa bör kunna jämföras med interpellationssvar etc. som ju har verkan som regeringens ställningstaganden utan att formella beslut fattas.

I utrikesutskottets yttrande (bet. 2001/02:KU20 bilaga A5.1.2) framhölls bl.a. att utrikespolitiskt beslutsfattande i flera avseenden skiljer sig från inrikespolitiskt. Skillnaderna gäller de förhållandena att det inom utrikespolitiken finns ett större antal möjliga mål, ett mer heterogent klientel som

besluten angår och ett större antal perspektiv som ska förenas. Dessutom är omgivningen mer osäker och informationskällorna mer generella och opålitliga med sekretessen som ett särskilt problem. Det finns vidare en brist på experimentmöjligheter och svårigheter att mäta effekter och resultat av den förda politiken. Tidsförhållandena är också annorlunda och ofta svåra att påverka, och det finns ett större behov av kompromisser m.m. Utskottet anförde vidare att utrikespolitiskt beslutsfattande också är beroende av det inrikespolitiska utrymme som finns och, inte minst, av opinionsläget. Det finns enligt utrikesutskottet anledning att peka på att man endast i undantagsfall kan tillskriva en stats regering en enda gemensam besluts kalkyl. Snarare torde det vanligen vara så att ett flertal individer och grupper – var och en med sin besluts kalkyl – medverkar i beslutsfattandet och att dessa under processens gång successivt fattar en rad mer eller mindre bindande delbeslut, vilka ofta innebär att alternativ elimineras. Ett reellt beslut kan på detta sätt vara fattat långt innan processen avslutas med ett formellt beslut.

Utrikesutskottet uppehöll sig vidare i yttrandet något vid s.k. performativa uttalanden – ”doing something by saying something”. För att ett uttalande ska betraktas som performativt krävs enligt utskottet vanligen att det råder särskilda yttre förhållanden. Utsagan ska göras ”av rätt person, i rätt form, i rätt situation”, och det förutsätts dessutom att ”omgivningen är beredd att acceptera att dessa omständigheter föreligger”. Medvetenheten om performativernas betydelse är enligt utrikesutskottet stor. Uttalandepolitik, och därmed utnyttjandet av performativer, rymmer enligt utrikesutskottet en rad problem, bl.a. den ofta förekommande vagheten i utrikespolitiska uttalanden och därmed möjligheter till skilda tolkningar. Andra frågeställningar enligt utskottet är vad verbala variationer är inom ramen för en politisk linje och hur ett uttalande ska vara utformat för att det ska etablera en ny utrikespolitisk linje. Andra problem som utrikesutskottet lyfte fram är hur felsägningar, feluppfattningar och eventuella efterföljande dementier ska betraktas samt vad det innebär när olika utrikespolitiska företrädare gör motstridiga uttalanden. Ett annat problem enligt utrikesutskottet är vad det innebär när element som tidigare förekommit i ett uttalande tas bort vid ett senare uttalande i samma fråga. En intressant företeelse när det gäller uttalandepolitiken är enligt utrikesutskottet också den växelverkan som ständigt pågår mellan riksdagen och regeringen. Utrikesutskottet pekade på den dualism som råder när det gäller utrikesfrågorna. Innebörden av denna dualism är att det är regeringen som, enligt folkrätten, utåt företräder riket, medan det samtidigt är så att riksdagen, enligt den interna rättsordningen, indirekt kan påverka regeringen att föra en viss utrikespolitik.

Konstitutionsutskottet konstaterade i sitt ställningstagande att granskningen hade bidragit till en fördjupning av insikterna när det gäller villkoren för beslutsfattandet inom Utrikesdepartementets område och även inom EU. Redovisningen tjänade enligt utskottet därigenom ett syfte som underlag och bakgrund för bl.a. framtida granskningsfrågor. Granskningen föranledde inte något särskilt uttalande från utskottets sida.

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 rört frågor kring 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 granskningar har avsett uttalanden av statsråd i utrikespolitiska frågor. Våren 1994 granskade utskottet bl.a. ett uttalande av dåvarande utrikesministern om den norska valfångsten (bet. 1993/94:KU30 s. 63 f.). Utrikesministern representerade regeringen vid ett svenskt statsbesök i Norge 1993, och i samband därmed hade utrikesministern överläggningar med sin norska kollega om huvudsakligen internationella frågor. Vid en efterföljande presskonferens ställdes en fråga till utrikesministern om den svenska inställningen till den norska valfångsten, varvid hon svarade att en begränsad valfångst, som inte innebär att valarna utrotas utan som ligger inom det biologiskt möjliga, var något som man från svensk sida kunde acceptera. I sitt ställningstagande konstaterade utskottet inledningsvis att det i förarbetena till regeringsformen är förutsatt att regeringen som huvudregel ska uppträda som en enhet och att detta kommer till uttryck genom uttalandet att regeringen är ett kollektiv, uppbyggt kring statsministerns person, vilket får förutsättas hålls samman av gemensamma politiska värderingar och målsättningar (se prop. 1973:90 s. 179). Några formella regler som föreskriver att regeringen ska vara enig om sina beslut eller sitt uppträdande finns däremot inte. Än mindre krävs enighet då de enskilda statsråden uttalar sig i frågor av politisk karaktär, även sådana som har varit eller kan komma att bli föremål för regeringens avgörande. Utskottet framhöll dock att uttalanden som uppfattas stå i strid med regeringens officiella hållning kan skapa oklarhet och risk för komplikationer, särskilt om de berör förhållanden till en utländsk stat. Särskilda krav måste då enligt utskottet 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. Utskottet konstaterade vidare att det aktuella uttalandet hade gjorts av statsrådet i hennes egenskap av svensk utrikesminister. När det gällde frågan om huruvida beredning inom regeringen hade ägt rum noterade utskottet att Utrikesdepartementet hade konstaterat att det över huvud taget inte hade varit aktuellt med en förändrad svensk hållning i valfångstfrågan och att någon beredning i denna fråga följaktligen inte hade ägt rum. Granskningen föranledde i övrigt inget uttalande från utskottet.

Våren 2016 granskade utskottet utrikesministerns uttalanden om utomrättsliga avrättningar (bet. 2015/16:KU20 s. 380 f.). Enligt anmälaren hade utrikesministern i samband med att hon uttalat sig om Israel och utomrättsliga avrättningar hävdat fyra olika, otydliga, motsägelsefulla och sinsemellan oförenliga ståndpunkter. 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 behövas (s. 394). Det är vidare enligt utskottet 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.

Utskottet anförde vidare att utrikespolitiken i viss mån skiljer sig från andra politikområden. Bland annat måste utrikesministerns uttalanden anses ha särskild auktoritet när det gäller regeringens hållning i en utrikespolitisk fråga. Ett uttalande som uppfattas stå i strid med regeringens officiella hållning kan enligt utskottet skapa oklarhet och risk för komplikationer, särskilt om det rör förhållanden till utländsk stat. Särskilda krav måste därför enligt utskottet ställas på uttalanden som görs av den minister som ansvarar för utrikespolitiken inom regeringen.

Därutöver anförde utskottet att det inom utrikespolitiken förekommer s.k. performativa uttalanden. För att ett uttalande ska betraktas som performativt krävs vanligen att det råder särskilda yttre förhållanden. Det brukar framhållas att utsagan ska göras av rätt person, i rätt form och i rätt situation och att omgivningen ska vara beredd att acceptera att nämnda omständigheter råder. Utskottet konstaterade att uttalandepolitiken, och därmed utnyttjandet av performativer, rymmer en rad problem. I denna del framhöll utskottet den ofta förekommande vagheten i utrikespolitiska uttalanden och därmed möjligheten till skilda tolkningar.

När det gällde de i granskningen uppmärksammade uttalandena noterade utskottet att vart och ett av dem i sak verkade följa en tradition inom svensk utrikespolitik och att uttalandena i sig inte kunde sägas innebära någon ny utrikespolitisk linje. Utskottet noterade att i flera av uttalandena togs folkrättsliga principer generellt och ett konkret fall upp om vartannat. Uttalandena rörde frågor som enligt utskottet kunde vara känsliga för bl.a. utländsk stat och där omgivningen kunde ha olika uppfattningar. Utskottet konstaterade att de aktuella uttalandena uppenbarligen hade missförståtts. Mot bakgrund av de särskilda krav som ställs på uttalanden av den minister som ansvarar för utrikespolitiken underströk utskottet vikten av att utrikesministerns uttalanden till sitt innehåll är så formulerade att de inte leder till missförstånd eller ger upphov till motstridiga tolkningar. Granskningen gav i övrigt inte anledning till något uttalande av utskottet.

Våren 2017 granskade utskottet statsministerns och utrikesministerns användning av ordet diktatur (bet. 2016/17:KU20 s. 315 f.). 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 behövas (s. 324). Utskottet anförde vidare att det i förarbetena till regeringsformen är förutsatt att regeringen som huvudregel ska uppträda som en enhet och detta kommer till uttryck genom uttalandet att regeringen är ett kollektiv, uppbyggt kring statsministerns person, vilket får förutsättas hållas samman av gemensamma politiska värderingar och målsättningar (prop. 1973:90 s. 179). Några formella regler som föreskriver

att regeringen ska vara enig om sina beslut eller sitt uppträdande finns däremot inte. Utskottet konstaterade att utrikespolitiken i viss mån skiljer sig från andra politikområden. Bland annat måste utrikesministrarnas uttalanden anses ha särskild auktoritet när det gäller regeringens hållning i en utrikespolitisk fråga. Ett uttalande som uppfattas stå i strid med regeringens officiella hållning kan skapa oklarhet och risk för komplikationer, särskilt om det rör förhållanden till en utländsk stat. När det gällde det aktuella granskningsärendet konstaterade utskottet att formuleringarna skiljde sig åt i olika uttalanden. Samtidigt måste det enligt utskottet finnas utrymme att anpassa och nyansera uttalanden utifrån förutsättningarna i olika situationer. Sammantaget kunde de gjorda uttalandena enligt utskottets mening inte anses oförenliga med de krav som utifrån det ovan anförda kan ställas på utrikespolitiska uttalanden.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 6 mars 2018 en svarspromemoria utarbetad inom Utrikesdepartementet (bilaga A2.7.2).

På frågan hur de uttalanden från statsministern, utrikesministern och försvarsministern, som redovisas i skrivelsen, förhåller sig till varandra och till svensk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik har följande angetts. Den säkerhets- och försvarspolitiska inriktningen, inklusive vad avser militära hot mot Sverige, fastställdes i riksdagens försvarsbeslut 2016–2020 (prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:FöU1 1, rskr. 2014/15:251). Den inriktningen gäller intill dess att riksdagen fattar ett nytt beslut, och det är utgångspunkten för uttalandena om svensk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik.

Av promemorian framgår vidare att utgångspunkten för utrikesministrarnas uttalande i Dagens Nyheter den 14 januari 2018 var innehållet i den inriktningspropositionen som riksdagen har antagit. Det framgår vidare av promemorian att Försvarsberedningens rapporter från 2013 och 2014 beaktades i beredningen av inriktningspropositionen och det finns en hänvisning till följande text i propositionen (s. 46):

Det går inte att se militära konflikter i vårt närområde som skulle påverka endast ett land. Ett enskilt militärt väpnat angrepp direkt mot Sverige är fortsatt osannolikt. Kriser eller incidenter som även inbegriper militära maktmedel kan dock uppstå och militära angreppshot kan likväl aldrig uteslutas. Rysslands aggression mot Ukraina innebär att risken för dessa har ökat, även i vårt närområde.

I promemorian hänvisas även till att regeringen i propositionen uttalar att försvaret med sina resurser ytterst ska kunna möta ett väpnat angrepp och att utformningen av försvaret i första hand bör bygga på förmågan att kunna möta ett väpnat angrepp (s. 9 och 50). Därutöver hänvisas till Försvarsberedningens delrapport från 2017 och att beredningen anfört följande (s. 61):

Ett väpnat angrepp mot Sverige kan inte uteslutas. Det kan inte heller uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige. Sverige blir oundvikligen påverkat om en

säkerhetspolitisk kris eller väpnad konflikt uppstår i vårt närområde. Totalförsvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna möta väpnat angrepp mot Sverige inklusive krigshandlingar på svenskt territorium.

I promemorian framhålls vidare att det säkerhetspolitiska läget enligt såväl den försvarspolitiska inriktningspropositionen som Försvarsberedningens rapport har försämrats och att det försämrade säkerhetspolitiska läget ställer förändrade och högre krav på det nationella försvaret/totalförsvaret.

Det framgår vidare av promemorian att utrikesministerns uttalande i den aktuella artikeln syftade till att sätta formuleringarna i den nämnda propositionen i relation till formuleringarna i Försvarsberedningens rapport. Det citerade uttalandet står inte i strid med formuleringarna i rapporten.

På frågan om de aktuella uttalandena från statsministern, utrikesministern och försvarsministern föregicks av några överväganden kring om, och i så fall på vilket sätt, uttalandena skulle kunna påverka svensk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik i olika avseenden har följande angetts. Uttalandena är i linje med nu gällande försvarsbeslut, dvs. inriktningen för utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiken, och tar samtidigt i beaktande den process som har inletts för att förbereda nästa inriktningsperiod.

Av promemorian framgår vidare att till grund för statsministerns, utrikesministerns och försvarsministerns uttalanden låg bl.a. den försvarspolitiska inriktningspropositionen som har antagits av riksdagen, Försvarsberedningens delrapport från 2017 och anvisningar för Försvarsberedningens fortsatta arbete daterade den 9 januari 2017.

På frågan om uttalandena från statsministern, utrikesministern och försvarsministern varit föremål för gemensambereidning inom Regeringskansliet har följande angetts. Statsministerns tal i Sälén bereddes i enlighet med riktlinjerna i Statsrådsberedningens promemoria Samrådsformer i Regeringskansliet (SB PM 2012:1). Detsamma gäller för det underlag som låg till grund för utrikesministerns respektive försvarsministerns uttalanden.

Utfrågningar

Utrikesminister Margot Wallström

Utskottet höll den 19 april 2018 en utfrågning med utrikesminister Margot Wallström (bilaga B15).

I sin inledning framhöll Margot Wallström att gemensambereidningen av underlaget till konferensen Folk och Försvar gjordes i enlighet med de riktlinjer som finns i Regeringskansliet, att utgångspunkten för statsministerns, hennes egna och försvarsministerns uttalanden var de gemensamberedda underlagen och att det inte föreligger någon skillnad mellan uttalandena.

Enligt Margot Wallström har det säkerhetspolitiska läget i Europa och i närområdet försämrats över tid, och det finns en bred enighet om denna bedömning. I ett osäkert omvärldsläge är denna breda samsyn om svensk säkerhets- och försvarspolitik en styrka. Hon uppgav vidare att

Försvarsberedningens arbete har en bred partipolitisk förankring och utgör ett parlamentariskt forum för samråd mellan regeringen och riksdagspartier om den långsiktiga inriktningen av försvars- och säkerhetspolitiken och att hon har fullt förtroende för det arbete Försvarsberedningen gör.

Med Försvarsberedningens delrapport har enligt Margot Wallström ett viktigt arbete inletts, och hon ser fram emot den bedömning av den säkerhetspolitiska utvecklingen och dess konsekvenser för svensk försvars- och säkerhetspolitik som Försvarsberedningen har aviserat till våren 2019. Därefter kommer delrapporten och Försvarsberedningens samlade slutrapport att utgöra en grund för nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut för perioden 2021–2025.

På frågan om försvarsministern inte har en lite annan syn på Försvarsberedningens formulering av säkerhetsläget än utrikesministern uppgav Margot Wallström bl.a. att formuleringarna inte är motstridiga och att även försvarsministern ser Försvarsberedningens arbete som en del i en längre process där beredningen framöver ska presentera en slutrapport för det militära försvaret och lämna en säkerhetspolitisk analys och bedömning.

Statsminister Stefan Löfven

Utskottet höll den 27 april 2018 en utfrågning med statsminister Stefan Löfven (bilaga B19).

I sin inledning anförde statsministern att bedömningen i Försvarsberedningens delrapport när det gäller militära hot mot Sverige ligger i linje med det som sägs i den försvarspolitiska inriktningspropositionen som har antagits av riksdagen och att både Försvarsberedningen och regeringen även framöver kommer att behöva göra en bedömning av militära hot mot Sverige. Det är därför enligt Stefan Löfven naturligt att fortsätta att använda propositionens formulering i fråga om militära hot mot Sverige. Han uppgav vidare att Försvarsberedningen nu fortsätter sitt arbete och att beredningens rapporter kommer att tjäna som ett betydelsefullt underlag vid framtagandet av den kommande försvarspolitiska inriktningspropositionen.

På frågan om han anser att formuleringarna i Försvarsberedningens rapport och i inriktningspropositionen går att likställa med varandra uppgav Stefan Löfven: ”likställa vet jag inte, men de står inte i motsats till varandra”. Stefan Löfven framhöll vidare att hans, utrikesministerns och försvarsministerns uttalanden överensstämmer med det som står i den nuvarande inriktningspropositionen som har antagits av riksdagen. Försvarsberedningen har enligt Stefan Löfven valt att inte göra en sannolikhetsbedömning, men beredningen ska göra en sådan bedömning i sin slutrapport.

Stefan Löfven uppgav vidare att han inte har fått några indikationer på att andra länder eller Sveriges utlandsmyndigheter uppfattat att Sverige håller på att ompröva sin linje eller att det råder stor oenighet i regeringen.

Utskottets ställningstagande

Konstitutionsutskottet 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.

I förarbetena till regeringsformen är förutsatt att regeringen som huvudregel ska uppträda som en enhet, och detta kommer till uttryck genom uttalandet att regeringen är ett kollektiv, uppbyggt kring statsministerns person, vilket får förutsättas hålls samman av gemensamma politiska värderingar och målsättningar (prop. 1973:90 s. 179). Några formella regler som föreskriver att regeringen ska vara enig om sina beslut eller sitt uppträdande finns däremot inte.

Utrikespolitiken skiljer sig i viss mån från andra politikområden. Bland annat måste utrikesministerns uttalanden anses ha särskild auktoritet när det gäller regeringens hållning i en utrikespolitisk fråga. Ett uttalande som uppfattas stå i strid med regeringens officiella hållning kan skapa oklarhet och risk för komplikationer, särskilt om det rör förhållanden till en utländsk stat. Särskilda krav måste därför enligt utskottet ställas på uttalanden som görs av den minister som ansvarar för utrikespolitiken inom regeringen.

Inom utrikespolitiken förekommer s.k. performativa uttalanden. För att ett uttalande ska betraktas som performativt krävs vanligen att det råder särskilda yttre förhållanden. Det brukar framhållas att utsagan ska göras av rätt person, i rätt form och i rätt situation och att omgivningen ska vara beredd att acceptera att nämnda omständigheter råder. Uttalandepolitiken, och därmed utnyttjandet av performativer, rymmer en rad problem. Bland annat kan framhållas den ofta förekommande vagheten i utrikespolitiska uttalanden och därmed möjligheten till skilda tolkningar.

När det gäller det nu aktuella granskningsärendet konstaterar utskottet att statsministerns, utrikesministerns och försvarsministerns uttalanden rör beskrivningen av det svenska säkerhetsläget i olika dokument och den fortsatta processen med Försvarsberedningens arbete och rapporter. Uttalandena rör svensk såväl utrikespolitik som försvars- och säkerhetspolitik, och de skiljer sig delvis åt. Samtidigt måste det finnas utrymme att anpassa och nyansera uttalanden utifrån förutsättningarna i olika situationer. Vart och ett av de i granskningen uppmärksammade uttalandena verkar i sak följa en tradition inom svensk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik, och uttalandena i sig kan inte sägas innebära någon ny politisk linje. Trots det har de aktuella uttalandena i debatten uppenbarligen missförstått och uppfattats som motsägelsefulla. Mot bakgrund av de särskilda krav som ställs på uttalanden inom det aktuella området vill utskottet understryka vikten av att företrädarna för regeringen samordnar sina uttalanden för att säkerställa att de formuleringar som används inte leder till missförstånd eller ger upphov till motstridiga tolkningar.

2.8 Inköp av ett luftvärnssystem

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 784-2017/18), *bilaga A2.8.1*, begärs det att utskottet granskar regeringens beslut rörande inköp av det amerikanska luftvärnssystemet Patriot.

Anmälnarna framhåller att regeringens beslut rörande inköp av luftvärnssystemet Patriot har ifrågasatts från olika håll. Enligt medieuppgifter fattade regeringen beslut i frågan bara några timmar efter det att försvarsminister Peter Hultqvist haft ett möte med USA:s försvarsminister. Därutöver har gjorts gällande att den normala ordningen för inköp av krigsmateriel, där Försvarsmakten ger Försvarets materielverk (FMV) i uppdrag att hantera frågan, frångåtts och att FMV alltså ska ha blivit överkört av regeringen. Utifrån försvarspolitiska synpunkter framstår det enligt anmälnarna som anmärkningsvärt att regeringen väljer luftvärnssystemet Patriot framför andra och billigare system. I denna del framhåller anmälnarna att luftvärnssystemet Aster 30 är både bättre och billigare än luftvärnssystemet Patriot.

Enligt anmälnarna bör konstitutionsutskottet granska regeringens hantering av beslutet rörande inköp av luftvärnssystemet Patriot och hur ärendet har beretts. Utskottet bör även granska om det finns grund för medieuppgifterna om ministerstyre. Centrala frågor i utskottets granskning bör enligt anmälnarna vara om regeringen har övervägt andra alternativ än luftvärnssystemet Patriot och vilket underlag som legat till grund för regeringens beslut. Slutligen menar anmälnarna att eftersom regeringens beslut rörande inköp av det amerikanska luftvärnssystemet Patriot får anses vara av stor utrikespolitisk betydelse bör utskottet även granska om regeringen har levt upp till sin grundlagsfästa skyldighet att informera och överlägga med Utrikesnämnden.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior jämte bilagor som upprättats inom Försvarsdepartementet, *bilaga A2.8.2*. En av promemoriorna och en av bilagorna är försedda med sekretessmarkering.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Försvarspolitisk inriktningsproposition

I den försvarspolitiska inriktningspropositionen Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020 anförde regeringen att ett nytt luftvärnssystem med medellång räckvidd skulle anskaffas till en av de två luftvärnsbataljonerna under försvarsinriktningsperioden och att ett nytt sådant system

borde tillföras Försvarsmakten under innevarande försvarsinriktningsperiod (prop. 2014/15:109 s. 15). Försvarsutskottet tillstyrkte regeringens förslag om det militära försvarets mål och förslag om Försvarsmaktens operativa förmåga och uppgifter (bet. 2014/15:FöU11).

En avsiktsförklaring mellan Sverige och USA om samarbete på försvarsområdet

Enligt en artikel som publicerades på regeringens webbplats den 8 juni 2016 hade försvarsministrarna i Sverige och USA undertecknat en avsiktsförklaring, statement of intent, för samarbete på försvarsområdet. Syftet med avsiktsförklaringen är enligt artikeln att teckna en gemensam bild av, och ange riktningen för, pågående och framtida samarbete inom försvarsområdet. Av artikeln framgår vidare att avsiktsförklaringen omfattar fem områden: interoperabilitet, övningar och utbildning, materielsamarbete, forskning och utveckling samt multinationella operationer. I avsiktsförklaringen betonas bl.a. materielsamarbetet inom luftförsvars- och undervattensområdet, liksom relaterade sensorer, vapen och plattformar samt betydelsen av forskning och utveckling inom områden som undervattenskrigföring, luftförsvarssystem och cyber.

Försvarsöverenskommelsen 2017

Den 16 augusti 2017 träffade företrädare för regeringspartierna, Moderata samlingspartiet (Moderaterna) och Centerpartiet en överenskommelse om ytterligare åtgärder för att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret. I överenskommelsen framhålls att omvärldsutvecklingen fortfarande innebär att tillgång till luftvärn med medellång räckvidd är väsentligt för Sveriges säkerhet och att anskaffningen av ett nytt sådant luftvärnssystem därför snarast ska inledas och fullföljas under kommande försvarsbeslutsperiod (2021–2025). Enligt överenskommelsen kommer den fortsatta anskaffningsprocessen när det gäller nytt luftvärn att vara föremål för kontinuerlig uppföljning inom försvarsgruppen.

Budgetpropositionen för 2018

Regeringen beslutade i september 2017 att överlämna budgetpropositionen för 2018 till riksdagen. I budgetpropositionen inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap föreslog regeringen att anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* skulle uppgå till drygt 10 000 000 000 kronor för 2018 (prop. 2017/18:1 utg.omr. 6 s. 9). Anslaget används bl.a. för att anskaffa anslagsfinansierad materiel och anläggningar. Regeringen föreslog vidare att riksdagen skulle dels godkänna investeringsplanen för anskaffning av försvarsmateriel för 2018–2023 som riktlinje för Försvarsmaktens investeringar, dels bemyndiga regeringen att besluta om anskaffning av ett nytt medelräckviddigt luftvärnssystem. Det föreslogs även att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att under 2018 för anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* besluta om beställningar och avveckling av materiel och

anläggningar som inklusive tidigare åtaganden medför behov av framtida anslag på högst 78 000 000 000 kronor 2019–2027.

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

Interpellationsdebatter 2017

Peter Hultqvist besvarade den 14 september 2017 en interpellation om försvar mot ballistiska robotar (prot. 2017/18:4 § 9). Han uppgav bl.a. följande (anf. 39):

Luftvärn är en väsentlig förmåga för Sveriges säkerhet. Anskaffning av ett nytt luftvärnssystem med medellång räckvidd inleds under innevarande period och fullföljs under kommande försvarsbeslutsperiod, 2021–2025.

Vidare uppgav Peter Hultqvist bl.a. följande (anf. 41):

Som jag inledde mitt inlägg med att säga kommer vi att förnya det medelräckviddiga luftvärnssystemet. Där har vi rb 97 Hawk, och det är det som ska ersättas. Det här är en prioriterad fråga under den tid som nu kommer framöver.

I den efterföljande debatten uppgav riksdagsledamoten Allan Widman (L) bl.a. följande (anf. 42):

Herr talman! Jag uppfattar att försvarsministern menar att ett medelräckviddigt luftvärn kommer att utgöra ett tillräckligt skydd mot ballistiska robotar som från rymden närmar sig svenskt territorium. Har jag uppfattat det rätt på den punkten, försvarsministern? Ska Sverige bygga ett eget missilförsvar, och kommer de drygt 2,7 miljarder per år som försvarsministern nu hänvisar till efter den senaste uppgörelsen att räcka för att bygga ett effektivt skydd mot ballistiska robotar och kryssningsmissiler?

Försvarsminister Peter Hultqvist svarade bl.a. följande (anf. 43):

Herr talman! För det första har Widman inte rätt i beskrivningen av ekonomin kring upphandlingen av ett medelräckviddigt luftvärnssystem. Det ligger redan en hel del pengar i befintlig budget. De 2,7 miljarderna ska också användas till en hel del andra saker.

När det sedan gäller den här typen av frågor vill jag upprepa att det jag sa väldigt tydligt var att man väl får återkomma till vilka kriterier som gäller för den här upphandlingen i ett senare skede och vilka förmågor som i så fall ingår i det här sammanhanget. Jag tänker inte gå vidare i den diskussionen i dag av skäl som är tydligt förklarliga.

Det räcker för mig att i dag konstatera att vi ska göra en upphandling av ett medelräckviddigt luftvärnssystem och att den processen ska påbörjas i närtid. Det krävs också ett bemyndigande från Sveriges riksdag för att detta ska kunna genomföras.

Sedan får vi återkomma i ett senare skede med kriterierna för eventuella förmågor i det här sammanhanget. Widman behöver inte göra någon ytterligare tolkning än exakt det som jag säger i nuläget. Sedan får vi återkomma med ytterligare information i ett senare skede.

Den 20 oktober 2017 besvarade försvarsminister Peter Hultqvist en interpellation om ett balanserat och samlat luftförsvar (prot. 2017/18:21 § 11). Peter Hultqvist uppgav följande (anf. 22):

Herr talman! Allan Widman har frågat mig vilka åtgärder jag och regeringen är beredda att vidta för att inhämta erforderligt underlag för anskaffningen av medelräckviddigt luftvärn så att detta balanseras mot övriga behov inom ett samlat luftförsvar.

Försvarsmakten ska vara i operativ balans. Krigsförbanden ska vara bemannade, övade och utrustade. Luftförsvaret är beroende av stridsflygs- och luftvärnssystem samt ammunition liksom av sensorer, ledning och samband. De ingående komponenterna och resurserna ska balanseras för att optimera luftförsvarsförmågan.

Skilda anskaffningar utförs vid olika tidpunkter. Det luftförsvar som byggs i dag är således produkten på många års beslut rörande anskaffning och vidmakthållande av stridsledningssystem, radarsystem, radio-kommunikationssystem, stridsflygssystem med mera. Materieförsörjningen börjar aldrig på ett blankt papper utan är en pågående verksamhet där behoven över tid ska identifieras, prioriteras och i möjligaste mån tillgodoses. Det ska göras inom ramen för investeringsplaneringen, där Försvarsmakten föreslår framtida materielinvesteringar. Baserat på Försvarsmaktens underlag tar regeringen ställning till investeringarna och föreslår att riksdagen anvisar anslag, bemyndigar regeringen att ingå ekonomiska åtaganden som medför behov av framtida anslag och godkänner investeringsplaner som riktlinjer för Försvarsmaktens investeringar.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2018 föreslagit att riksdagen bemyndigar regeringen att besluta om anskaffning av nytt medelräckviddigt luftvärnssystem. Med utgångspunkt i riksdagens ställningstagande till regeringens förslag samt Försvarsmaktens hemställan om regeringens bemyndigande att få beställa anskaffningen kommer regeringen att säkerställa att nödvändigt beredningsunderlag för regeringens ställningstagande finns innan ett slutgiltigt beslut fattas.

I den efterföljande debatten uppgav riksdagsledamoten Allan Widman (L) följande (anf. 23):

Herr talman! Det här kan ju för en och annan framstå som en rätt detaljerad fråga som är ställd till försvarsministern. Jag vill naturligtvis tacka honom för svaret, men faktum är att det är stora ekonomiska värden som står på spel. Bedömare menar att anskaffningen av ett nytt medelräckviddigt luftvärnssystem till Sverige, när det tillförts insatsorganisationen fullt ut och med alla de kringkostnader som finns och de moderniseringar och uppraderingar som ska göras, innebär en investering på runt 30 miljarder kronor. Det kan för en skåning jämföras med en och en halv Öresundsbro.

Mot den bakgrunden har jag frågat försvarsministern om det bemyndigande som regeringen nu begär av riksdagen att få gå vidare med en anskaffning. Då kommer regeringen till riksdagen och säger att man vill ha ett bemyndigande att anskaffa, men man anger inte vad det är man ska köpa. Man anger heller inte, herr talman, vad kostnaden för anskaffningen är.

Så sent som i går förmiddag ställde jag i försvarsutskottet frågan till försvarsministern om det ens var klart huruvida anskaffningen ryms inom den bemyndiganderam som regeringen begär på försvarsområdet, men inte heller på den frågan fick jag något svar. Uppenbarligen har man då heller inte utrett vilka effekter den här anskaffningen får på övrig verksamhet inom luftförsvaret men naturligtvis också övrig verksamhet inom Försvarsmakten generellt.

När jag hör försvarsministerns svar blir det för mig helt uppenbart att några beredningsunderlag i dagsläget inte finns, utan här uttalas ett löfte om att man så småningom ska skaffa dessa underlag.

Herr talman! Det sägs att när Columbus lämnade Spanien i västlig riktning visste han inte vart han skulle resa. När han kom fram visste han inte var han var, och när han kom tillbaka till Spanien visste han inte var han hade varit. Enligt min mening känns det som om regeringen nu ger sig ut på en minst lika äventyrlig seglats som den som Columbus företog.

Mot bakgrund av det blanka bemyndigande som regeringen begär vill jag fråga försvarsministern: När beredningsunderlagen har inkommit, när man har valt ett system för anskaffning och när man vet vilka effekter den här anskaffningen får på både det övriga luftförsvaret och Försvarsmaktens verksamhet i övrigt, är man då beredd att komma tillbaka till riksdagen och förankra den här anskaffningen?

Försvarsminister Peter Hultqvist lämnade följande svar (anf. 24):

Herr talman! Man kan ju beskriva saker och ting på olika sätt. Jag kan bara säga att det pågår ett omfattande arbete med detta. Och att det skulle saknas underlag för eventuella beslut är någonting som jag definitivt kan dementera.

Det är väl också så att den slutliga kostnaden i det här har man klar för sig först efter en förhandling, när man har den slutliga offerten. Det går inte att säga med exakthet den slutliga kostnaden innan man är vid den tidpunkten. Jag tror säkert att Widman har förståelse för att det i praktiken förhåller sig på det sättet.

Jag kommer att tala om och ge information när det finns fullödlig information att ge och när det går att stå för samtliga informationspunkter. Det är bättre att tala när det hela är genomberett till slutpunkt än att tala mitt i eller tala när det till 75 procent, 85 procent eller 92 procent finns ett underlag. Det är bättre att göra det när allt är klart, och då kommer vi också att komma till försvarsutskottet och ge den informationen. Jag tror att Widman är förvissad om att det är så.

Självklart är det här en fråga som vi är intresserade av att diskutera med de olika partierna i riksdagen. Så kommer också att ske, och vi kommer att återkomma till försvarsutskottet.

Vi kommer naturligtvis, vilket inte är något särskilt konstigt, att följa det regelverk som finns för hur man gör när man upphandlar det här. Vi kommer inte att ha några egna varianter på detta. Bemyndigandebeslutet är ju en förutsättning för att vi ska komma vidare i anskaffningsprocessen.

Det jag kan säga också är gjort när det gäller luftförsvaret är att vi förutom att nu ha beställt den nya generationen av Gripen, JAS 39 E, också har investerat i korträckviddigt luftvärn. Vi kommer att ha luftvärnskanonvagnar på Gotland från nästkommande år. Vi står som sagt inför en upphandling av markbundet luftvärn. Vi har flygburen radar som vidmakthålls till efter år 2023. Vi ökar skyddet av flygbaser. Vi har infört radarjaktroboten Meteor, som även är operativ, och vi har förstärkt cyberförsvaret. Det genomförs alltså en lång rad åtgärder.

Luftförsvaret handlar inte om bara en sak, utan det handlar om många saker. De saker jag nu har räknat upp ökar vår kapacitet. Men om vi får till

stånd ett markbundet luftvärn så att vi kan förnya det Hawksystem som vi har i dag, som det är nödvändigt att förnya, kommer vi att ha förhöjt kapaciteten avsevärt.

Försvarets materielverk och Försvarmakten gör sina värderingar av eventuella systemval med utgångspunkt från operativa krav som självfallet är anpassade till svenska förhållanden och det som man behöver i det sammanhanget.

Vi kommer alltså att återkomma med både information och möjlighet till diskussion i ärendet.

Som svar på försvarsministerns anförande uppgav Allan Widman följande (anf. 25):

Herr talman! När det gäller den uppräknig som försvarsministern gör av åtgärder och insatser i luftförsvaret är en hel del av det som han räknar upp saker som har beslutats långt innan Peter Hultqvist blev försvarsminister. Exempel på detta är besluten om införande av Meteor och framtagande av nytt konträckviddigt luftvärn Iris-T.

På min fråga om regeringen när den har klarlagt kostnader, vilka effekter och så vidare som detta får kommer tillbaka till riksdagen för att förankra sitt beslut svarar försvarsministern: Vi kommer att informera. Innebörden, herr talman, är att Sveriges skattebetalare ska öppna sina plånböcker och lämna iväg de här pengarna, okänt hur stor summa. Sedan är tanken att regeringen blott ska informera riksdagen om detta. Innebörden är väl att vi parlamentariker i praktiken kommer att fatta ett beslut i blindo.

Försvarsministern pekar på att Försvarmakten och FMV är involverade i systemval, som han uttrycker det. Då är min fråga: Har det under våren inkommit underlag från till exempel Försvarets materielverk när det gäller vilket system som man vill välja? Om så är fallet, varför har inte riksdagen informerats om dessa underlag?

Som svar på Allan Widmans anförande uppgav försvarsministern följande (anf. 26):

Herr talman! Det finns regelverk för hur man ska gå till väga i sådana här sammanhang, och dem kommer vi att följa. Vi kommer också att ge information till riksdagen så att man inte kommer att agera i blindo när det gäller att fatta beslut om vilken typ av system vi ska ha och hur det ska gå till. Men jag kommer inte att ge information om dessa delar förrän vi är klara med beredningsprocessen. Det är det mest korrekta sättet att hantera detta på.

FMV och Försvarmakten arbetar självfallet med underlag för dessa saker. Vi kommer att ge information till utskottet när beredningsprocessen är avslutad; det är det normala sättet att bete sig på.

Plötsligt blir det en politiserad diskussion om vem som har gjort vad, och visst kan vi ha en tävling om vem som har gjort mest i olika sammanhang. Min ambition har varit att klara ut hur det ser ut med alla åtgärder som finns. Jag kan räkna upp exakt vilka beslut som har fattats efter 2014 om Widman tycker att det finns en poäng med det, men jag anser att det är den sammanlagda effekten för Sverige som är viktig.

Jag har räknat upp sju punkter. Dessa punkter, varav två hänför sig till den förra regeringen, har sammantaget inneburit att vi höjer förmågan. Så är det, och det tycker jag är alldeles utmärkt.

Om vi nu skulle få till stånd också det markburna luftvärdet kommer detta att höja förmågan avsevärt. För att vara lite bred i tänket och inte bara vara snävt partipolitisk kan jag säga att jag upplevde att det fanns en bred

önskan först i Försvarsberedningen och sedan i försvarsbeslutet. Viljan att skaffa markburet luftvärn är bred i riksdagen, och det tycker jag är positivt.

Jag har ingen anledning att partipolitiserar eller stå här och skryta över att detta är något som bara vi gör, bara för att det är vi som nu har ansvaret för att se till att detta blir effektuerat. Det finns en bredd här, och det tycker jag är positivt. Möjligen kan jag beklaga att Liberalerna ställer sig utanför de försvarspolitiska uppgörelserna, som man har markerat att man kommer att göra.

Nu är vi inne i denna process. Vi kommer att återkomma med information och diskussioner i dessa ärenden, och vi kommer att följa de regelverk som finns så pass grundligt att ingen ska ha anledning att anmäla något till KU så småningom.

På försvarsministerns anförande lämnade Allan Widman följande replik (anf. 27):

Herr talman! Det finns ett talesätt: Orsa kompani lovar ingenting bestämt. Jag avser inte heller att göra detta gentemot försvarsministern här i dag.

Försvarsministern har helt rätt. Självfallet är det relativt betydelselöst för vår nationella försvarsförmåga vilken regering som har fattat vilka beslut. Jag kompletterade bara för att vi skulle få en så tydlig bild som möjligt av att detta är en process som har pågått under lång tid och angått flera regeringar.

Försvarsministern upprepar gång efter annan att han avser att i efterhand ge information när riksdagen redan har gett sitt bemyndigande till regeringen. Jag avser att agera för att regeringen ska tvingas att komma tillbaka till riksdagen för att förankra det beslut som man till slut fattar. Det är fullständigt orimligt visavi Sveriges skattebetalare att vi ska göra anskaffningar i denna storlek utan att veta något om vare sig totalkostnad eller effekter på annan verksamhet.

På Allan Widmans anförande lämnade försvarsministern följande slutreplik (anf. 28):

Herr talman! Den ram som finns är den som ska gälla i sammanhanget. Det är nivån på offerten som avgör i slutändan, och den vet man ingenting om förrän frågorna är färdigförhandlade med eventuella leverantörer. Det är därför som jag säger som jag gör när det gäller ekonomin. Sedan påverkar valutakurser detta i rätt hög utsträckning. Det kan faktiskt bli en lägre slutkostnad för det som vi bestämmer oss för att köpa in.

Du står här och gör en massa tolkningar av vad du tror kommer att bli skeendet, Allan Widman. Det kan ju bli så att ni får information före beslutet. Du målar upp någon sorts scenario som du egentligen inte vet om det kommer att falla ut, men det är din sak.

Vi får väl återkomma när det är dags att återkomma, och så får vi ta det den dagen. Detta är så långt som vi kan komma i dag, så jag tackar för meningsutbytet.

Behandlingen i riksdagen av budgetpropositionen för 2018

Under hösten 2017 behandlade försvarsutskottet regeringens budgetproposition för 2018 inom utgiftsområde 6 Försvar och samhälls krisberedskap (bet. 2017/18:FöU1). Försvarsutskottets betänkande justerades den 23 november 2017. Förslagen i betänkandet debatterades i kammaren den 7 december 2017, och den 12 december 2017 beslutade riksdagen i ärendet.

Försvarsutskottet tillstyrkte ovan redovisade förslag i budgetpropositionen om anslag, investeringsplan och anslagsbemyndigande.

I anslutning till utskottets behandling av bemyndigandet för regeringen att besluta om anskaffning av nytt medelräckviddigt luftvärnssystem behandlades även två motionsyrkanden.

Allan Widman m.fl. (L) yrkade i motion 2017/18:3038 yrkande 11 att anskaffningen av ett nytt medelräckviddigt luftvärnssystem borde förankras i riksdagen. Enligt motionärerna är detta, vid sidan av ombeväpningen av det svenska stridsflyget, den ekonomiskt mest omfattande anskaffningen till försvaret i vår tid, och det system som anskaffas kommer att bibehållas under många decennier och ha en livscykelkostnad som mångdubbelt överstiger den initiala anskaffningskostnaden. Därtill anförde motionärerna att valet av nytt system har långtgående säkerhetspolitiska implikationer för Sverige och att man därför i likhet med vad som skedde vid bl.a. anskaffningen av nya ubåtar borde förankra anskaffningen i riksdagen.

I motion 2017/18:3105 yrkande 5 anförde Mikael Jansson m.fl. (SD) att Sverige behöver ett nytt luftvärn med bra räckvidd. Enligt motionärerna är det franska robotsystemet Aster 30 med svensk radar det överlägset bästa ur förmågesynpunkt och samhällsekonomisk synvinkel. Därtill kommer att den svenska försvarsindustrin skulle bli delaktig i anskaffningen.

Försvarsutskottet noterade i sitt ställningstagande att Försvarsdepartementet hade informerat utskottet om att anskaffningen av ett nytt medelräckviddigt luftvärnssystem var en del i den investeringsplan som fanns med i budgetpropositionen för 2018 och att medel fanns avsatta inom den bemyndiganderam som föreslogs i budgetpropositionen (s. 60). Därutöver konstaterade utskottet att försvarsministern vid besvarandet av en interpellation hade uppgett att regeringen, med utgångspunkt i riksdagens ställningstagande till anskaffning av ett nytt medelräckviddigt luftvärnssystem, skulle komma att säkerställa att nödvändigt beslutsunderlag för regeringens ställningstagande skulle finnas innan det slutgiltiga beslutet skulle fattas. Vidare noterade utskottet att försvarsministern även hade uppgett att regeringen avsåg att återkomma till försvarsutskottet för att diskutera frågan med de olika riksdagspartierna och att utskottet löpande skulle informeras om anskaffningen och införandet av systemet när det gällde ekonomi och tidsförhållanden.

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

även betonat vikten av att redovisningen till riksdagen av frågor som har budgeteffekter präglas av öppenhet och tydlighet.

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

Med det anförda föreslog utskottet att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att besluta om anskaffning av ett nytt medelräckviddigt luftvärnssystem samt att riksdagen skulle ge regeringen till känna vad utskottet anfört om att förankra anskaffningen av ett nytt medelräckviddigt luftvärnssystem i riksdagen. Utskottet tillstyrkte därmed regeringens förslag och motion 2017/18:3038 yrkande 11 samt avslag motion 2017/18:3105 yrkande 5.

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

Beslut från regeringen

Enligt en artikel som publicerades på regeringens webbplats den 7 november 2017 hade regeringen samma dag beslutat att bemyndiga FMV att översända en anbudsförfrågan (s.k. letter of request) till USA och att inleda förhandlingar om en anskaffning av luftvärnssystemet Patriot.

I artikeln framhålls att utgångspunkten för regeringens beslut var den försvarsöverenskommelse som företrädare för regeringspartierna, Moderaterna och Centern slutit i augusti 2017 och att anskaffningen var i linje med vad som uttrycks i den försvarspolitiska inriktningspropositionen och anslöt till genomförandet av den gemensamma avsiktsförklaringen mellan Sverige och USA.

Det framgår vidare av artikeln att inriktningen för förhandlingarna ska vara att leverans bör ha påbörjats 2020 och att systemet ska slutlevereras under nästa försvarsinriktningsperiod, dvs. senast 2025. Enligt artikeln har Försvarsmakten förordat luftvärnssystemet Patriot eftersom det är ett beprövat system med god leveranssäkerhet och förmåga att bekämpa ballistiska robotar.

Regeringens beslut innebär enligt artikeln att förhandlingarna med den amerikanska staten formellt kan påbörjas och att ett formellt anbud (s.k. letter of offer and acceptance) väntas under våren 2018. Baserat på detta anbud, samt riksdagens ställningstagande till förslaget om anskaffning av ett nytt medelräckviddigt luftvärnssystem i budgetpropositionen för 2018, kommer regeringen att slutligt kunna ta ställning till anskaffningen under 2018.

Tidningsartiklar

Enligt en artikel som publicerades i Dagens Nyheter den 7 november 2017 kom regeringens beslut om att bemyndiga FMV att inleda förhandlingar om en anskaffning av luftvärnssystemet Patriot timmarna efter att försvarsminister Peter Hultqvist träffat USA:s försvarsminister. I artikeln finns en intervju med Peter Hultqvist som inte ville svara på frågan om han vid mötet med USA:s försvarsminister diskuterat inköpet av luftvärnssystemet. Peter Hultqvist uppgav vidare: ”Vi måste utifrån våra utvärderingsprocesser välja det system som vi tror bäst gagnar svenska förhållanden och den förmåga vi efterfrågar. Vi får förmåga att försvara oss mot ballistiska robotar och detta är ett beprövat system.”

Den 8 november 2017 publicerade Dagens industri en artikel enligt vilken beskedet att bemyndiga FMV att inleda förhandlingar om en anskaffning av luftvärnssystemet Patriot hade mötts av kritik, bl.a. när det gällde beslutsprocessen. I artikeln görs gällande att regeringen skulle ha kört över FMV och att delar av personalen vid myndigheten talade om ministerstyre. Det framgår vidare av artikeln att Försvarsmakten skulle ha tagit fram en uppdaterad hotbildsanalys, att FMV inte skulle ha fått ta del av analysen och att analysen skulle ha översänts direkt till Försvarsdepartementet och dess chef, försvarsminister Peter Hultqvist.

I en artikel som publicerades i Dagens Nyheter den 9 november 2017 finns en intervju med den planeringsansvarige för arméprojekt vid FMV, som tillbakavisade uppgiften om att myndigheten skulle ha blivit överkörd av regeringen. Den planeringsansvarige uppgav att processen hade hanterats enligt regelboken och att han inte hört talas om någon intern kritik. Han uppgav vidare att enligt svensk grundlag krävs det ett regeringsbeslut för att kunna förhandla om krigsmateriel med en annan stat, att FMV hanterar inköp av krigsmateriel på uppdrag av Försvarsmakten och att den senare har att göra en bedömning av FMV:s förslag. I aktuellt ärende har FMV ”lagt fram två likvärdiga alternativ av luftvärnssystem som Försvarsmakten har fått välja på. Sedan har de värderat hotbilden och hur det ska användas och därefter förordat Patriot”. Det är sedan staten som tar det slutliga beslutet om affären, och därefter hamnar bollen åter hos FMV som genomför själva upphandlingen. Han uppgav vidare att regeringen måste ange vilket land FMV ska förhandla med, men det behöver inte precisera vilket system som ska köpas in, och i det här fallet är dock affären begränsad eftersom det bara finns ett vapensystem att välja på. Av artikeln framgår vidare att FMV har inlett förhandlingarna med USA om köpet, som beräknas kosta runt tio miljarder kronor och att processen

tar cirka sex månader. Därefter finns det enligt den planeringsansvarige en konkret offert från USA som omfattar materiel och utbildning av systemet. Han uppgav vidare att priset för krigsmateriel påverkas av om det är ett nytt system eller ett som redan är i produktion och att i aktuellt fall har FMV ”jobbat mot att det är bråttom och då har vi rensat bort alternativ som är under utveckling och som kan vara klara först framåt 2025”. Vidare förnekade han att luftvärnssystemet Patriot är omodernt och att systemet måste utrustas med tilläggssystem för att bli modernt, vilket kan leda till ökade kostnader för staten. Däremot konstaterade han att systemet framöver kommer att behöva uppgraderas eftersom det ska användas i 30–40 år.

Gällande ordning

Finansmakten

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

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

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

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

Enligt 9 kap. 8 § första stycket RF förvaltar och förfogar regeringen över statens tillgångar, om de inte avser riksdagens myndigheter eller i lag har avsatts till särskild förvaltning. Enligt andra stycket i den nämnda paragrafen får regeringen inte utan att riksdagen har medgett det ta upp lån eller göra andra ekonomiska åtaganden för staten. Riksdagen kan, enligt 9 kap. 6 § RF, besluta om riktlinjer för statens verksamhet även för tid efter den följande budgetperioden.

Medgivanden för regeringen att göra ekonomiska åtaganden bör enligt förarbetena till 1974 års regeringsform kunna lämnas i enkla former, t.ex. som bemyndiganden i samband med budgeten (prop. 1973:90 s. 350). Förbindelser som – även för längre tid än närmast följande budgetår – är nödvändiga för en myndighets löpande verksamhet torde regelmässigt kunna anses medgivna genom riksdagens beslut om anslag till myndigheten.

De uttalanden som gjordes i förarbetena till regeringsformen när det gäller andra ekonomiska åtaganden än upptagande av lån förtydligas numera av

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

För det andra får regeringen utan särskilda bemyndiganden från riksdagen göra sådana ekonomiska åtaganden för staten som är nödvändiga för att den löpande verksamheten ska fungera tillfredsställande, t.ex. anställning av personal, hyra av lokaler, leverans av förbrukningsmateriel, hyra av kontorsutrustning (6 kap. 2 § budgetlagen, jämför det ovan redovisade motivuttalandet i prop. 1973:90 s. 350). En tredje form av ekonomiskt åtagande är utlåning som finansieras med lån i Riksgäldskontoret, utställandet av kreditgarantier och andra liknande åtaganden. Sådana lån, garantier m.m. får regeringen ställa ut för det ändamål och intill det belopp som riksdagen har beslutat om för ett eller flera budgetår. Om det finns särskilda skäl får åtaganden enligt riksdagens bestämmande göras utan att beloppet begränsas (6 kap. 3 § budgetlagen).

Som redovisats ovan kan riksdagen, enligt 9 kap. 6 § RF, besluta om riktlinjer för statens verksamhet även för tid efter den följande budgetperioden. En metod att göra detta är riktlinjebesluten (Holmberg m.fl., s. 449). Med riktlinjer för statens verksamhet på ett område avses bl.a. grunderna för själva verksamheten, inte minst målen och de huvudsakliga medlen. Det kan också vara fråga om huvuddragen i organisationen. Det kan vidare vara aktuellt att ange vissa ekonomiska restriktioner för den fortsatta planeringen.

I en proposition med förslag till riktlinjer begär regeringen att riksdagen ska godkänna dessa riktlinjer (Holmberg m.fl., s. 449). Om det gäller riktlinjer för en framtida reform befinner sig frågan i allmänhet på ett förberedande plan. I den mån anslag begärs tar detta sikte endast på fortsatt utredningsarbete eller andra förberedande åtgärder under nästa budgetår. Själva reformen ligger längre fram i tiden. Riksdagen kan därigenom, enligt förarbetena till 1974 års regeringsform, ta ställning till reformen i ett vidare perspektiv än budgetårets (prop. 1973:90 s. 345). Många frågor som är betydelsefulla för samhällsutvecklingen kan på så sätt komma under riksdagens bedömning på ett stadium när flera vägar att uppnå målen ännu står öppna. I grundlagspropositionen betonades att riksdagens riktlinjebeslut inte var

rättsligt bindande men kunde få stor faktisk betydelse för riksdagens framtida handlingsfrihet.

I 9 kap. 5 § fjärde stycket RO sägs följande:

En proposition med förslag om ett nytt eller väsentligen höjt anslag eller om riktlinjer enligt 9 kap. 6 § regeringsformen för statens verksamhet för längre tid än anslaget till verksamheten avser bör innehålla en uppskattning av de framtida kostnaderna för det ändamål som förslaget avser. Om ett förslag till anslag grundar sig på en plan för en längre tid än den för vilken anslaget har beräknats i propositionen, bör planen redovisas.

Reglerna har till syfte att stärka riksdagens möjligheter att delta i de långsiktiga bedömanden som ofta är de reellt styrande och avser såväl budgetpropositionen som riktlinjepropositioner enligt 9 kap. 6 § RF (Holmberg m.fl., Grundlagarna [13 maj 2016, Zeteo], kommentaren till 9 kap. 5 § RO). Reglerna innebär inte att riksdagen fattar bindande beslut för längre tid än budgetåret. Föreskriften om uppskattning av framtida kostnader, när det är fråga om förslag till ett nytt eller väsentligen höjt anslag, blir i praktiken tillämplig särskilt i fråga om projekt vars omfattning i tiden kan beräknas redan från början. Annars blir räckvidden mer begränsad. Med ”framtida kostnader” avses i första hand statens kostnader. Andra kostnader bör redovisas i den mån det är möjligt. Föreskriften är inte bindande. Det är inte heller texten om en plan i andra meningen. Den avser att ge riksdagen samma beslutshorisont som regeringen och myndigheterna.

Något om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet

FMV har enligt sin instruktion till uppgift att styra utformningen och upphandlingen av ny materiel, där produkterna ska anpassas till insatsförsvaret.

Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet regleras genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/81/EG av den 13 juli 2009 om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för bygg-entreprenader, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet och om ändring av direktiven 2004/17/EG och 2004/18/EG. Genom bl.a. lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFS) har direktiven genomförts i svensk nationell rätt.

I LUFS regleras förfarandena m.m. för upphandling som görs av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet. Lagen gäller för upphandling på försvars- och säkerhetsområdet som avser bl.a. militär utrustning, inklusive alla tillhörande delar, komponenter och delar av komponenter och utrustning av känslig karaktär, inklusive alla tillhörande delar, komponenter och delar av komponenter (1 kap. 2 §).

Regeringen får besluta om undantag vid upphandling av vapen, ammunition och krigsmateriel om det rör rikets väsentliga säkerhetsintressen (1 kap. 9 § LUFS).

Skyldighet att lämna uppgifter till utskott

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

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

Utrikesnämnden

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

Med utrikesärenden avses ärenden som angår rikets förhållande till främmande stater eller till mellanfolkliga organisationer (prop. 1973:90 s. 367). Enligt Grundlagberedningen omfattas även de utrikespolitiska sidorna av försvarspolitiken och handelspolitiken av uttrycket "utrikespolitiska förhållanden" (SOU 1972:15 s. 187).

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

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

Utrikesnämnden är ett rent samrådsorgan. Den fattar inga beslut.

Beredningskravet i regeringsformen

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 hämtas in

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

Tidigare granskning m.m.

Budgetprocessen och information till utskott

Konstitutionsutskottet granskade under våren 1999 två dåvarande försvarsministrars handläggning av frågan om anskaffning av Leopardstridsvagnar (bet. 1998/99:KU25 s. 7 f.). I ärendet hölls en utfrågning med bl.a. f.d. försvarsminister Anders Björck. Vid utfrågningen uppgav Anders Björck att det enligt hans mening inte finns någon skyldighet för regeringen eller ett statsråd att informera riksdagen om materielaffärer, såvida det inte finns ett formellt beslut i frågan (s. 11). Så var t.ex. fallet när det gällde JAS-projektet och anskaffning av radarjaktrobotar. Om riksdagen i det aktuella ärendet hade begärt information hade han varit beredd att lämna sådan. Enligt Anders Björck hade han under sin tid som försvarsminister inte vid något tillfälle blivit kallad av försvarsutskottet för att lämna information. Att begära att regeringen generellt ska informera riksdagen om olika materielupphandlingar var enligt Anders Björck inte rimligt.

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

Utskottet konstaterade att även om det inte funnits någon formell informationsskyldighet hade Försvarsdepartementet, utan att försvarsutskottet bett om det, kunnat lämna information om formen för upplåtelse av de begagnade stridsvagnarna. Ett skäl till detta var enligt utskottet att den aktuella formen för anskaffning när det gällde sådan organisations- och

effektbestämmande materiel för långsiktigt bruk som stridsvagnar var mycket ovanlig inom krigsorganisationen. Ett annat skäl var enligt utskottet att försvarsutskottet vid den aktuella tidpunkten av allt att döma inte hade känt till att andra anskaffningsformer än köp kunde bli aktuella.

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

Våren 2017 granskade utskottet hanteringen av beslut om anskaffning av ubåtar (bet. 2016/17:KU20 s. 170 f.). I ärendet granskade utskottet tre frågor som rörde anskaffning och beställning av två nya ubåtar.

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

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

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

Av granskningen framgick att riksdagen i juni 2010 hade bemyndigat regeringen att under 2010 besluta om anskaffning av två ubåtar. Utskottet noterade att riksdagens bemyndigande inte varit preciserat till ubåtar av en viss typ. Det framgick vidare av granskningen att regeringen i juli 2010 hade beslutat dels om anskaffning av två nya ubåtar som ersättning för två befintliga ubåtar, dels om ett bemyndigande till Försvarsmakten att beställa byggnationsfas för ubåtarna inom en viss kostnadsram. Regeringen hade redovisat bemyndigandet från riksdagen om anskaffning av två ubåtar som slutbehandlat i en skrivelse som överlämnats till riksdagen i mars 2011. I maj 2014 hade regeringen beslutat att bemyndiga Försvarsmakten att beställa projektering och konstruktionsöversyn för ubåtsproduktion med en ny försörjningslösning

samtidigt som regeringsbeslutet från juli 2010 upphävts. I mars 2015 hade regeringen beslutat att bemyndiga Försvarmakten att beställa produktion och byggnation av två nya ubåtar till en viss maxkostnad.

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

Utrikesnämnden

Hösten 2015 granskade utskottet regeringens information till och överläggning med Utrikesnämnden (bet. 2015/16:KU10 s. 137 f.). I sitt ställningstagande framhöll utskottet det angelägna i att bl.a. strategiska diskussioner om viktiga utrikespolitiska frågor och händelser, liksom säkerhetspolitiska frågor, äger rum på en konstitutionellt och politiskt sett hög nivå (s. 146). Utskottet pekade på Utrikesnämndens sammansättning och den förtroelighet som följer av kravet på varsamhet som ledamöter och andra som är knutna till nämnden ska visa i fråga om meddelanden till andra om vad han eller hon fått kännedom om i denna egenskap, liksom möjligheten att besluta om absolut sekretess. Dessa förhållanden ger enligt utskottet alldeles särskilda förutsättningar för information och överläggning om utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket, samtidigt som protokollföringen i Utrikesnämnden innebär en dokumentation som möjliggör uppföljning och granskning. Utskottet hänvisade också till tidigare uttalande från utskottet om att information till partiledare i princip inte kan ersätta samråd med Utrikesnämnden.

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

Våren 2016 granskade utskottet regeringens uppgifter om ett brutet samarbetsavtal med Saudiarabien och ärendets handläggning (bet. 2015/16:KU20 s. 197 f.). I sitt ställningstagande anförde utskottet att givet den

uppmärksamhet och betydelse som en uppsägning av avtalet rimligen kunde antas föra med sig i utrikespolitiskt hänseende fick uppsägningen av det aktuella samarbetsavtalet anses ha fallit inom ramen för frågor som borde bli föremål för överläggning i Utrikesnämnden innan regeringen fattar beslut (s. 214). Regeringen torde vidare ha haft skäl att, i nära anslutning till utrikesministerns inställda tal och Saudiarabiens hemkallande av sin ambassadör med hänvisning till utrikesministerns uttalanden i riksdagens kammare, lämna information till Utrikesnämnden om Sveriges relationer till Saudiarabien.

Beredning av regeringsärenden

Utskottet har tidigare vid flera tillfällen granskat frågor om beredningen av regeringsärenden. Hösten 2008 (bet. 2008/09:KU10 s. 46 f.) genomförde utskottet en granskning av hur beredningskravet enligt regeringsformen fullgörs för en rad olika typer av regeringsärenden. Syftet med granskningen var att klargöra och bedöma rutinerna i Regeringskansliets arbete. Inom ramen för granskningen gjordes en genomgång av utskottets tidigare granskningar av beredningskravet och en sammanställning av de uttalanden som gjorts om krav som ställs på beredningen av regeringsärenden.

I utskottets ställningstagande erinrades inledningsvis om att beredningskravet enligt 7 kap. 2 § RF gäller alla ärenden i vilka regeringen fattar beslut (s. 63). Den ordning som där föreskrivs ska, ansåg utskottet, tillmätas stor vikt. Genom att låta förslag och pågående ärenden komma myndigheter, organisationer och andra till del kan de bli allsidigt belysta och konsekvenserna av dem så långt möjligt kända på förhand. Kvaliteten på regeringens beslutsfattande ökar därmed till gagn för demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Samtidigt erinrade utskottet om att beredningskravet inte är absolut utan att upplysningar och yttranden enligt regeringsformen ska hämtas in i den mån det behövs. Vidare erinrade utskottet om att det i regeringsformen inte föreskrivs någon särskild form för hur upplysningar och yttranden ska hämtas in. Granskningen visade att sättet på vilket beredningskravet uppfylldes varierar stort mellan olika ärendetyper, vilket utskottet ansåg var naturligt med hänsyn till ärendenas skiftande karaktär och förenligt med regeringsformens bestämmelser. Enligt utskottet gav det som framkommit i granskningen inte anledning till någon invändning från utskottets sida mot de beredningsförfaranden som normalt tillämpas i Regeringskansliet, utan de skilda rutinerna för att hämta in yttranden och upplysningar i olika typer av regeringsärenden fick enligt utskottets mening anses förenliga med de krav som kan ställas på beredningen av regeringsärenden. Likväl ansåg utskottet att det kunde finnas anledning att framhålla vikten av god planering för att undvika tidsnöd med t.ex. förkortad remissomgång som följd.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet bl.a. svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 27 februari 2018 två svarspromemorior jämte bilagor utarbetade inom Försvarsdepartementet (bilaga A2.8.2).

Av en av promemoriorna framgår att Regeringskansliet har identifierat följande beslut som är av betydelse för ett nytt medelräckviddigt luftvärns-system:

- regeringsbeslut den 23 april 2015, proposition Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020 (prop. 2014/15:109)
- regeringsbeslut den 25 juni 2015 med inriktning för Försvarsmaktens verksamhet för åren 2016–2020 (Fö2015/00953/MFI)
- regeringsbeslut den 15 september 2015, Budgetproposition för 2016
- regeringsbeslut den 29 oktober 2015 om tillstånd för FMV att få lämna ut sekretessbelagd information till utlandet (Fö2015/01259/MFU)
- regeringsbeslut den 19 maj 2016 med bemyndigande för FMV att få förhandla internationella överenskommelser (Fö2016/00313/MFU) (H)
- regeringsbeslut den 14 september 2016, Budgetproposition för 2017
- regeringsbeslut den 14 september 2017, Budgetproposition för 2018
- regeringsbeslut den 21 september 2017 med uppdrag till Försvarsmakten i fråga om planering och förberedelser under 2017 för myndighetens verksamhet för åren 2018–2020 (Fö2017/01283/MFI)
- regeringsbeslut den 7 november 2017 med bemyndigande för FMV att få översända förfrågan samt inleda förhandlingar (Fö2017/01219/MFU, delvis m.fl.)
- regeringsbeslut den 18 december 2017 med inriktning för Försvarsmaktens verksamhet för åren 2018–2020 (Fö2017/01724/MFI).

Det framgår vidare av promemorian att Regeringskansliet har identifierat följande handlingar som har legat till grund för regeringens beslut om ett nytt medelräckviddigt luftvärnssystem:

- Försvarsmaktens underlag till försvarspolitisk inriktningsproposition 2015, daterat den 16 december 2014 (Fö2014/2084/MFI) (H)
- framställning från FMV om tillstånd att få lämna ut sekretessbelagd information till utlandet, daterad den 15 september 2015 (Fö2015/01259/MFU) (H)
- Försvarsmaktens kompletterande underlag inför anskaffning av luftvärns-system med medellång räckvidd, daterat den 23 februari 2016 (Fö2016/00300/MFU) (H)
- framställning från FMV om bemyndigande att förhandla internationella överenskommelser inom luftvärnsområdet, daterad den 24 februari 2016 (Fö2016/00313/MFU) (H)
- Försvarsmaktens budgetunderlag för 2018, daterat den 28 februari 2017 (Fö2017/00330/MFI) (H)

- Försvarmaktens fördjupade redovisning av förslag till stärkt förmåga, daterat den 20 april 2017 (Fö2017/00330/MFI) (H)
- Försvarmaktens svar på remiss, daterat den 24 april 2017 (Fö2017/00485/MFU) (H)
- redovisning från FMV av beredning medelräckviddigt luftvärn, daterad den 28 april 2017 (Fö2017/00649/MFU) (H)
- överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Moderaterna och Centerpartiet om ytterligare åtgärder för att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret, daterad den 16 augusti 2018 (Fö2017/00330/MFI)
- framställning från FMV om bemyndigande att förhandla internationell överenskommelse, daterad den 5 september 2017 (Fö2017/01219/MFU) (H)
- Försvarmaktens svar på frågor från Regeringskansliet i fråga om medelräckviddigt luftvärn, daterat den 3 oktober 2017 (Fö2017/01333/MFU) (H)
- Försvarmaktens svar på remiss, daterat den 16 oktober 2017 (Fö2017/01304/MFI) (H)
- Försvarmaktens kompletterande svar på Förvarsdepartementets frågor, daterat den 20 oktober 2017 (Fö2017/01475/MFU)
- svar från Försvarmakten på fråga, daterat den 23 oktober 2017 (Fö2017/01333/MFU) (H).

När det gäller processen för beredning av regeringens beslut att bemyndiga FMV att översända en anbudsförfrågan till USA och att inleda förhandlingar om anskaffning av luftvärnssystemet Patriot har följande angetts.

Den 16 december 2014 inkom Försvarmakten med underlag till försvarspolitisk inriktningsproposition 2015, daterat samma dag, och den 23 april 2015 beslutade regeringen propositionen Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020. Av propositionen framgår att arméstridskrafterna bl.a. ska bestå av två luftvärnsbataljoner, att ett nytt luftvärnssystem med medellång räckvidd skulle anskaffas till en av de två luftvärnsbataljonerna och att den andra bataljonen skulle få det nya systemet efter periodens slut.

Regeringen beslutade den 25 juni 2015 om inriktning för Försvarmaktens verksamhet för åren 2016–2020, och där framhålls att Försvarmakten, om inte myndigheten lämnar in en hemställan dessförinnan, i underlaget till den tolvåriga investeringsplanen skulle redovisa underlag för investeringar i bl.a. ett nytt luftvärnssystem med medellång räckvidd. Budgetpropositionen för 2016 beslutades av regeringen den 15 september 2015, och av propositionen framgår att anskaffningen av ett nytt luftvärnssystem med medellång räckvidd skulle inledas under året. I en framställning daterad den 15 september 2015 begärde FMV tillstånd att få lämna ut sekretessbelagd information till behöriga myndigheter i Finland, Frankrike, Italien, Nederländerna, Norge, Polen, Schweiz, Storbritannien, Tyskland och Amerikas förenta stater samt den mellanstatliga organisationen för gemensamt försvarsmaterielsamarbete

(Occar) i fråga om ett framtida luftvärnssystem och dess anknytning till luftförsvarssystemet. Den 29 oktober 2015 fattade regeringen beslut i ärendet.

I ett underlag daterat den 23 februari 2016 redovisade Försvarsmakten myndighetens övergripande kravbild på ett nytt luftvärnssystem med medellång räckvidd. FMV begärde i en framställning daterad den 24 februari 2016 ett bemyndigande att med behöriga myndigheter i Frankrike, Italien, Storbritannien, Tyskland och Amerikas förenta stater samt Occar få förhandla bi- och multilaterala överenskommelser inom luftvärnsområdet, och den 19 maj samma år bemyndigade regeringen FMV att förhandla internationella överenskommelser. Budgetpropositionen för 2017 beslutades av regeringen den 14 september 2016, och i propositionen redovisades medelräckviddigt luftvärn som en anskaffning som var planerad att genomföras under inriktningsperioden.

Den 28 februari och den 20 april 2017 redovisade Försvarsmakten i budgetunderlag för budgetpropositionen 2018 förslag som rörde medelräckviddigt luftvärn. Försvarsdepartementet skickade den 29 mars 2017 en remiss till Försvarsmakten med en begäran om yttrande över ett antal frågeställningar, och Försvarsmakten svarade på remissen den 24 april 2017. Av remissvaret framgår bl.a. att Försvarsmakten förordar Patriotsystemet. Den 28 april 2017 redovisade FMV sin utvärdering av tänkbara luftvärnssystem. FMV identifierade Patriot och SAMP-T som de två tänkbara alternativen men redovisade inget ställningstagande för vilket system som borde väljas. Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Moderaterna och Centerpartiet träffade den 16 augusti 2017 en överenskommelse om ytterligare åtgärder för att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret. Enligt överenskommelsen skulle bl.a. anskaffningen av ett nytt luftvärnssystem med medellång räckvidd inledas snarast och fullföljas under kommande försvarsbeslutsperiod. Budgetpropositionen för 2018 beslutades av regeringen den 14 september 2017, och i den föreslog regeringen att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att besluta om anskaffning av ett nytt medelräckviddigt luftvärnssystem. Den 18 september 2017 ställde Försvarsdepartementet kompletterande frågor till Försvarsmakten i ärendet, vilka myndigheten besvarade den 3 oktober 2017. Svaret innehåller en redovisning av ekonomiska förhållanden. Den 21 september 2017 beslutade regeringen om uppdrag till Försvarsmakten i fråga om planering och förberedelser under 2017 för myndighetens verksamhet för 2018–2020. I beslutet anges att Försvarsmakten med stöd av FMV ska förbereda anskaffningen av ett nytt medelräckviddigt luftvärnssystem. Den 9 oktober 2017 skickade Försvarsdepartementet en remiss till Försvarsmakten om fördelning mellan anslagsposter av ekonomiska tillskott med anledning av försvarsöverenskommelsen 2018, och den 16 oktober samma år svarade Försvarsmakten på remissen. Den 20 och den 23 oktober 2017 svarade Försvarsmakten på ytterligare frågeställningar från Försvarsdepartementet. Svaren rörde nyttjande av frekvensband samt exempel på reduceringar av objekt i försvarslogistikplanen för att möjliggöra anskaffning av ett

medelräckviddigt luftvärnssystem. Regeringen beslutade den 7 november 2017 att bemyndiga FMV att få översända förfrågan samt inleda förhandlingar i fråga om anskaffning av luftvärnssystemet Patriot.

Av promemorian framgår vidare att ett betydande underlag låg till grund för regeringsbeslutet den 7 november 2017 om bemyndigande till FMV. Regeringsbeslutet var en del i en omfattande process och föregicks av en dialog och ett informationsutbyte med behöriga myndigheter i ett antal stater. Enligt beslutet bemyndigades FMV att skicka en förfrågan samt inleda förhandlingar med en av de staterna. Det har inte fattats något beslut om anskaffning av ett medelräckviddigt luftvärnssystem, och det återstår åtskilliga steg innan en eventuell beställning kan göras. Efter avslutade förhandlingar ska FMV anmäla resultatet till regeringen, och först därefter kan regeringen bemyndiga Försvarsmakten att anskaffa materielen. Därutöver har riksdagen tillkännagett för regeringen att anskaffningen behöver förankras i riksdagen och att detta exempelvis skulle kunna ske genom en skrivelse till riksdagen.

Det framgår vidare av promemorian att inom ramen för pågående process har upphandlingslagstiftningen beaktats och att regeringen inte har fattat något beslut om undantag från lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

Av promemorian framgår att Regeringskansliet har identifierat följande tillfällen när information har lämnats till riksdagen och försvarsutskottet:

- i de propositioner som har redovisats ovan
- i en interpellationsdebatt den 14 september 2017
- i en interpellationsdebatt den 20 oktober 2017
- till försvarsutskottet den 19 oktober samt den 7 och 16 november 2017
- i svar på skriftlig fråga den 22 november 2017 (fr. 2017/18:261 Patriot-systemet)
- i en interpellationsdebatt den 19 januari 2018
- vid riksdagens frågestund den 25 januari 2018.

När det gäller de redovisade informationstillfällena har bl.a. följande angetts. I interpellationsdebatten den 14 september 2017 informerade försvarsministern om att luftvärn är en väsentlig förmåga för Sveriges säkerhet och att anskaffningen av ett nytt luftvärn med medellång räckvidd skulle inledas under innevarande period och fullföljas under kommande försvarsbeslutsperiod, 2021–2025. Försvarsministern informerade vid interpellationsdebatten den 20 oktober 2017 om hur anskaffningen av ett medelräckviddigt luftvärn bidrar till balans inom luftförsvaret. Vid sammanträdena i försvarsutskottet lämnades information om hur regeringen skulle gå vidare i frågan om anskaffning av medelräckviddigt luftvärn samt besvarades frågor från ledamöterna. I svaret på den skriftliga frågan den 22 november 2017 informerades om ekonomiska förutsättningar, och i interpellationsdebatten den 19 januari 2018 informerades om Försvarsmaktens bedömning. Vid frågestunden den 25 januari 2018 redogjordes för processen efter regeringens beslut den 7 november 2017.

På frågan hur regeringens beslut att bemyndiga FVM att översända en anbudsförfrågan till USA och att inleda förhandlingar om en anskaffning av luftvärnssystemet Patriot innan riksdagen behandlat bemyndigandet om anskaffning av ett nytt medelräckviddigt luftvärnssystem förhåller sig till bestämmelserna om finansmakten i 9 kap. RF har följande angetts.

Riksdagen anvisar anslag och beslutar vilka ekonomiska åtaganden som medför utgifter under senare budgetår än det år budgeten avser som regeringen får ingå för statens räkning. Regeringens förslag till anslag, investeringsplan och bemyndigande om ekonomiska åtaganden för anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap i budgetpropositionen för 2018 möjliggör en anskaffning av ett nytt medelräckviddigt luftvärnssystem. Därutöver har regeringen, i enlighet med den praxis som utvecklats inom utgiftsområde 6 för materielanskaffningar av större och mer strategisk betydelse, valt att begära ett särskilt bemyndigande från riksdagen för att besluta om anskaffningen.

Regeringens beslut den 7 november 2017 om bemyndigande till FMV att översända en förfrågan samt inleda förhandlingar är en del i en mer omfattande process. Beslutet medför inget ekonomiskt åtagande för svenska staten i form av kostnader för ett nytt luftvärnssystem, och beslutet föregrep därför inte riksdagens ställningstagande till budgetpropositionen för 2018.

Försvarsmakten har i en framställning till regeringen om reviderad bemyndiganderedovisning daterad den 19 januari 2018 hemställt om ett utökad bemyndigande om att ingå ekonomiska åtaganden för anslaget 1:3 (Fö2018/00092/MFI). Försvarsmaktens begäran grundar sig på en översyn av behovet av beställningsbemyndiganden med anledning av den försvarspolitiska överenskommelsen i augusti 2017, där anskaffningen av ett medelräckviddigt luftvärn var en del. Myndighetens hemställan bereds i Regeringskansliet.

Det framgår vidare av promemorian att vid Peter Hultqvists möte med USA:s försvarsminister den 7 november 2017 informerades den senare om regeringens beslutsavsikt. Vad som sas vid mötet låg inte till grund för regeringens beslut.

Utskottet har även uppmärksammat hur frågan rörande inköp av ett nytt medelräckviddigt luftvärnssystem hanterats i förhållande till Utrikesnämnden.

Utskottets ställningstagande

Av utredningen i granskningsärendet framgår att nuvarande och tidigare regeringar har valt att, inom det aktuella utgiftsområdet, begära riksdagens mandat för vissa enskilda materielanskaffningar av större och mer strategisk betydelse. Den nu aktuella anskaffningen av ett nytt medelräckviddigt luftvärnssystem får enligt utskottet anses vara av sådan betydelse att det är en lämplig ordning att den underställs riksdagens prövning. Av utredningen i ärendet framgår också att riksdagen har bemyndigat regeringen att besluta om anskaffning av ett nytt medelräckviddigt luftvärnssystem samt gett regeringen

till känna vad försvarsutskottet anfört om att förankra anskaffningen av ett nytt medelräckviddigt luftvärnssystem i riksdagen. Om regeringen väljer att använda ett mandat från riksdagen är det givetvis viktigt att regeringens beslut håller sig inom ramen för bemyndigandet.

Utskottet har inte något att anföra mot regeringens agerande i detta granskningsärende.

2.9 Avtal om Regeringskansliets it-system

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 246-2017/18), *bilaga A2.9.1*, begärs det att utskottet ska granska regeringens hantering av ett avtal om Regeringskansliets it-system.

I anmälan hänvisas till bl.a. vissa uppgifter i en artikel som publicerades av tidningen Dagens Nyheter (DN).

Enligt uppgifterna i artikeln har Regeringskansliet under flera års tid outsourcat viktiga delar av sitt it-system utan att ha ingått ett säkerhetsskyddsavtal med leverantören och utan att leverantörens personal säkerhetsprövats.

Av artikeln framgår att ett privat företag den 1 september 2017 fick tillgång till Regeringskansliets nätverksinfrastruktur. Vidare anges att det i avtalet mellan Regeringskansliet och företaget ingår bl.a. uppdatering av central utrustning samt underhåll och leverans av ny hårdvara. Enligt uppgifterna i artikeln innebär avtalet att företagets personal kan utföra arbete dels på distans, dels i Regeringskansliets lokaler och att företagets personal får tillgång till ”utrustning som är så känslig att den potentiellt skulle kunna utnyttjas för avlyssning eller sabotage”.

I artikeln anges att under perioden april 2012–augusti 2017 hade ett annat företag ett motsvarande uppdrag i Regeringskansliet och att det inte heller när det gäller detta företag fanns något säkerhetsskyddsavtal.

Vidare anförs att Regeringskansliet bedömde uppdragen till båda företagen som så känsliga att någon offentlig upphandling inte hölls. Trots detta ingicks det inte något säkerhetsskyddsavtal med något av företagen.

Anmälaren ifrågasätter hur det kan komma sig att ett avtal bedöms vara så känsligt att det inte blir föremål för offentlig upphandling, samtidigt som något säkerhetsskyddsavtal inte ingås med leverantören i fråga.

Vidare frågar anmälaren hur regeringen kan ha underlåtit att åtgärda avsaknaden av ett säkerhetsskyddsavtal när avtalet förnyades den 1 september 2017.

Anmälaren begär sammanfattningsvis att utskottet ska granska om hanteringen överensstämmer med gällande lagstiftning och regelverk samt statsministerns roll som ytterst ansvarig för Regeringskansliet.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior som har upprättats inom Regeringskansliet, Förvaltningsavdelningen, *bilaga A2.9.2–3*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Under oktober 2017 förekom rapportering i massmedierna om hanteringen av Regeringskansliets it-system.

I en rad artiklar ifrågasattes om utkontrakteringen (outsourcingen) när det gäller underhåll av Regeringskansliets it-system varit förenligt med gällande regelverk. Exempelvis publicerades artiklar med rubriken *Regeringskansliet outsourcade till bolag – utan säkerhetsskyddsavtal* respektive *Regeringskansliet lade ut it-underhåll* och *Regeringens it-nätverk sköts av företag utan skyddsavtal* på DN:s webbplats den 9 oktober respektive i tidningens pappersupplaga den 10 oktober 2017. Det gjordes bl.a. gällande att säkerhetsskyddsavtal borde ha ingåtts och att företagets personal borde ha säkerhetsprovats samt att Regeringskansliet tar för lätt på it-säkerheten.

Regeringskansliet kommenterade rapporteringen i massmedierna bl.a. i två informationsmeddelanden som publicerades på Regeringskansliets webbplats den 9 och den 10 oktober 2017.

I meddelandena anges bl.a. att Regeringskansliet inte har utkontrakterat nätverksinfrastrukturen utan har valt att ha denna i egen regi. Vidare uttalas att myndigheten köper in nätverksprodukter, t.ex. routrar och switchar, från externa leverantörer men att driften av dessa sköts av Regeringskansliet. Det anförs även att tjänsteleverantören kan anlitas vid behov av underhåll och support av produkterna men att leverantörens personal inte har några behörigheter eller fjärråtkomst till Regeringskansliets it-system. Enligt meddelandet innebär detta att leverantörens personal inte har tillgång till den information som passerar i nätverket. När det gäller säkerhetsskyddsavtal anförs att något sådant avtal inte behövs eftersom leverantören inte har tillgång till uppgifter som rör rikets säkerhet. Det meddelas också att informations-säkerhet är en viktig del av Regeringskansliets verksamhet och att säkerhetsanalyser sker löpande, t.ex. inför upphandling och inköp av produkter och tjänster.

Regeringskansliets säkerhetschef har under hösten 2017 i olika uttalanden i massmedierna lämnat i huvudsak samma information som den som har publicerats på myndighetens webbplats.

Gällande ordning

Säkerhetsskyddslagen och säkerhetsskyddsförordningen

Bestämmelser om säkerhetsskydd finns bl.a. i säkerhetsskyddslagen (1996:627), som är tillämplig bl.a. vid verksamhet hos staten. Lagen kompletteras av bestämmelser i säkerhetsskyddsförordningen (1996:633).

Enligt 32 § säkerhetsskyddslagen får regeringen i fråga om Regeringskansliet förordna om undantag från andra bestämmelser i lagen än sådana som gäller registerkontroll. I 2 § säkerhetsskyddsförordningen anges således vilka bestämmelser som gäller i säkerhetsskyddslagen respektive säkerhetsskyddsförordningen för Regeringskansliet.

Nedan redogörs för innehållet i vissa bestämmelser i säkerhetsskyddslagen respektive säkerhetsskyddsförordningen som gäller för Regeringskansliet.

Säkerhetsskyddsavtal

I 8 § första stycket säkerhetsskyddslagen anges att när staten avser att begära in anbud eller träffa avtal om upphandling där det förekommer uppgifter som med hänsyn till rikets säkerhet omfattas av sekretess, ska ett skriftligt avtal (säkerhetsskyddsavtal) träffas med anbudsgivaren eller leverantören om det säkerhetsskydd som behövs i det särskilda fallet.

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

Säkerhetsprövning och registerkontroll

Enligt 11 § säkerhetsskyddslagen ska säkerhetsprövning göras innan en person genom anställning eller på något annat sätt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet eller anlitas för uppgifter som är viktiga för skyddet mot terrorism. Säkerhetsprövning får göras även under pågående anställning eller annat pågående deltagande i verksamheten. Prövningen ska klarlägga om personen kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i säkerhetsskyddslagen och i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt. Säkerhetsprövningen ska omfatta registerkontroll och särskild personutredning under de förutsättningar som anges i 13–19 §§.

Bestämmelser om registerkontroll finns i 12–16 §§ säkerhetsskyddslagen. Med registerkontroll avses att uppgifter hämtas från register som omfattas av de lagar som framgår av 12 § säkerhetsskyddslagen.

Registerkontroll ska göras vid säkerhetsprövning som gäller bl.a. anställning, uppdrag, utbildning, besök eller något annat deltagande i verksamhet, om anställningen eller deltagandet i verksamheten har placerats i säkerhetsklass (13 § första stycket säkerhetsskyddslagen).

Resultatet av en säkerhetsprövning ska dokumenteras när det gäller en person som har bedömts vara pålitlig från säkerhetssynpunkt (38 § säkerhetsskyddsförordningen).

Säkerhetsklass och särskild personutredning

En anställning eller ett annat sådant deltagande i verksamhet som avses i 13 § första stycket säkerhetsskyddslagen ska placeras i säkerhetsklass, om den anställde eller den som annars deltar i verksamheten

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

En särskild personutredning ska göras vid registerkontroll som avser anställning eller annat deltagande i verksamhet, om anställningen eller deltagandet i verksamheten har placerats i säkerhetsklass 1 eller 2 (18 § säkerhetsskyddslagen).

Beslut om placering i säkerhetsklass och om registerkontroll

Av 20 § andra stycket säkerhetsskyddslagen framgår bl.a. att regeringen får föreskriva att myndigheter och andra, för vilka bestämmelserna om registerkontroll gäller, beslutar om placering i säkerhetsklass och om registerkontroll.

Enligt 18 § och 19 § första stycket 2 säkerhetsskyddförordningen beslutar myndigheter som anges i bilagan till förordningen (bl.a. Regeringskansliet) om placering i säkerhetsklasser respektive registerkontroll när det gäller anställning eller uppdrag hos en anbudsgivare eller leverantör som de har ingått säkerhetsskyddsavtal med.

Regeringskansliets föreskrifter respektive riktlinjer om säkerhetsskydd

Som har framgått ovan omfattas Regeringskansliet av vissa bestämmelser i säkerhetsskyddslagen respektive säkerhetsskyddförordningen. Härutöver finns regler om säkerhetsskydd för Regeringskansliet i Regeringskansliets föreskrifter om säkerhetsskydd (RKF 2017:11). Föreskrifterna, som gäller sedan den 1 oktober 2017, ersatte Regeringskansliets tidigare föreskrifter om säkerhetsskydd (RKF 2016:1). Föreskrifterna kompletteras av Regeringskansliets riktlinjer om säkerhetsskydd (FA2017/01110/RS). De nuvarande riktlinjerna gäller sedan den 1 oktober 2017 och ersatte tidigare riktlinjer om säkerhetsskydd (SB2015/2339/RCK).

Nedan redogörs för innehållet i vissa bestämmelser i säkerhetsskyddföreskrifterna respektive i riktlinjerna om säkerhetsskydd.

Tillämpningsområde och omfattning

Av 1 kap. 1 § i säkerhetsskyddföreskrifterna framgår att föreskrifterna gäller bl.a. säkerhetsskyddet i Regeringskansliet. Vidare framgår att med anställda

avses arbets- och uppdragstagare i Regeringskansliet samt andra personer som deltar i verksamhet i Regeringskansliet.

Enligt 1 kap. 2 § omfattar säkerhetsskyddet

1. skydd mot att uppgifter som enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) omfattas av sekretess obehörigen röjs, ändras eller förstörs (informationssäkerhet)
2. skydd mot sabotage, stöld, skadegörelse eller att någon obehörig får tillträde till Regeringskansliets lokaler (fysisk säkerhet)
3. skydd mot att någon som inte är pålitlig från säkerhetssynpunkt deltar i en verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet (säkerhetsprövning)
4. och skydd även i övrigt mot terrorism.

I korthet innebär säkerhetsskyddet att Regeringskansliet ska vidta förebyggande åtgärder för att skydda mot det som anges i punkterna 1–4 ovan.

Regeringskansliets säkerhetschef

Enligt 1 kap. 4 § första stycket i säkerhetsskyddsföreskrifterna beslutar säkerhetschefen, eller den som denne har utsett, i frågor som rör säkerhetsskyddet i Regeringskansliet.

Säkerhetschefen leder, samordnar och följer upp arbetet med frågor som rör säkerhetsskyddet inklusive signalskyddsverksamheten i Regeringskansliet (1 kap. 4 § andra stycket).

Analys av säkerhetsskyddet, granskning av informationssäkerheten och avvikelser från föreskrifterna

Säkerhetschefen ansvarar för att regelbundet analysera vilka uppgifter och anläggningar i Regeringskansliet som kräver säkerhetsskydd. Resultatet av undersökningen ska dokumenteras (1 kap. 13 §).

I avsnitt 1.2 i Regeringskansliets riktlinjer om säkerhetsskydd anges bl.a. att syftet med den analys som avses i 1 kap. 13 § i säkerhetsskyddsföreskrifterna är att identifiera och sammanställa hot, skyddsvärden och sårbarheter. Det anges även att i analysen bör särskilt uppmärksammas vilka delar av verksamheten som rör rikets säkerhet eller behöver skyddas mot terrorism och därför faller inom ramen för säkerhetsskyddsregleringen. Resultatet av analysen utgör en grund för bedömning och prioritering av säkerhetsåtgärder.

Enligt 1 kap. 15 § i säkerhetsskyddsföreskrifterna ska det i Regeringskansliet finnas en funktion som återkommande granskar att arbetet med informationssäkerhet bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och att informations-säkerheten är tillfredsställande.

Säkerhetschefen får för särskilda fall besluta om avvikelser från säkerhetsskyddsföreskrifterna (1 kap. 16 §).

Behörighet

Enligt 2 kap. 5 § i säkerhetsskyddsföreskrifterna är endast den behörig att ta del av hemlig uppgift som

1. bedöms pålitlig från säkerhetssynpunkt,
2. har tillräckliga kunskaper om säkerhetsskyddet och
3. behöver uppgiften för sitt arbete i Regeringskansliet.

I föreskrifterna anges även att Regeringskansliets verksamhet ska organiseras på ett sådant sätt att så få personer som möjligt tar del av hemliga uppgifter och att särskild restriktivitet ska iakttas när det gäller kvalificerat hemliga uppgifter (2 kap. 6 §).

It-säkerhet

Särskilda bestämmelser om it-säkerhet finns i 3 kap. i säkerhetsskyddsföreskrifterna. Kapitlet innehåller bestämmelser om bl.a. grundläggande krav på ett it-system, åtkomst till ett it-system, drift och anslutning av ett it-system och säkerhetskopiering.

Det framgår bl.a. att när ett it-system anskaffas, utvecklas eller ändras ska det göras en analys av uppgifternas skyddsvärde, dvs. vilket skydd som uppgifterna i it-systemet kräver (3 kap. 3 §). Analysen ska dokumenteras.

Säkerhetsprövning, placering i säkerhetsklass och registerkontroll

I 5 kap. i säkerhetsskyddsföreskrifterna finns bestämmelser om säkerhetsprövning, placering i säkerhetsklass och registerkontroll.

Av bestämmelserna framgår bl.a. att säkerhetsprövning av personer som på annat sätt än genom anställning ska delta i Regeringskansliets verksamhet ska göras av det departement dit anställningen, uppdraget eller deltagandet tillhör (5 kap. 2 § andra stycket).

Beslut om placering i säkerhetsklass vid bl.a. upphandling enligt 18 § säkerhetsskyddsförordningen fattas av säkerhetschefen (5 kap. 3 §).

Säkerhetschefen beslutar också om registerkontroll men kan överlåta denna beslutanderätt enligt vad som närmare anges i 5 kap. 4 § i föreskrifterna.

Säkerhetsskyddad upphandling med säkerhetsskyddsavtal

Bestämmelser om säkerhetsskyddad upphandling med säkerhetsskyddsavtal finns i 6 kap. i säkerhetsskyddsföreskrifterna. Bestämmelserna gäller utöver Regeringskansliets föreskrifter (2009:8) om offentlig upphandling.

I sammanhanget noteras inledningsvis att med försvarshemliga uppgifter avses i säkerhetsskyddsföreskrifterna uppgifter som omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), s.k. hemliga uppgifter, som rör rikets säkerhet (2 kap. 1 § andra stycket). Med kvalificerat hemliga uppgifter avses hemliga uppgifter som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet (2 kap. 1 § tredje stycket).

Det föreskrivs att inför en upphandling ska den som är sakansvarig undersöka om det i upphandlingen förekommer försvarshemliga eller kvalificerat hemliga uppgifter. Resultatet av undersökningen ska dokumenteras (6 kap. 2 §).

Vidare anges att om det i en upphandling förekommer försvarshemliga eller kvalificerat hemliga uppgifter ska ett säkerhetsskyddsavtal ingås med

anbudsgivaren eller leverantören senast i samband med att affärsavtalet tecknas. Ett säkerhetsskyddsavtal tecknas av säkerhetschefen eller den som denne utsett (6 kap. 3 §).

Innan en anbudsgivare eller leverantör får ta del av försvarshemliga eller kvalificerat hemliga uppgifter ska de personer hos anbudsgivaren eller leverantören som ska ta del av uppgifterna vara registerkontrollerade (6 kap. 4 §).

Vägledning från Säkerhetspolisen

Säkerhetspolisen har tagit fram två vägledningar på säkerhetsskyddsområdet: Säkerhetsskydd – en vägledning (maj 2009, rev. juli 2010) och Säkerhetsskyddad upphandling – en vägledning (april 2009, rev. januari 2010).

Vägledningarna vänder sig i första hand till de myndigheter som Säkerhetspolisen har ett tillsynsansvar över. De innehåller dock även uttalanden och överväganden av mer allmän karaktär.

Således anges i vägledningen om säkerhetsskyddad upphandling bl.a. att ett säkerhetsskyddsavtal innebär att säkerhetsskyddsåtgärder vidtas hos en leverantör för att säkerställa att uppgifter som omfattas av sekretess med hänsyn till rikets säkerhet hanteras på ett säkert sätt. Det anförs att det därför är av största vikt att processen med säkerhetsskyddad upphandling går rätt till.

Vidare framgår att säkerhetsanalysen utgör grunden för säkerhetsskyddsarbetet. Det anges att analysen ska definiera vad som är skyddsvärt och varför det är skyddsvärt. Det kan enligt vägledningen även vara av betydelse att i säkerhetsanalysen ange vilka verksamheter som inte behöver ett säkerhetsskydd. Det uttalas att en väl dokumenterad säkerhetsanalys ger spårbarhet i säkerhetsskyddsarbetet, vilket är viktigt vid exempelvis förändringar i hotbild, myndighetens verksamhet eller organisation. Denna analys utgör också ett beslutsunderlag för ledningen när beslut fattas om verksamhetens säkerhetsskydd.

När det gäller säkerhetsskyddsavtal framhålls att utgångspunkten för säkerhetsskyddslagstiftningen är att de intressen som lagstiftningen slår vakt om ska ha samma skydd oavsett på vilket sätt verksamheten bedrivs. I detta sammanhang får det enligt vägledningen förstås så att myndighetens hemliga uppgifter ska ges samma säkerhetsskydd hos anbudsgivare och leverantör som de har på myndigheten. Det anförs att när det i en upphandling förekommer hemliga uppgifter har myndigheten ansvaret för att det finns ett fullgott säkerhetsskydd.

Enligt vägledningen ska myndigheter därför genomföra säkerhetsskyddad upphandling när en anbudsgivare eller en leverantör kan få del av hemliga uppgifter. Det anges att myndigheten och företaget ska träffa ett skriftligt avtal om de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs i det särskilda fallet. Om förfrågningsunderlaget innehåller hemliga uppgifter innebär det att ett säkerhetsskyddsavtal måste tecknas redan innan anbudsgivaren kan få del av förfrågningsunderlaget.

Det framgår även att säkerhetsskyddsavtalen brukar delas in i olika nivåer med utgångspunkt i om de hemliga uppgifterna ska hanteras i myndighetens eller i företagets lokaler.

Reglering i offentlighets- och sekretesslagen samt i lagen om offentlig upphandling

Enligt 18 kap. 8 § 3 offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, gäller sekretess för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om säkerhets- eller bevakningsåtgärd, om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs och åtgärden avser bl.a. system för automatiserad behandling av information.

Med system för automatiserad behandling av information avses system där datorer, telekommunikation eller annan teknisk utrustning samverkar för att insamla, ordna, bearbeta, söka och distribuera information.

Med uppgifter som lämnar upplysning om säkerhets- eller bevakningsåtgärd avses enligt denna punkt t.ex. uppgifter om konfigurering av brandväggar. Uppgifter som kan bidra till upplysning om säkerhetsåtgärder kan vara t.ex. uppgifter om vilken typ och version av operativsystem eller annan programvara som används. Sådana uppgifter kan hemlighållas t.ex. om den aktuella versionen av operativsystemet har visat sig ha svagheter som gör att det är lätt att olovligen ta sig in i systemet trots de vidtagna skyddsmekanismerna. I ett sådant fall skulle en uppgift om vilket operativsystem som används för den datatekniskt kunnige indirekt innebära en anvisning om hur man kringgår vidtagna skyddsåtgärder. Även exempelvis uppgifter i en faktura om vilken typ och version av system som har införskaffats kan komma att hemlighållas (prop. 2003/04:93 s. 82 och 89).

I 3 kap. 5 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, förkortad LOU, anges bl.a. att LOU inte gäller när upphandlingen och fullgörandet av kontraktet omfattas av sekretess, om det skydd som behövs inte kan säkerställas vid en upphandling enligt LOU.

Paragrafen möjliggör undantag från LOU för upphandlingar på grund av sekretess och motsvarar en tidigare reglering som fanns i 1 kap. 5 a § LOU. Enligt uttalanden i förarbetena till den paragrafen riktar bestämmelsen in sig på situationer då undantag krävs utan att det är fråga om ett försvars- eller säkerhetsintresse, exempelvis upphandlingar som avser sådana säkerhets- eller bevakningsåtgärder som omfattas av sekretess enligt 18 kap. 8 § OSL (prop. 2010/11:150 del 1 s. 450). Syftet med bestämmelsen är att undanta upphandlingar som rör så känsliga förhållanden att det inte ens kan göras känt att en upphandling ska äga rum beträffande dessa förhållanden. Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt. Undantag från LOU får bara göras om det inte är möjligt att garantera det skydd som behövs genom mindre ingripande åtgärder, t.ex. genom att ingå säkerhetsskyddsavtal eller lämna ut handlingar med sekretessförbehåll (prop. 2015/16:195 s. 955).

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser till Regeringskansliet begärde utskottet dels att få ta del av bl.a. Regeringskansliets analys av säkerhetsskyddet av relevans för de avtal om myndighetens it-system som är aktuella i ärendet, dels svar på ett antal frågor och på kompletterande frågor.

Utskottet fick den 22 februari 2018 och den 22 mars 2018 svars-
promemorior, tillsammans med en bilaga, som har utarbetats inom Regeringskansliet, Förvaltningsavdelningen (bilaga A2.9.2–3).

Den handling som utskottet efterfrågade bifogades den svarspromemoria som överlämnades till utskottet den 22 februari 2018. I svarspromemoriorna anfördes bl.a. följande.

De avtal som var aktuella i massmediernas rapportering hösten 2017 avsåg support och underhåll av nätverksprodukter i Regeringskansliets nätverk. Sedan september 2017 är Cygate leverantör, och dessförinnan var Atea leverantör.

Den enligt 18 kap. 8 § OSL sekretessbelagda informationen om Regeringskansliets nätverksprodukter bedömdes 2017 inte kunna skyddas enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling. Upphandlingen genomfördes därför enligt 3 kap. 5 § LOU.

Regeringskansliets leverantörer av nätverksprodukter har inte och har inte heller haft tillgång till uppgifter som passerar i Regeringskansliets nätverk. Det är Regeringskansliet som sköter driften av nätverket, och leverantörerna har exempelvis inte givits behörigheter eller möjligheter till fjärråtkomst av Regeringskansliets it-system. Det har inte funnits någon risk för röjande av uppgifter om rikets säkerhet, varför det inte heller funnits skäl för säkerhetsskyddsavtal och säkerhetsprövning med placering av uppdraget i säkerhetsklass mot bakgrund av deltagande i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet.

År 2012 bedömdes den då aktuella upphandlingen omfatta uppgifter som rörde totalförsvaret. Upphandlingen genomfördes därför enligt 1 kap. 10 § första stycket 1 lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. Det visade sig därefter att leverantören inte skulle få del av sådana uppgifter.

Som svar på utskottets fråga om hur Regeringskansliets hantering av de avtal som är aktuella i ärendet förhöll sig till gällande regelverk om säkerhetsskydd och bestämmelserna om informationssäkerhet, fysisk säkerhet och säkerhetsprövning anfördes följande. Regelverket är inte tillämpligt på avtalen i fråga eftersom leverantörens personal inte har fått del av eller kunnat få del av uppgifter som är sekretessbelagda enligt 15 kap. 2 § OSL (s.k. försvarssekretess). Något beslut om avvikelser avseende säkerhetsskydd har inte fattats.

När det gäller frågan om på vilket sätt Regeringskansliet har säkerställt att leverantörerna omfattas av bestämmelsen i 18 kap. 8 § OSL anfördes följande. Vid upphandlingen gjordes sekretessförbehåll för uppgifter som omfattades av sekretess enligt 18 kap. 8 § OSL. I avtalet med leverantören finns

bestämmelser om tystnadsplikt i fråga om uppgifter som leverantören fått tillgång till vid utförande av tjänsten. Tystnadsplikten innefattar uppgifter som omfattas av sekretess enligt 18 kap. 8 § OSL.

På utskottets fråga om leverantörens personal i sitt uppdrag för Regeringskansliet har fått del av alternativt kunnat få del av någon hemlig uppgift som omfattas av sekretess enligt någon annan bestämmelse än 15 kap. 2 § OSL anges att leverantörens personal har tagit del av uppgifter som omfattas av sekretess enligt 18 kap. 8 § OSL. Det anges vidare att leverantörens personal uppfyller kraven i säkerhetsskyddsföreskrifterna och därmed har varit behörig att ta del av uppgifterna. Vidare uppges att leverantörens personal varken har eller har haft fysisk möjlighet att använda utrustning i Regeringskansliets it-system i vilken det har förekommit sekretessbelagda uppgifter. Det anges att de därför inte obehörigen har kunnat få tillgång till uppgifter i Regeringskansliets nätverk som omfattas av sekretess.

Utskottets fråga om skälet till Regeringskansliets byte av leverantör för support och underhåll av nätverksprodukter hösten 2017 besvaras med att det tidigare avtalet löpte ut och efter upphandling tecknades avtal med en annan leverantör.

Utskottets ställningstagande

Av granskningen har inte framkommit annat än att upphandlingen 2017 av det i ärendet nämnda avtalet för support och underhåll av nätverksprodukter i Regeringskansliets nätverk skedde i enlighet med gällande lagstiftning och regelverk om bl.a. säkerhetsskydd. Granskningen ger i övrigt inte anledning till något uttalande av utskottet.

3 Vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen

3.1 Fråga om campus vid Blekinge tekniska högskola

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2481-2016/17), *bilaga A3.1.1*, begärs att utskottet granskar om ett uttalande som ministern för högre utbildning och forskning Helene Hellmark Knutsson gjort kan ses som ett sätt att informellt påverka beslutsprocessen vid Blekinge tekniska högskola och därigenom kringgå förbudet mot ministerstyre.

Enligt anmälan aviserade rektorn vid Blekinge tekniska högskola den 16 juni 2017 att han skulle avgå i förtid. Skälet uppgavs vara en markering mot att minister Hellmark Knutsson hade blandat sig i hur många campus högskolan skulle ha. Rektorn hänvisade till ett uttalande som ministern gjorde i en artikel i tidskriften *Universitetsläraren* den 17 maj 2017:

Principiellt är regeringens politik att det ska finnas goda möjligheter att bo och verka i hela landet och där ingår tillgång till högre utbildning av god kvalitet. Vi som regering har också ett ansvar för de effekter som enskilda myndighetsbeslut får för landet som helhet och därför kommer vi att följa frågan.

Med tanke på regeringens agerande i ett liknande fall då Högskolan Dalarna förbjöds att lägga samman sina campus i Falun och Borlänge, uppfattade rektorn ministerns uttalande som att campus Karlshamn inte skulle få samordnas med det i Karlskrona. Enligt anmälan låg ett regeringsbeslut till grund för ställningstagandet när det gäller Högskolan Dalarna, vilket sedermera skrevs in i regleringsbrevet för Högskolan Dalarna. Men när det gäller Blekinge tekniska högskola har regeringen inte fattat något regeringsbeslut, framhåller anmälarerna.

Anmälarerna anser att det är angeläget att granska om ministerns kommentar i medierna kan utgöra en indirekt påverkan på beslutsprocessen vid Blekinge tekniska högskola. Uppenbarligen uppfattades kommentaren av rektorn som ett ingripande i myndighetens inre angelägenheter, anför anmälarerna.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som har upprättats inom Utbildningsdepartementet, *bilaga A3.1.2–3*, och en skrivelse från Blekinge tekniska högskola, *bilaga A3.1.4*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Regeringsformens bestämmelser

Av 1 kap. 6 § regeringsformen (RF) följer att regeringen styr riket och att den är ansvarig inför riksdagen. Av motiven till bestämmelsen framgår att den närmare innebörden i stort av att regeringen styr riket framgår av bestämmelserna i olika kapitel i regeringsformen (prop. 1973:90 s. 230).

Regeringsärenden avgörs av regeringen vid regeringssammanträden (7 kap. 3 § RF). Beslutsfattandet i regeringen sker alltså genom kollektivt fattade beslut, och regeringsformen tar därmed i princip avstånd från ministerstyre, dvs. rätten för ett statsråd att även statsrättsligt sett avgöra regeringsärenden. Enligt Grundlagberedningen har det ansetts bäst förenligt med det svenska systemet med självständiga ämbetsverk att rätten att ge direktiv till förvaltningsmyndigheterna ligger hos regeringen kollektivt (SOU 1972:15 s. 80).

Av 12 kap. 1 § RF följer att under regeringen lyder statliga förvaltningsmyndigheter som inte är myndigheter under riksdagen. Av bestämmelsen följer att myndigheterna i princip är skyldiga att följa de föreskrifter av allmän natur och de direktiv för särskilda fall som regeringen meddelar (prop. 1973:90 s. 397). Regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna begränsas av regeringsformen i två avseenden. För det första följer en begränsning av legalitetsprincipen, dvs. principen om den offentliga maktens lagbundenhet (1 kap. 1 § RF) enligt vilken alla samhällsorgan, inklusive regeringen, är bundna av gällande rätt. Regeringen får således inte utfärda direktiv till myndigheterna i strid med gällande rätt. För det andra följer en begränsning av 12 kap. 2 § RF som föreskriver att ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag. Avsikten med dessa begränsningar av regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna är att garantera den enskildes rättssäkerhet (prop. 1973:90 s. 397 f.).

Universitet och högskolor

Enligt 2 kap. 1 § högskolelagen (1992:1434) beslutar riksdagen vilka statliga högskolor som ska finnas. De flesta universitet och högskolor är förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen. Till skillnad från vad som gäller för andra förvaltningsmyndigheter finns det inte någon förordning med instruktion för universitet och högskolor. I stället utgör högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100) viktiga regelverk.

Universitet och högskolor har en i vissa avseenden mer självständig ställning än andra förvaltningsmyndigheter. Självständigheten avser i första hand målen för och genomförandet av utbildning, forskning och konstnärligt utvecklingsarbete, den s.k. akademiska friheten. Sedan 2011 anges också i

regeringsformen att forskningens frihet är skyddad enligt bestämmelser i lag (2 kap. 18 § andra stycket RF). Sådana bestämmelser finns i första hand i högskolelagen.

Självbestämmandet för statliga universitet och högskolor ökade genom en lagreform som trädde i kraft den 1 januari 2011 och innebar bl.a. att universiteten och högskolorna själva ska få bestämma sin interna organisation, bortsett från styrelse och rektor. Av 2 kap. 5 § högskolelagen framgår att en högskola beslutar om sin interna organisation utöver styrelse och rektor, om inte något annat är föreskrivet. Av förarbetena framgår att tanken bakom bestämmelsen var att öka kvaliteten i verksamheten vid universitet och högskolor genom att skapa en större frihet för lärosätena inom ramen för myndighetsformen. Ett område där det ansågs viktigt med ökad självständighet var möjligheten för universitet och högskolor att utforma sin interna organisation (prop. 2009/10:149 s. 31, bet. 2009/10:UbU23, rskr. 2009/10:337).

Enligt 2 kap. 2 § högskoleförordningen ska styrelsen för en högskola ha det ansvar och de uppgifter som följer av myndighetsförordningen (2007:515). Styrelsen ska själv fatta beslut om viktigare frågor om verksamhetens övergripande inriktning och högskolans organisation.

Regeringen beslutar om förutsättningarna för varje myndighets verksamhet genom regleringsbrev och i särskilda beslut om uppdrag. I regleringsbrevet för 2018 för Blekinge tekniska högskola (2017-12-18) nämns inte något om organisationen. I granskningsanmälan görs en jämförelse med regleringsbrevet för Högskolan Dalarna. Av regleringsbrevet för 2016 (fr.o.m. ändringsbeslut 2016-10-13) och regleringsbrev för 2017 och 2018 för Högskolan Dalarna framgår under rubriken Organisationsstyrning att högskolan ska bedriva verksamhet i bl.a. Borlänge och Falun. Verksamheten vid båda orterna ska erbjuda en akademisk miljö för fullvärdig utbildning och forskning.

Uppgifter i massmedier

I en artikel på Svenska Dagbladets (SvD) debattsida med rubriken *Rektorer: Regeringen ska inte köra över högskola* den 13 oktober 2016 kritiserade 35 rektorer vid universitet och högskolor regeringens beslut att ändra regleringsbrevet för Högskolan Dalarna så att det framgick att högskolan ska bedriva verksamhet i både Borlänge och Falun. Bland undertecknarna fanns rektorn för Blekinge tekniska högskola. I en replik i SvD med rubriken *Ministern: Det handlar om att hela Sverige ska leva* den 15 oktober 2016 anförde ministern Helene Hellmark Knutsson bl.a. följande:

Sverige har 31 statliga universitet och högskolor, och därtill ett femtontal så kallade enskilda utbildningsanordnare som i olika hög utsträckning får bidrag av staten. Runt 400 000 personer studerar i Sverige, och med sina cirka 60 000 anställda är universitet och högskolor även den största statliga arbetsgivaren. Staten investerar varje år ungefär 60 miljarder kronor i högskoleutbildning och forskning. Universitets och högskolors uppgift är att bedriva utbildning och forskning, och det arbetet måste vara underställt ett reellt demokratiskt inflytande. Medborgarna måste kunna kräva ett

ansvarsfullt och effektivt utnyttjande av våra gemensamma resurser. Riksdag och regering ska därför ta ansvar för utbildning och forskning genom att använda de styrmedel som finns till förfogande för detta.

Riksdag och regering har bedömt att universitet och högskolor själva har bäst kompetens att utforma innehåll och upplägg på utbildning och forskning. Den autonomi som regering och riksdag ger lärosätena syftar till att underlätta samarbeten, långsiktighet och akademisk frihet för dem som verkar inom forskning och utbildning. Detta är på inget sätt oförenligt med att staten tar ett ansvar för frågor om utbildning och forskning.

Den akademiska friheten handlar om att forskare fritt ska kunna välja sitt forskningsämne och formulera sina forskningsfrågor. En högskolas lokaliseringssort är en annan fråga, som bland annat måste utgå från nationella behov, strategier och prioriteringar.

Det är viktigt att statliga högskolor och universitet för en god dialog med det omgivande samhälle och sin uppdragsgivare, regeringen, om stora förändringar som påverkar lärosätet. En myndighets lokalisering är ingen liten eller obetydlig detaljfråga, tvärtom.

Enligt en artikel med rubriken *BTH utreder nedläggning av campus i Karlshamn* i tidskriften *Universitetsläraren* den 17 maj 2017 övervägde rektorn för Blekinge tekniska högskola (BTH) att flytta campus i Karlshamn till Karlskrona. Rektorn för högskolan betonade att det än så länge inte fanns några planer på en flytt, utan att han bara hade lyft frågan. Bakgrunden var att högskolan på grund av minskade anslag minskat med 1000 utbildningsplatser. Rektorn väckte frågan om högskolan borde skapa ett attraktivt och intressant campus genom att koncentrera utbildningarna till en ort.

Minister Hellmark Knutsson lämnade enligt tidskriften följande kommentar via e-post:

Principiellt är regeringens politik att det ska finnas goda möjligheter att bo och verka i hela landet och där ingår tillgång till högre utbildning av god kvalitet. Vi som regering har också ett ansvar för de effekter som enskilda myndighetsbeslut får för landet som helhet och därför kommer vi att följa frågan.

Enligt en annan artikel med rubriken *BTH:s rektor backar: Omöjligt lägga ner campus* i tidskriften *Universitetsläraren* den 24 maj 2017 meddelade rektorn styrelsen att han lägger ned utredningen om att flytta verksamheten i Karlshamn till Karlskrona. Detta skedde den 22 maj 2017 efter att rektorn hade tagit del av statsrådets uttalande i *Universitetsläraren*. Rektorn hänvisade till att han tidigare tillsammans med andra rektorer för landets högskolor och universitet opponerat sig mot att regeringen lade sig i frågan om framtiden för Högskolan Dalarnas campus i Borlänge. Enligt rektorn ska inte regeringen lägga sig i sådana frågor; det är att styra den operativa verksamheten. Rektorn ansåg att det endast är ledningen för högskolan som kan avgöra om den kan få tillräckligt god kvalitet på sina campus.

Enligt en artikel med rubriken *BTH:s rektor avgår i protest* i tidskriften *Universitetsläraren* den 6 juli 2017 begärde rektorn för Blekinge tekniska högskola sitt entledigande som en markering mot ministern. Som skäl angav han följande:

Regeringen har visat att man inte ger mig oreserverat mandat i en fråga som rör en så grundläggande sak som högskolans utbildningskvalitet. Därför väljer jag att på principiella grunder göra en markering.

Minister Hellmark Knutsson lämnade enligt tidskriften följande kommentar via e-post:

Precis som jag lyft tidigare så är det en viktig utgångspunkt i regeringens politik att det ska finnas tillgång till högre utbildning av hög kvalitet i hela landet. Mitt uttalande förmedlade regeringens politik på ett principiellt och generellt plan. Jag vill också betona att jag utgår från att ledning och styrelse ser till verksamhetens bästa utifrån det uppdrag som de har från regeringen.

Interpellationsdebatt

Som svar på en interpellation (ip. 2015/16:223) den 8 december 2015 om Högskolan Dalarnas framtida lokalisering anförde ministern för högre utbildning och forskning Helene Hellmark Knutsson bl.a. följande:

En högskola har en stor grad av självständighet, bland annat när det gäller sin egen strategiska planering, vilken regeringen generellt också värnar om. Hur en högskola väljer att utföra forskning och utbildning, inklusive campuslokalisering och lokaler, ligger därför till stor del inom högskolans eget mandat. Det gäller också förläggningen av utbildningen på campus respektive distans.

Högskolan Dalarnas styrelse har nu beslutat att utreda en eventuell flytt av campus i Borlänge. Det ligger inom högskolans mandat att göra en sådan utredning, och det är viktigt att framhålla att det är just en utredning. Något eventuellt beslut om förändringar i lokaliseringen kommer inte att fattas förrän tidigast i november 2016. Av styrelsens beslut framgår också att utredningen allsidigt ska belysa förutsättningar för och konsekvenser av en samlokalisering till Falun, bland annat när det gäller regionala effekter. Jag vill avslutningsvis återigen betona att det för regeringen är viktigt med utbildning och forskning i hela landet och att vi noga kommer att följa utvecklingen.

Ministern anförde även följande:

Det finns viktiga mål som man som myndighet ska uppfylla. Det måste vi som regering säkerställa att man faktiskt klarar av. Men inom ramen för den målstyrningen har alla myndigheter en ganska stor frihet. Jag skulle säga att högskolor och universitet efter de reformer som har beslutats av riksdagen har en ännu större autonomi än tidigare.

När det gäller riksdagsbeslutet som togs på 70-talet är det så att efter det har ett antal reformer och högskolepropositioner gått igenom i riksdagen. En av dem, från 1993, handlar om den ökade autonomin för högskolor och universitet. Det är någonting som vi står bakom och som jag gissar att även Moderaterna står bakom. Därför kan man inte säga att det beslut som fattades 1977 fortfarande är ett bindande beslut. Det är de reformer som har kommit därefter som är de bindande.

I 1993 års reform tydliggjordes högskolornas uppgift och ansvar att dimensionera utbildningen, men det inkluderar stor frihet i fråga om lokalisering av utbildningen.

Skriftligt frågesvar

Som svar på en skriftlig fråga (fr. 2016/17:357) den 30 november 2016 om vilka rättsliga grunder som låg bakom regeringens beslut att stoppa Högskolan Dalarnas planer på samlokalisering anförde minister Hellmark Knutsson bl.a. följande:

Högskolan Dalarna lyder liksom andra statliga myndigheter enligt 12 kap. 2 § regeringsformen under regeringen. Riksdag och regering kan välja att bestämma om myndigheters lokalisering. Om riksdagen eller regeringen inte gör det, är en myndighets lokalisering en fråga för myndighetens ledning. När en myndighet själv bestämmer om sin lokalisering ska vissa förordningar och riktlinjer beaktas. Sådana beslut ska t.ex. utgå från myndighetens uppdrag, som anges i instruktion, verksamhets-specifika författningar och regleringsbrev. Sådana beslut ska också beakta kraven i 3 § myndighetsförordningen (2007:515), som enligt 1 kap. 5 § högskoleförordningen (1993:100) gäller för statliga universitet och högskolor. Vidare ska en myndighet vid beslut om lokalisering enligt förordningen om regionalt tillväxtarbete (2007:713) ta hänsyn till regional tillväxt.

Riksdagen har vid flera tillfällen beslutat om universitets och högskolors lokalisering, vilket också regeringen har gjort vid ett antal tillfällen. Regeringen har ett samlat ansvar för de effekter enskilda myndigheters beslut får för staten som helhet, och kan som inledningsvis nämnts bestämma om en myndighets lokalisering när det bedöms befogat.

Statskontoret har på uppdrag av regeringen lämnat rapporten Statliga myndigheters lokalisering. Ett samlat underlag. I rapporten konstateras bl.a. på s. 16 att ”Statliga myndigheter styrs av instruktion, verksamhets-specifika författningar och regleringsbrev. Där anges myndighetens uppgift, och det är denna som är utgångspunkten för myndighetens lokalisering.” Detta har även varit regeringens utgångspunkt i frågan om Högskolan Dalarna.

Regeringen har tidigare angett att beslutet att behålla Campus Borlänge ligger i linje med regeringens syn på att statlig verksamhet bör spridas över landet. I arbetet med ett Sverige som håller ihop avser regeringen att fortsätta verka för att öka spridningen av statliga myndigheter över landet.

Tidigare granskning m.m.

Uttalanden av statsråd

Våren 2007 gjorde utskottet en översiktlig genomgång av utskottets granskning av uttalanden som gjorts av statsråd fr.o.m. riksmötet 1991/92 t.o.m. 2005/06 (bet. 2006/07:KU20 s. 210 f.). I några fall har utskottet framhållit att det är angeläget att ett uttalande av ett enskilt statsråd inte riskerar att uppfattas som direktiv till en myndighet, vilket ska meddelas av regeringen kollektivt i form av t.ex. förordningar och regleringsbrev. Detta framhöll utskottet vid 2003 års granskning av statsrådet Jan O Karlssons agerande gentemot Migrationsverket när det gällde inhyssning av bostads-sökande på bostadsplattformar (bet. 2002/03:KU30 s. 150 f.). Karlsson hade i ett uttalande till TT ifrågasatt det lämpliga i Migrationsverkets lösning. Granskningen i denna del ledde inte till något annat uttalande från utskottets sida.

I två anmälningar under riksmötet 2004/05 begärdes att utskottet skulle granska skolminister Ibrahim Baylans uttalande i SVT där han ifrågasatte om en rapport som Skolverket presenterat borde ha släppts ut från Skolverket (bet. 2004/05:KU20 s. 204 f.). Rapporten drogs tillbaka, och frågan var om detta skedde på grund av ministrernas uttalande. Utskottet hänvisade inledningsvis till behovet av försiktighet och till vad utskottet tidigare uttalat om statsråds rätt att yttra sig. Utskottet anförde, liksom vid den tidigare granskningen av statsrådet Jan O Karlsson 2003, att det också är angeläget att ett uttalande av ett enskilt statsråd inte riskerar att uppfattas som direktiv till en myndighet, vilka ska meddelas av regeringen kollektivt i form av förordningar och regleringsbrev (bet. 2004/05:KU20 s. 207 f.). Granskningen föranledde inte något annat uttalande från utskottets sida.

Informella kontakter

Frågan om informella kontakter mellan Regeringskansliet och myndigheterna har behandlats i den s.k. verksledningspropositionen (prop. 1986/87:99 om ledningen 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 rätts-säkerhetsgarantier som åsyftas med 11 kap. 7 § RF (nuvarande 12 kap. 2 § RF) och att sådana för regeringens del bör skötas på tjänstemannanivå.

Under sin behandling av propositionen uttalade konstitutionsutskottet (bet. KU 1986/87:29 s. 13) att det enligt utskottets uppfattning finns ett stort behov av informella kontakter mellan förvaltningsmyndigheterna och Regeringskansliet. Genom sådana kontakter kan regeringen hållas informerad om den aktuella situationen på olika myndighetsområden. Myndigheterna kan å sin sida via informella kontakter få regeringens intentioner och krav på myndigheterna klarlagda. Enligt utskottet är det över huvud taget svårt att föreställa sig en smidig och väl fungerande förvaltningsapparat utan informella kontakter av olika slag. Utskottet pekade även på att det svenska systemet kännetecknas av att regeringsbesluten fattas av regeringen som ett kollektiv, inte av de enskilda regeringsledamöterna. Att de informella kontakterna innebär vissa risker för ministerstyre kan inte förnekas. Därför bör, anförde utskottet, dessa kontakter vara mer inriktade på information än på styrning.

Promemorior till Regeringskansliet

Svarspromemoria den 8 mars 2018

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärdes följande redogörelser och svar på följande frågor:

- Stämmer det att ministern uttalat sig på det sätt som återges i tidskriften Universitetsläraren den 17 maj 2017? I vilket syfte gjordes uttalandet?
- En redogörelse önskas för vilka överväganden som låg bakom uttalandet.

- Har det förekommit några kontakter mellan ministern eller departementet och Blekinge tekniska högskola (rektor, styrelseordförande eller någon annan) som rör frågan om hur många campus högskolan ska ha? Om ja, på vems initiativ togs kontakten? När togs kontakten? Vad var syftet med kontakten? Utskottet önskar en redogörelse för vad som avhandlades vid kontakten.

Som svar överlämnades den 8 mars 2018 en promemoria som hade upprättats inom Utbildningsdepartementet (bilaga A3.1.2). I svarspromemorian anfördes att det stämmer att ministern uttalat sig på det sätt som återges i tidskriften den 17 maj 2017 och att uttalandet var ett svar på en fråga från en journalist. Inför uttalandet gjordes inte några överväganden i fråga om hur många campus högskolan skulle ha. Uttalandet gav uttryck för regeringens principiella hållning att det ska finnas goda möjligheter att bo och verka i hela landet med tillgång till högre utbildning av god kvalitet.

I svaret framhålls också att ministern inte haft någon kontakt med Blekinge tekniska högskola i frågan. Utbildningsdepartementet har inte initierat någon kontakt med högskolan i den aktuella frågan. Däremot har departementet fått löpande information från högskolans ledning om utmaningen med campus Karlshamn, t.ex. vid en myndighetsdialog den 3 april 2017.

Svarspromemoria den 9 maj 2018

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på följande fråga:

- Vilka kommentarer ger svaret från Blekinge tekniska högskola om huruvida det har förekommit några kontakter mellan ansvarig minister eller Utbildningsdepartementet och Blekinge tekniska högskola och på vems initiativ kontakterna togs och vad som framfördes vid kontakterna anledning till?

Som svar överlämnades den 9 maj 2018 en promemoria som hade upprättats inom Utbildningsdepartementet (bilaga A3.1.3). I svaret framhålls följande. Statsrådet har inte haft någon kontakt med Blekinge tekniska högskola om hur många campus högskolan ska ha. Det stämmer att kontakt har förevarit mellan den tidigare statssekreteraren och rektorn vid högskolan om utmaningarna med campus Karlshamn. Det finns inom Utbildningsdepartementet inte någon dokumentation från telefonsamtalen mellan statssekreteraren och rektorn om vad som avhandlats eller som visar att kontakt med myndigheten har initierats av Regeringskansliet.

Skrivelse från Blekinge tekniska högskola

Genom en skrivelse till Blekinge tekniska högskola begärde utskottet svar på frågor bl.a. om det förekommit några kontakter mellan högskolan och ministern eller departementet och vad som framfördes vid kontakterna.

En skrivelse med svar på frågorna från Blekinge tekniska högskola kom in till utskottet den 9 april 2018 (bilaga A3.1.4). Av skrivelsen framgår att det

förekom flera kontakter i campusfrågan under perioden den 3 april–16 juni 2017. I skrivelsen anförs bl.a. följande.

En myndighetsdialog ägde rum den 3 april 2017 på Utbildningsdepartementet, och statssekreteraren, men inte ministern, närvarade vid den. Rektorn vid högskolan informerade om att högskolan efter neddragningar har en utmaning i att kunna erbjuda studenterna hög kvalitet på två campus. Enligt uppgift ska statssekreteraren ha bett om att departementet skulle hållas informerat. Rektorn lämnade den 15 maj 2017 information via mejl till en handläggare på departementet om att styrelsen vid ett extra styrelsemöte fattat beslut om att utreda campusfrågan. Vid ett telefonsamtal samma dag på initiativ av rektorn lämnades information till statssekreteraren om den uppskrivade debatten i Blekinge och om det extra styrelsemötet den 15 maj. Statssekreteraren uppges ha sagt att det av politiska skäl kan bli svårt för högskolan att fortsätta att driva frågan.

Den 18 maj tog rektorn initiativ till ett telefonsamtal med statssekreteraren för att informera om den fortsatt intensiva regionala debatten. Statssekreteraren uppges ha gett uttryck för att det sannolikt är omöjligt för högskolan att fortsätta att driva campusfrågan med hänsyn till valåret. Enligt uppgift ska statssekreteraren ha kontaktat rektorn per telefon samma dag för att meddela att ministern ville tala med högskolestyrelsens ordförande, men ordföranden ska ha avböjt samtalet. Den 19 maj 2017 tog rektorn initiativ till ett telefonsamtal med statssekreteraren med information om att rektorn kommer att dra tillbaka campusfrågan. Enligt uppgift ska statssekreteraren ha svarat att det var uppfattat.

Den 22 maj 2017 skickade rektorn ett mejl till handläggaren vid departementet med information om att rektorn mejlat högskolestyrelsen att det mot bakgrund av ministerns uttalande i Universitetsläraren inte längre var aktuellt att utreda campusfrågan. Rektorn mejlade handläggaren igen den 16 juni 2017 och meddelade att han kommer att begära sitt entledigande på grund av ministerns inblandning i högskolans överväganden när det gäller organisering för att säkerställa god kvalitet.

Av skrivelsen framgår vidare att styrelsen vid det extra sammanträdet den 15 maj beslutade att ge rektorn i uppdrag att bereda ett underlag med analyser av flera möjliga alternativ, och att underlaget skulle redovisas vid styrelsesammanträdet den 19 juni 2017. Styrelsen skulle fatta ett beslut i frågan den 25 september 2017. I och med att rektorn i samråd med ordföranden den 22 maj avskrev frågan om sammanslagning bereddades aldrig det alternativet. På styrelsens sammanträde den 19 juni redovisade rektorn i stället en handlingsplan med andra åtgärder för att försöka hantera utmaningen med verksamhet på två campus.

Utskottets ställningstagande

Myndigheterna är i princip skyldiga att följa de föreskrifter av allmän natur och de direktiv för särskilda fall som regeringen meddelar. Regeringsärenden

avgörs av regeringen vid regeringssammanträden, och beslutsfattandet sker alltså genom kollektivt fattade beslut.

De flesta universitet och högskolor är förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen. De har en i vissa avseenden mer självständig ställning än andra myndigheter. Självständigheten avser i första hand målen för och genomförandet av utbildning, forskning och konstnärligt utvecklingsarbete, den s.k. akademiska friheten. Regeringen har samtidigt ett samlat ansvar för de effekter som enskilda myndighetsbeslut får för staten som helhet och kan besluta om en myndighets lokalisering, t.ex. genom regleringsbrev.

Såvitt har framkommit i den aktuella granskningen har statssekreteraren i ett tidigt skede markerat mot de överväganden i campusfrågan som Blekinge tekniska högskola hade inlett. Styrelsen beslutade den 15 maj 2017 att ge rektorn i uppdrag att utreda campusfrågan. Statssekreteraren uppges vid telefonsamtal med rektorn den 15 och den 18 maj ha gett uttryck för att det kan vara svårt för högskolan att av politiska skäl fortsätta att driva frågan respektive omöjligt att driva frågan med hänsyn till att det är valår, dvs. statssekreteraren kan anses ha gett uttryck för att det inte var regeringens vilja att högskolan skulle fortsätta att driva frågan. Mot bakgrund av att regeringen styr sina myndigheter genom kollektivt fattade regleringsbeslut måste agerandet anses olämpligt. Något beslut om regleringsbrev e.d. i campusfrågan hade inte fattats av regeringen. Utskottet konstaterar också att statssekreterarens uttalanden kom i ett skede som gjorde att någon analys av frågan om sammanslagning av campus egentligen aldrig kom till stånd. Härigenom fick varken Blekinge tekniska högskola eller regeringen något faktaunderlag för eventuella beslut. Utskottet noterar att rektorn uppgett att han i samråd med styrelseordföranden den 22 maj beslutade att avskriva frågan om en sammanslagning och att rektorn begärt sitt entledigande.

Det finns ett stort behov av informella kontakter mellan myndigheter och Regeringskansliet. Som utskottet tidigare har framhållit bör dock de informella kontakterna alltid vara mer inriktade på information än på styrning. Även om kontakterna i det aktuella fallet har tagits av statssekreteraren är statsrådet ansvarig för hur myndighetsdialogen mellan myndigheten och departementet har skötts.

Utskottet vill också framhålla vikten av att utskottet inom ramen för sin granskning får så fullständiga svar från Regeringskansliet som möjligt på utskottets frågor. Utskottet konstaterar att om utskottet inte hade ställt frågor till högskolan i den aktuella granskningen hade utskottets slutsats med all sannolikhet kunnat bli en helt annan. I det aktuella fallet finns det inte heller någon dokumentation från kontakterna mellan statssekreteraren och högskolan, vilket har försvårat för utskottet att skapa klarhet i vad som har förevarit i kontakterna.

3.2 Försäkringskassans handläggning av ansökningar om assistansersättning

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 348–2017/18), *bilaga A3.2.1*, begärs att utskottet granskar huruvida regeringen har lagt sig i Försäkringskassans tillämpning av lagstiftningen om assistansersättning på ett otillbörligt sätt. Anmälaren hänvisar till att regeringen i regleringsbrevet för 2016 gav Försäkringskassan följande instruktion:

Försäkringskassan ska bidra till att bryta utvecklingen av antalet timmar inom assistansersättningen.

Anmälaren betonar att denna instruktion tar sikte på Försäkringskassans handläggning av ärenden som rör en särskild lagreglerad och rättighetsbaserad förmån och det kvantitativa utfallet av handläggningen. Enligt anmälaren förekommer denna sorts kvantitativa uppdrag i fråga om en myndighets handläggning av insatser eller förmåner till enskilda ibland i regleringsbrev. Regelmässigt brukar det då handla om insatser som inte är rättighetsbaserade på det sätt som assistansersättningen är. Anmälaren framhåller att regeringens uppdrag till Försäkringskassan i det avseendet avviker markant från vad som normalt förekommer i regleringsbrev. Anmälaren önskar att utskottet granskar regleringsbrevet i förhållande till regeringsformens bestämmelser om förvaltningens självständighet, särskilt huruvida regleringsbrevet innebär att regeringen lagt sig i en myndighets tillämpning av lagstiftning på ett otillbörligt sätt.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som har upprättas inom Socialdepartementet, *bilaga A3.2.2*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Regeringsformens bestämmelser

Den offentliga makten utövas enligt 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen (RF) under lagarna. Här slås fast den gamla principen om all maktutövnings lagbundenhet, legalitetsprincipen. Den gäller inte bara domstolar och förvaltningsmyndigheter utan även regering och riksdag (se Holmberg m.fl. Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 59).

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).

Av 12 kap. 1 § RF framgår att under regeringen lyder statliga förvaltningsmyndigheter som inte är myndigheter under riksdagen. Förvaltningsmyndigheterna står alltså till regeringens förfogande som organ vid styrandet av riket. Regeringen styr myndigheterna bl.a. genom instruktioner, regleringsbrev och särskilda regeringsbeslut. Av 12 kap. 1 § RF följer att myndigheterna i princip är skyldiga att följa de föreskrifter av allmän natur och de direktiv för särskilda fall som regeringen meddelar (prop. 1973:90 s. 397). Regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna begränsas av regeringsformen i två avseenden. För det första följer en begränsning av legalitetsprincipen, dvs. principen om den offentliga maktens lagbundenhet (1 kap. 1 § RF) enligt vilken alla samhällsorgan, inklusive regeringen, är bundna av gällande rätt. Regeringen får således inte utfärda direktiv till myndigheterna i strid med gällande rätt. För det andra följer en begränsning av 12 kap. 2 § RF som föreskriver att ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag. Avsikten med dessa begränsningar av regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna är att garantera den enskildes rättssäkerhet (prop. 1973:90 s. 397 f.).

Finansdepartementets cirkulär – Anvisning för arbetet med regleringsbrev

I Anvisning för arbetet med regleringsbrev (från Finansdepartementets budgetavdelning, Cirkulär nr Fi 2014:3, 2014-09-12) anføres att regleringsbrev är benämningen på regeringsbeslut som utfärdas årligen till myndigheterna efter riksdagens beslut om budget för det kommande året. I regleringsbrevet preciserar regeringen vid behov sin styrning av den statliga verksamheten och anger finansiella villkor för budgetåret. När förutsättningarna i någon del ändras ska regleringsbreven ändras i enlighet med detta.

I regleringsbreven finns vanligen en verksamhetsdel och en finansieringsdel. Utgångspunkten är att myndighetens huvudsakliga uppdrag regleras i instruktionen. I verksamhetsdelen kan regeringen vid behov precisera styrningen i form av mål, återrapporteringskrav och eventuella särskilda uppdrag för myndigheten. Innehållet i ett regleringsbrev ska vara kortfattat och ligga inom ramen för myndighetens uppdrag och de beslut som fattats av riksdagen.

Om ett uppdrag återkommer i ett regleringsbrev under flera år bör det övervägas om uppdraget ska flyttas till myndighetens instruktion eller någon annan förordning.

Förordning med instruktion för Försäkringskassan

Av 1 § förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan framgår att Försäkringskassan är förvaltningsmyndighet för de delar av socialförsäkringen och andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning ska administreras av Försäkringskassan. Verksamheten består huvudsakligen i att besluta och betala ut sådana förmåner och ersättningar som myndigheten ansvarar för.

Reglerna om assistansersättning

Den statliga ersättningen för den personliga assistansen reglerades tidigare genom lagen (1993:389) om assistansersättning. Sedan den 1 januari 2011 regleras rätten till assistansersättning i 51 kap. socialförsäkringsbalken (2010:110). Bestämmelserna överfördes i princip oförändrade till den nya socialförsäkringsbalken (prop. 2008/09:200, bet. 2009/10:SfU11, rskr. 2009/10:194)

Enligt 51 kap. 2 § socialförsäkringsbalken kan en försäkrad som omfattas av 1 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS, för sin dagliga livsföring få assistansersättning för kostnader för sådan personlig assistans som avses i 9 a § LSS.

För att ha rätt till assistansersättning krävs att den försäkrade behöver personlig assistans i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka för sådana grundläggande behov som avses i 9 a § LSS (51 kap. 3 § socialförsäkringsbalken). Assistansersättningen är i huvudsak statlig. Kommunen ersätter dock de första 20 timmarna.

Enligt 9 a § LSS avses med personlig assistans ett personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med sin personliga hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade (grundläggande behov).

LSS är en rättighetslagstiftning som ger personer med omfattande funktionsnedsättningar rätt till vissa insatser, bl.a. personlig assistans. I förarbetena till LSS framhöll regeringen som skäl för en utvidgad rättighetslagstiftning bl.a. att levnadsvillkoren för personer med funktionshinder i hög grad är beroende av hur det omgivande samhället är utformat i förhållande till funktionshindrades förutsättningar och behov. Genom generella åtgärder kan levnadsvillkoren för personer med funktionshinder förbättras samtidigt som behovet av särskilda åtgärder minskas. Därutöver behövs individuella insatser med inriktning på den enskildes funktionshinder och behov. Ansvaret för dessa individuellt inriktade insatser åvilar främst kommunerna och landstingen. Sådana insatser regleras i ett flertal lagar (prop. 1992/93:159 s. 46 f.). Vidare framhöll regeringen att kommunernas och landstingens skyldigheter gentemot personer med funktionshinder bl.a. var reglerade i socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen och att dessa lagar var avsedda att omfatta samtliga i samhället. De är målinriktade s.k. ramlagar, dvs. de anger vissa mål

för verksamheten men överlåter åt dem som tillämpar lagen att med ledning av förarbetena ge lagen ett närmare innehåll. Regeringen framhöll vidare att en rättighet, i betydelsen att den enskilde kan överklaga ett avslagsbeslut och därmed få rättelse i högre instans, finns också i socialtjänstlagen. Den enskilde har rätt till bistånd för sin försörjning och sin livsföring i övrigt om hans eller hennes behov inte kan tillgodoses på något annat sätt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Regeln preciserar dock inte vilka slags insatser man har rätt till och hur långt kommunens biståndsskyldighet sträcker sig.

Samhällsutvecklingen med ramlagstiftning och decentralisering av besluts- och ansvarsfunktioner kan göra det än svårare för de funktionshindrade att hävda sina behov, framhöll regeringen i propositionen. Regeringen ansåg därför att rättigheterna i fråga om stöd och service i det dagliga livet borde regleras i en särskild lag. Regeringen framhöll att socialtjänstlagen inte ger den enskilde en absolut rätt till en viss bestämd biståndsinsats som angetts i lagen. Den nya lagen skulle däremot konkret ange de insatser som den enskilde ska ha rätt till (prop. 1992/93:159 s. 50).

Regleringsbrev till Försäkringskassan

Inledning

I granskningsanmälan hänvisas till en formulering i regleringsbrevet till Försäkringskassan för budgetåret 2016 om att ”Försäkringskassan ska bidra till att bryta utvecklingen av antalet timmar inom assistansersättningen”. Formuleringen finns under rubriken Mål och återrapporteringskrav.

En översiktlig genomgång har gjorts av regleringsbrevet för Försäkringskassan i syfte att redogöra för de mål som ställts upp för assistansersättningen. Redogörelsen avser åren 2014–2018. När det gäller målen för assistansersättning redovisas även ändringsbesluten för respektive års regleringsbrev.

Som en jämförelse redovisas även målen som ställts upp i regleringsbrevet för sjukförsäkringen under 2014–2018.

Mål för assistansersättningen

I regleringsbrevet till Försäkringskassan för 2016 (2015-12-17) anges under rubriken Mål och återrapporteringskrav följande mål för assistansersättningen:

Försäkringskassan ska bidra till att bryta utvecklingen av antalet timmar inom assistansersättningen. En god rättstillämpning ska säkerställas och handläggningen, utredningarna och besluten ska vara likvärdiga över hela landet och hålla hög kvalitet så att rätt person får rätt ersättning. Försäkringskassan ska även säkerställa en god kontroll för att motverka överutnyttjande. Därutöver ska Försäkringskassan verka för att de försäkringsmedicinska utredningarna och läkarutlåtandena håller hög kvalitet.

Under rubriken Uppdrag anges att Försäkringskassan särskilt ska följa och analysera utvecklingen av antalet personer och antalet beviljade timmar, uppdelat på grundläggande och övriga personliga behov. Uppdraget skulle

delredovisas till Regeringskansliet senast den 1 juni 2016 och slutredovisades den 1 februari 2017.

Det angivna målet om att bryta utvecklingen av antalet timmar inom assistansersättningen står med i samtliga ändringsbeslut under 2016 (2016-04-07, 2016-06-22, 2016-09-29, 2016-12-01, 2016-12-20).

Det angivna målet står inte längre med i regleringsbrev för 2017 (2016-12-20; ändringsbeslut 2017-06-29, 2017-10-05, 2017-11-30) eller 2018 (2017-12-18; ändringsbeslut 2018-01-18). I regleringsbrev för 2017 och 2018 anges i stället följande mål:

Försäkringskassans arbete med assistansersättning ska präglas av hög kvalitet och rättssäkerhet så att rätt person får rätt ersättning, såväl flickor och pojkar som kvinnor och män. Besluten ska vara likvärdiga över hela landet. Försäkringskassan ska verka för att utredningar, försäkringsmedicinska utredningar och läkarutlåtandena håller hög kvalitet. Försäkringskassan ska även säkerställa en god kontroll för att motverka överutnyttjande och brottsligt nyttjande med ett särskilt fokus på den ökande timutvecklingen.

Den nämnda formuleringen fanns inte heller med i regleringsbrev för 2014 och 2015. I regleringsbrevet till Försäkringskassan för 2014 (2013-12-19, inklusive ändringsbesluten 2014-06-19, 2014-12-11, 2015-02-12) anges målet för Försäkringskassan bl.a. vara följande:

Försäkringskassan ska effektivisera kontrollen av assistansersättningen, effektivisera handläggningen och förbättra utredningarnas kvalitet samt öka kvaliteten och säkerheten i besluten, särskilt i det första beslutet av assistansersättningen. Myndigheten ska vidareutveckla it-stödet för assistansersättningen för att effektivisera beslutsstöd, kontroll och informationsförsörjning.

I regleringsbrevet för 2015 (2014-12-18, inklusive ändringsbesluten 2015-06-25, 2015-11-19) anges följande mål:

Försäkringskassan ska säkerställa en god kontroll av assistansersättningen för att motverka överutnyttjande. Handläggningen, utredningarna och beslut ska vara likvärdiga över hela landet och hålla hög kvalitet så att rätt person får rätt ersättning. Myndigheten ska vidareutveckla it-stödet för assistansersättningen så att det under året kan börja bidra till den informationsförsörjning som behövs för effektivt beslutsstöd och kontroll.

Mål för sjukförsäkringen

I regleringsbrevet till Försäkringskassan för 2014 anges följande mål för sjukförsäkringen:

Försäkringskassan ska verka för en väl fungerande sjukskrivningsprocess som präglas av att rätt person får rätt åtgärd i tid så att fler personer återfår arbetsförmågan och ges förutsättningar att återgå i arbete. Därigenom ska Försäkringskassan bidra till det övergripande målet om att frånvaron från arbete på grund av sjukdom ska ligga på en långsiktigt stabil och låg nivå.

I regleringsbrevet för 2015 anges följande mål för sjukförsäkringen:

Försäkringskassan ska verka för en väl fungerande sjukförsäkring. Rätt ersättning ska ges till rätt person. Rätt åtgärder ska ges i rätt tid så att kvinnor och män ges förutsättningar att försörja sig genom förvärvsarbete.

Därigenom ska Försäkringskassan, i samverkan med berörda aktörer, bidra till att uppfylla det övergripande målet om att frånvaron från arbete på grund av sjukdom ska ligga på en långsiktigt stabil och låg nivå.

I regleringsbrevet för 2016 anges följande mål för sjukförsäkringen:

Försäkringskassan ska verka för en väl fungerande sjukförsäkring. Rätt ersättning ska ges till rätt person. Rätt åtgärder ska ges i rätt tid så att kvinnor och män ges förutsättningar att försörja sig genom förvärvsarbete. Därigenom ska Försäkringskassan, i samverkan med berörda aktörer, bidra till att uppfylla det övergripande målet om att frånvaron från arbete på grund av sjukdom ska ligga på en långsiktigt stabil och låg nivå.

Försäkringskassan ska även verka för att sjukpenningtalet i december 2020 inte överstiger 9,0 dagar. Samtidigt ska antalet nybeviljade sjukersättningar inte överstiga 18 000 i genomsnitt per år under 2016–2020. Skillnaden i sjukpenningtal mellan kvinnor och män ska också minska.

I regleringsbrevet för 2017 anges följande mål för sjukförsäkringen:

Försäkringskassan ska verka för att rätt ersättning ges till rätt person och att åtgärder ges i tid så att kvinnor och män ges förutsättningar att försörja sig genom förvärvsarbete. Därigenom ska Försäkringskassan, i samverkan med berörda aktörer, bidra till att uppfylla det övergripande målet om att frånvaron från arbete på grund av sjukdom ska ligga på en långsiktigt stabil och låg nivå.

Försäkringskassan ska även verka för att sjukpenningtalet i december 2020 inte överstiger 9,0 dagar. Samtidigt ska antalet nybeviljade sjukersättningar inte överstiga 18 000 i genomsnitt per år under 2016–2020. Skillnaden i sjukpenningtal mellan kvinnor och män ska också minska.

I regleringsbrevet för 2018 anges följande mål för sjukförsäkringen:

Försäkringskassan ska verka för att rätt ersättning ges till rätt person, och för att individen förstår myndighetens beslut. Försäkringskassan ska verka för att berörda aktörer vidtar åtgärder så att kvinnor och män ges stöd och förutsättningar att försörja sig genom förvärvsarbete. Därigenom ska Försäkringskassan, i samverkan med berörda aktörer, bidra till att uppfylla det övergripande målet om att frånvaron från arbete på grund av sjukdom ska ligga på en långsiktigt stabil och låg nivå. Försäkringskassan ska även verka för att rehabiliteringsbehovet för unga med aktivitetsersättning identifieras och vid behov kartläggs i samverkan med Arbetsförmedlingen i ökad utsträckning.

Försäkringskassan ska verka för att sjukpenningtalet i december 2020 inte överstiger 9,0 dagar. Försäkringskassan ska i sitt arbete med att nå målet samverka med berörda aktörer. Samtidigt ska antalet nybeviljade sjukersättningar inte överstiga 18 000 i genomsnitt per år under 2016–2020. Skillnaden i sjukpenningtal mellan kvinnor och män ska också minska.

Försäkringskassans årsredovisning för 2016

I Försäkringskassans årsredovisning för 2016 bedömer myndigheten att målet för assistansersättningen delvis är uppfyllt. Försäkringskassan anger bl.a. följande som skäl för detta:

- Utvecklingen av antalet timmar bedöms vara på väg att brytas.

- Kvaliteten i handläggningen har ökat, men är ännu inte tillfredsställande. Rättstillämpningen har förtydligats och likformigheten har förbättrats.
- Kontrollerna har förbättrats, bland annat genom införandet av efterskottsbetalning och ett nytt handlägningsstöd samt möjlighet till maskinella kontroller vid tidsredovisning.

Försäkringskassan har vidtagit flera åtgärder för att bryta utvecklingen av antalet timmar:

- Sedan oktober får cirka 90 procent av de assistansberättigade ersättningen utbetald i efterskott. Förändringen ökar kvaliteten i utbetalningarna och minskar antalet återkrav.
- Ett nytt handlägningsstöd bidrar till att minska andelen felaktiga utbetalningar och gör det möjligt att ta emot tidsredovisningar digitalt.
- Processerna för utredning och beslut har reviderats.
- Kvaliteten i utredningar och beslut har höjts, bland annat genom att vi i högre utsträckning säkerställer att vi får tillräcklig och korrekt medicinsk information.
- En handlingsplan för förbättrad administration har tagits fram.

Försäkringskassan har också utvecklat styrande och stödjande dokument för att förtydliga rättstillämpningen.

Debattartiklar m.m.

I en debattartikel i Dagens Nyheter den 28 november 2016 med rubriken *Den som har ett faktiskt behov av stöd ska få det* skriver statsrådet Åsa Regnér följande:

Regeringen gav Försäkringskassan ett mål för 2016, där en formulering löd att myndigheten ska bidra till att bryta utvecklingen av antalet timmar. Det har aldrig varit fråga om att minska antalet timmar för personer som har rätt till dem, utan om att medel ska användas såsom det var avsett.

Vi vet att assistansersättningens utformning innehåller drivkrafter för bolag att öka antalet timmar. I den statliga om assistansersättningens kostnader (SOU 2012:6) pekade de på problem med att medel används till annat än vad som var avsett och på att de ekonomiska drivkrafterna i ersättningssystemet kan leda till överutnyttjande. Enligt Inspektionen för Socialförsäkringen (ISF rapport 2015:9) gör många bolag vinst på varje beviljad timme.

Andelen privata bolag har stadigt ökat och utgör idag 65 procent av anordnarna. Idag finns det hela 1000 bolag på 16 000 assistansanvändare. Det säger något om att det är en marknad med förväntad lönsamhet. De vinstdrivande krafterna i kombination med den snabba ökningen av beviljade timmar riskerar att på sikt skada reformens hållbarhet. Det finns ett stort behov av att säkerställa att ökning av timmar och kostnader motsvarar ökande behov och inte används till annat. Vi ska veta att medel används såsom det är avsett.

Att denna viktiga ambition har misstolkats är olyckligt, och därför kommer regeringen att tydliggöra målet i Försäkringskassans regleringsbrev inför nästa år. Arbetet för likvärdighet, rättssäkerhet och en hållbar timutveckling är fortsatt högt prioriterat. Den som har ett faktiskt behov av stöd ska givetvis få det.

Av en annan artikel på SVT Nyheterers webbplats den 21 december 2016 med rubriken *Omformulerade krav på F-kassan för assistansersättning* framgår det att formuleringen om att ”bryta utvecklingen av antalet timmar” stryks i regleringsbrevet för 2017. Enligt vad TT erfor skulle ändringen ses som ett tecken på att regeringen och det ansvariga statsrådet hade lyssnat på kritiken. Enligt artikeln var kritiken mot formuleringen bred och tolkades som en order till Försäkringskassan att jaga kostnader, utan tanke på konsekvenser för de funktionshindrade som har statlig assistansersättning.

I artikeln säger socialförsäkringsminister Annika Strandhäll att regeringens mål kvarstår:

Pengarna till assistansersättning ska gå till att klara de funktionshindrades behov, de ska inte gå till kringkostnader eller utnyttjas felaktigt.

Strandhäll fortsätter:

Det är mer tydligt nu, regeringen har lyssnat till den oro som många, som brukarorganisationerna, har uttryckt.

I artikeln uppges också att Försäkringskassan ser de nya formuleringarna som ett förtydligande av det uppdrag som myndigheten redan anser sig ha: att göra rättssäkra bedömningar med hög kvalitet utifrån bra underlag. Men Försäkringskassan hoppas att förtydligandet kanske kan ta kål på missuppfattningar om att den nuvarande skrivningen om att bryta utvecklingen har lett till indragningar i enskilda fall. En försäkringsdirektör på Försäkringskassan säger följande:

Det har kanske föranlett en felaktig uppfattning och tolkats av vissa som att det skulle påverka bedömningar i enskilda ärenden. Det har inte varit på det sättet. Vi har redan i år arbetat med kvalitet och mot det brottsliga utnyttjandet.

Interpellations svar

I en interpellationsdebatt den 13 juni 2017 anförde statsrådet Åsa Regnér som svar på en interpellation (ip. 2016/17:533) om regeringens regleringsbrev till Försäkringskassan:

Under det gångna året har frågan om Försäkringskassans mål för assistansersättningen debatterats flitigt. Bakgrunden till målformuleringen i Försäkringskassans regleringsbrev är att flera rapporter under senare år har pekats på kvalitetsbrister inom assistansersättningen.

Regeringens ambition med målet är att Försäkringskassans arbete med assistansersättningen ska präglas av hög kvalitet och rättssäkerhet så att rätt person får rätt ersättning samt att besluten ska vara likvärdiga i hela landet. Det ska också vara tydligt att assistansersättningen ska användas så som det är avsett genom att Försäkringskassan har en god kontroll för att motverka överutnyttjande och brottsligt nyttjande med ett särskilt fokus på den ökande timutvecklingen.

I Försäkringskassans årsredovisning för 2016 konstateras att kvaliteten i handläggningen utvecklats positivt. Försäkringskassan har med anledning av målet gjort en rad insatser för att höja kvaliteten i handläggningen. Det handlar bland annat om att rättstillämpningen har

förtydligats, likformigheten förbättrats samt att kvaliteten i handläggningen har ökat. Resultatet för assistansersättningen bedöms dock inte som tillfredställande av myndigheten. Den bedömningen grundas främst på brister inom området korrekt och likformig rättstillämpning.

Försäkringskassan ska följa lagen. Försäkringskassan ska också i enlighet med sitt myndighetsuppdrag ha en kvalitets- och rättssäker tillämpning av lagstiftningen och säkerställa att rätt person får rätt ersättning. Det är i detta sammanhang viktigt att betona att det är domstolar och Försäkringskassan som tillämpar och tolkar lagstiftningen. Regeringens uppdrag är att säkerställa att myndigheten lever upp till sitt myndighetsuppdrag och har en kvalitets- och rättssäker tillämpning av befintlig lagstiftning.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet redogörelser och svar på följande frågor:

- En redogörelse önskas för hur uppdraget till Försäkringskassan att bidra till att bryta utvecklingen av antalet timmar inom assistansersättningen förhåller sig till bestämmelserna i socialförsäkringsbalken och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade om rätten till assistansersättning.
- Vilka möjligheter har Försäkringskassan att utanför prövningen av enskilda ärenden bidra till att bryta utvecklingen av antalet timmar inom assistansersättningen?
- Vilket underlag låg till grund för beslutet om uppdrag till Försäkringskassan om att bidra till att bryta utvecklingen av antalet timmar inom assistansersättningen?
- Av vilket skäl togs målet, att bidra till att bryta utvecklingen av antalet timmar inom assistansersättningen, inte med i regleringsbrevet för 2017 och 2018?

Som svar överlämnades den 6 mars 2018 en promemoria som hade upprättats inom Socialdepartementet (bilaga A3.2.2). I svarspromemorian framhålls att uppdraget om att Försäkringskassan skulle bidra till att bryta utvecklingen av antalet timmar inom assistansersättningen inte var kopplat till myndighetens tolkning och tillämpning av bestämmelserna gällande rätten till assistansersättning. Uppdraget tog sikte på hur Försäkringskassan kunde förbättra den interna styrningen och öka kontrollen av assistansersättningen i syfte att förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar.

I svarspromemorian anføres vidare att Försäkringskassan ansågs kunna förbättra sin utredningsmetodik genom att utveckla det administrativa stödet och använda sig av strukturerade arbetsmetoder i handläggningen av ärenden. Försäkringskassan ansågs även kunna säkerställa kontrollen av assistansersättningen och därmed förhindra eller upptäcka eventuell brottslighet. Därtill har Försäkringskassan möjlighet att i enlighet med myndighetsförordningen (2007:515) verka för samarbete med andra myndigheter. Det kan exempelvis

gälla dialoger med Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och Polismyndigheten.

I svarspromemorian anförs att det underlag som fanns tillgängligt inför beslutet om uppdrag till Försäkringskassan var tre rapporter från ISF om assistansmarknaden och omprövningar av assistansersättning, ett betänkande om åtgärder mot fusk och felaktigheter (SOU 2012:6), en rapport från Försäkringskassan om användningen av Socialstyrelsens behovsbedömningsstöd inom assistansersättningen samt en rapport från IVO om tillsyn av assistansanordnarna.

Som svar på frågan om varför målet att bidra till att bryta utvecklingen av antalet timmar inte togs med i regleringsbrev för 2017 och 2018 anförs i svarspromemorian att det i dessa regleringsbrev anges att Försäkringskassan ska säkerställa en god kontroll för att motverka överutnyttjande och brottsligt nyttjande med ett särskilt fokus på den ökande timutvecklingen. Genom denna omformulering har kopplingen mellan timutvecklingen och vikten av att Försäkringskassan säkerställer en god kontroll av assistansersättningen gjorts ännu tydligare.

Utskottets ställningstagande

Myndigheterna lyder under regeringen och är i princip skyldiga att följa de föreskrifter av allmän natur och de direktiv för särskilda fall som regeringen meddelar. Regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna begränsas av regeringsformen i två avseenden. För det första är regeringen – liksom alla andra samhällsorgan – bunden av gällande rätt och får inte utfärda direktiv till myndigheterna i strid med gällande rätt. För det andra får regeringen inte bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller som rör tillämpningen av lag.

Regeringen styr sina myndigheter bl.a. genom regleringsbrev. Genom regleringsbrev kan regeringen precisera sin styrning i form av mål och särskilda uppdrag för myndigheterna. Vid utfärdandet av regleringsbrev måste regeringen förvissa sig om att det är möjligt för myndigheten i fråga att uppnå de mål och uppdrag som anges i ett regleringsbrev och samtidigt följa gällande rätt.

I regleringsbrevet för 2016 angavs att Försäkringskassan skulle bidra till att bryta utvecklingen av antalet timmar inom assistansersättningen. Vidare angavs att Försäkringskassan även skulle säkerställa en god kontroll för att motverka överutnyttjande. Formuleringen om att bidra till att bryta utvecklingen av antalet timmar blev föremål för en debatt och tolkades av vissa som att Försäkringskassan fått i uppdrag att minska antalet timmar till enskilda i strid med gällande rätt. Även om det inte är avsikten från regeringens sida – och inte heller är förenligt med grundläggande principer om vad som utgör en rättskälla vid rättstillämpning – går det inte att utesluta att formuleringar av

detta slag i förlängningen riskerar leda till felaktiga bedömningar i enskilda ärenden.

Enligt Regeringskansliet var uppdraget inte kopplat till tillämpningen av bestämmelserna om rätten till assistansersättning utan tog sikte på hur Försäkringskassan skulle kunna öka kontrollen av assistansersättningen i syfte att förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar. Utskottet noterar att Försäkringskassan i sin årsredovisning för 2016 bedömde att målet för assistansersättningen delvis var uppfyllt bl.a. på grund av att kvaliteten i handläggningen hade ökat och att kontrollerna hade förbättrats. Försäkringskassan uppgav att den hade vidtagit flera åtgärder för att bryta utvecklingen av antalet timmar, bl.a. genom att göra utbetalningar i efterskott till de assistansberättigade, vilket ökar kvaliteten och minskar antalet återkrav. I granskningen har således inte framkommit att målet att bryta utvecklingen av antalet timmar inom assistansersättningen har förutsatt åtgärder från Försäkringskassans sida som står i strid med lagstiftningen om assistansersättningen.

Utskottet kan härutöver konstatera att regeringen i regleringsbrev för 2017 och 2018 tagit bort formuleringen om att bryta utvecklingen av antalet timmar inom assistansersättningen. I stället anges att Försäkringskassan ska säkerställa en god kontroll för att motverka överutnyttjande och brottsligt nyttjande med ett särskilt fokus på den ökande timutvecklingen. Syftet med omformuleringen har varit att tydliggöra kopplingen mellan timutvecklingen och vikten av att en god kontroll säkerställs. Uppdrag till myndigheter ska självklart vara förenliga med gällande lagstiftning, och regleringsbrev måste således formuleras med hänsyn till detta. Utskottet kan därför från de synpunkter utskottet har att beakta se fördelar med den nya formuleringen.

3.3 Karolinska institutets filial i Hongkong

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2775-2016/17), *bilaga A3.3.1*, begärs det att utskottet granskar statsrådet Helene Hellmark Knutssons agerande och regeringens beslut om en filial i Hongkong till Karolinska institutet (KI). I anmälan framhålls att bildandet av KI:s filial i Hongkong hade föregåtts av mycket omfattande kontakter under ett och ett halvt år mellan KI och regeringen. Därför framstår det som anmärkningsvärt, enligt anmälaren, om inte regeringen haft kunskap om att de pengar som utgjorde donationen till KI kunde anses vara korrupta och att donationsavtalet innehöll begränsningar i KI:s självständighet att styra över medlens utnyttjande och forskningens inriktning och innehåll. Det kan även, enligt anmälaren, ifrågasättas om inte regeringen kände till att KI anställt sonen till regeringschefen i Hongkong som postdoktor strax före undertecknandet av donationsbrevet.

I en andra anmälan (dnr 2807-2016/17), *bilaga A3.3.2*, begärs att utskottet granskar statsrådet Helene Hellmark Knutssons agerande när det gäller KI:s etablering av forskningsverksamhet i Hongkong, Kina. I anmälan framhålls att det med hänvisning till Riksrevisionens granskning av etableringen, och dess uttalande att KI kan sakna formell rätt att bedriva verksamhet utomlands, är av vikt att granska statsrådets agerande i ärendet. Anmälaren framhåller vidare att konstitutionsutskottet bör granska huruvida formuleringen i KI:s regleringsbrev (2016-07-28 och 2016-12-20) verkligen kan tolkas som ett formellt och tydligt bemyndigande att etablera och bedriva forskningsverksamhet i Hongkong i enlighet med det ingångna donationsavtalet. Utskottet bör vidare granska huruvida statsrådet, mot bakgrund av att hon i medierna hänvisar till att etableringen i Hongkong är myndighetens ansvar att hantera, verkligen lever upp till sitt och regeringens ansvar för att säkerställa att KI inte etablerar verksamhet utomlands som strider mot gällande rätt.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som har upprättats inom Utbildningsdepartementet och Utrikesdepartementet, *bilaga A3.3.3-4* samt en promemoria från Anders Hamsten, *bilaga A3.3.5*.

Utskottet höll den 17 april 2018 en offentlig utfrågning med ministern för högre utbildning och forskning Helene Hellmark Knutsson, *bilaga B14*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Donationsavtalet

Donationsavtalet mellan donatorn och KI ska enligt uppgift från Riksrevisionen (se nedan) ha undertecknats den 12 januari 2015. KI ska ha mottagit pengarna under 2015.

Enligt uppgift i medier (Universitetsläraren 31/08/2017) innehåller donationsavtalet en skrivning om att centret ska drivas av KI, enligt KI:s regler och riktlinjer, men att donatorn samtidigt ska inkluderas i fråga om hur budgeten ska fördelas, i frågor om forskningens innehåll och i andra viktiga styrfunktioner.

Vidare uppges att donatorn arbetar i samma företag som sin far som är dömd för korruption. Både far och son ska ha varit involverade i donationen. Donatorn har också politiska uppdrag i Kina. Den som förmedlat kontakten mellan donatorn och KI:s rektor är Hongkongs f.d. regeringschef. Han har i hemlandet anklagats för att begränsa universitetens och forskningens frihet och oberoende, vilket ledde till studentdemonstrationer under hösten 2014. Han anklagas också av oppositionspartier i Hongkong för korruption då hans son fick arbete som postdoktor vid KI under samma tid som donationsavtalet diskuterades.

Riksrevisionens revisionsrapport från den 22 april 2016

Riksrevisionen konstaterade i sin revisionsrapport (dnr 3.1.2-2015-0680) att ett donationsavtal om 50 miljoner US-dollar (420 732 000 kronor enligt årsredovisningen 2015) undertecknades den 12 januari 2015 med en Hongkongbaserad donator. Donationen betalades under 2015 ut till Karolinska institutet. Avsikten med donationen är att bekosta all den forskning som ska bedrivas inom ramen för donationen samt de administrativa kostnader som kan uppkomma för KI, inklusive eventuella framtida avvecklingskostnader. Ett av villkoren är att KI ska bedriva forskningsverksamhet även i Hongkong, med lokalt anställd personal och utsänd personal från KI. Enligt avtalet syftar verksamheten i Hongkong till att öka kontakterna mellan KI och forskare i Hongkong. Tanken är att verksamheten ska vara fristående från andra universitet, dvs. att KI etablerar en egen bas i Hongkong. Den 13 november 2015 beslutade myndigheterna i Hongkong att bevilja registrering av KI som ”a registered non-Hong Kong Company” enligt ”Part 16 of the Companies Ordinance, chapter 622 of the laws of Hong Kong”. Detta innebär att KI har tillstånd från myndigheterna i Hongkong att vara verksam i landet, men att inget företag är bildat.

Riksrevisionen konstaterar vidare att det varken i generella regelverk om ekonomisk styrning och myndigheternas befogenheter och skyldigheter, eller i myndighetens instruktion eller regleringsbrev, eller i annan reglering av statliga myndigheter, eller specifikt för KI, lämnas formell rätt till myndigheten att bedriva verksamhet utomlands på det sätt som nu är aktuellt. KI har varit i kontakt med Utbildningsdepartementet för att klargöra förutsättningarna för etableringen. Något formellt uppdrag eller beslut från regeringen att bedriva denna verksamhet finns inte i dagsläget.

Mot bakgrund av detta kan Riksrevisionen inte avgöra om KI har formell rätt att bedriva den verksamhet som nu är under etablering i Hongkong.

Riksrevisionen rekommenderar KI att fortsätta sina ansträngningar för att få ett tydligt bemyndigande av regeringen i frågan om att etablera och bedriva verksamhet i Hongkong.

Regeringsbeslut från den 28 juli 2016–begäran om att få lokalanställa medarbetare i utlandet

Av regeringsbeslutet (dnr U2015/01204/UH) framgår att KI har ansett sig behöva mandat från regeringen, exempelvis genom ett klargörande i regleringsbrev, för att bedriva verksamhet i Hongkong och har begärt regeringens tillstånd att anställa medarbetare på plats där.

Regeringen beslutade att inte vidta någon ytterligare åtgärd med anledning av begäran. Som skäl för regeringens beslut angavs att de frågeställningar som omfattas av KI:s begäran inte utgör frågor som regeringen måste pröva. Som utgångspunkt ansvarar en myndighet själv för att dess verksamhet, t.ex. vid en etablering, bedrivs i enlighet med gällande föreskrifter och beslut för myndighetens verksamhet.

Vidare angavs i beslutet att regeringen genom en ändring i KI:s regleringsbrev för 2016, beslutat att myndigheten ska redovisa hur en etablering i Hongkong fortskridit.

KI:s regleringsbrev för 2016 och 2017

I det ändringsbeslut till regleringsbrevet för 2016 som fattades den 28 juli 2016 konstaterade regeringen att ”Karolinska institutet avser att etablera forskningsverksamhet i Hong Kong, Kina. Verksamheten som förväntas pågå i minst fem år finansieras genom en donation. Myndigheten ska i årsredovisningen redovisa hur en etablering av verksamhet i Hong Kong, Kina har fortskridit”.

I regleringsbrevet för 2017 som beslutades om den 20 december 2016 konstaterar regeringen att ”Karolinska institutet etablerar forskningsverksamhet i Hong Kong, Kina. Verksamheten som förväntas pågå i minst fem år finansieras genom en donation. Myndigheten ska i årsredovisningen redovisa hur en etablering av verksamhet i Hong Kong, Kina har fortskridit”.

Detsamma anges i regleringsbrevet för 2018, som beslutades den 18 december 2017.

Tidslinje

- December 2014: Möte mellan KI och Utbildningsdepartementet om att få öppna filial i Hongkong. Möjligtvis också Näringsdepartementet. Vid mötet med Utbildningsdepartementet ska Helene Hellmark Knutsson ha närvarat, samt rektor Anders Hamsten och ordförande Lars Leijonborg. KI ska vid mötet ha fått klartecken att gå vidare med att etablera centret (källa: Universitetsläraren 31/08/2017).
- 12 januari 2015: Det framgår av KI:s årsredovisning för 2015 att ett donationsavtal värt 50 miljoner US-dollar undertecknats. Donationen betalades under 2015 ut till KI (källa: Riksrevisionens revisionsrapport).
- Februari 2015: KI:s konsistorium (styrelse) meddelas i efterhand, i samband med att donationen offentliggörs. Lars Leijonborg, dåvarande ordförande, säger att donationen aldrig var en fråga för styrelsen, men att han följde processen och deltog på mötet i december (källa: Universitetsläraren, 31/08/2017).
- November 2015: KI registreras i Hongkong som ”non-Hong Kong Company” (källa: Riksrevisionens revisionsrapport).
- 22 april 2016: Riksrevisionen rekommenderar KI att begära ett bemyndigande om att etablera filialen i Hongkong (källa: Riksrevisionens revisionsrapport). KI begär tillstånd av regeringen att få lokalanställa medarbetare utomlands (källa: regeringsbeslut, se ovan).
- 28 juli 2016: Regeringsbeslut om KI:s filial (se ovan).
- 28 juli 2016: Ändringsbeslut i fråga om KI:s regleringsbrev (se ovan).
- 7 oktober 2016: Centret invigs i Hongkong.
- 20 december 2016: KI:s regleringsbrev för 2017 (se ovan).

Gällande ordning

Regeringens styrning av förvaltningen

Det är regeringen som enligt 1 kap. 6 § regeringsformen (RF) styr riket. Under regeringen lyder de statliga förvaltningsmyndigheterna. Förvaltningsmyndigheterna är enligt 12 kap. 2 § RF självständiga i beslutsfattandet i enskilda ärenden som innebär myndighetsutövning mot enskilda eller som rör tillämpningen av lag.

Beredningskravet i regeringsformen

Enligt 7 kap. 2 § RF ska vid beredningen av regeringsärenden behövliga upplysningar och yttranden begäras in från berörda myndigheter, och i den omfattning som behövs ska också sammanslutningar och enskilda lämnas tillfälle att yttra sig. RF kan således sägas föreskriva ett visst remisstvång (Erik Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3:e uppl., 2012, s. 326).

Internationella överenskommelser ingångna av förvaltningsmyndigheter

Regeringen kan enligt 10 kap. 2 § RF ge en förvaltningsmyndighet i uppdrag att ingå en internationell överenskommelse i en fråga som inte kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan. Myndighetens behörighet måste grundas på ett uttryckligt bemyndigande från regeringen. Lagrådet har framhållit att ett bemyndigande för en myndighet att ingå ett internationellt avtal kräver stöd i ett självständigt bemyndigande (prop. 1999/2000:99). Regeringen instämde i Lagrådets bedömning (prop. 1999/2000:99 s. 52 och 102).

Bemyndigandet kan ges för en viss bestämd fråga eller för ett visst slag av frågor. Det kan ha olika former, såsom förordningar med myndighetsinstruktion, andra förordningar, regleringsbrev eller, vilket är vanligast, särskilda regeringsbeslut.

Kravet på bemyndigande gäller bara överenskommelser av offentligrättslig, till skillnad från privaträttslig, karaktär. Med offentligrättsliga avtal avses sådana som endast kan ingås av stater och andra folkrättssubjekt och som får folkrättsliga verkningar. Dessa avtal är folkrättsligt förpliktande för riket när de ingåtts av en statlig eller kommunal förvaltningsmyndighet med bemyndigande från regeringen. Ett bemyndigande krävs däremot inte när förvaltningsmyndigheter ingår avtal av uteslutande privaträttslig natur. Enligt utredningen Statligt kunnande till salu (SOU 1980:23 s. 195 f., se även prop. 1980/81:171 s. 11) får myndigheten fritt sluta avtal av privaträttslig natur även om avtalsparten är en myndighet i ett annat land eller en företrädare för ett annat land. Den svenska myndigheten agerar då som vilket privaträttsligt subjekt som helst. Huruvida ett tilltänkt avtal mellan en svensk myndighet och företrädare för en annan stat är av offentligrättslig eller privaträttslig natur får avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Då kan exempelvis omfattningen av avtalet eller dess eventuella politiska innebörd göra att det får en offentligrättslig karaktär (Ds 2016:38 s. 18).

En myndighets behörighet att ingå internationella överenskommelser måste enligt förarbetena till regeringsformen grunda sig på ett ”klart bemyndigande” (prop. 1973:90 s. 360). Någon möjlighet att genom generellt formulerade bemyndiganden om internationellt samarbete delegera rätten att ingå överenskommelser med andra länder eller med mellanfolkliga organisationer torde inte finnas (prop. 1980/82:77 s. 3). Formuleringar som att en myndighet exempelvis ska ”samarbeta” med sina utländska motsvarigheter eller ”bevaka och aktivt delta i internationellt samarbete inom sitt ansvarsområde” torde inte utgöra tillräckligt klara bemyndiganden att ingå internationella överenskommelser (Erik Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3:e uppl., 2012, s. 480 och Vilhelm Persson, Rättsliga ramar för gränsöverskridande samarbete, 2005, s. 125). Även Utrikesdepartementets egna riktlinjer för handläggningen av ärenden om internationella överenskommelser (Ds 2016:38 s. 17) anger att myndigheters behörighet måste grundas på ett ”uttryckligt bemyndigande” från regeringen.

Regeringsformens bestämmelser om förvaltningsmyndigheters ingående av internationella överenskommelser innebär inga begränsningar för myndighetens motpart. Det andra landet kan därmed representeras på olika sätt, även om det vanliga enligt de nämnda riktlinjerna (Ds 2016:38 s. 18) torde vara att även det andra landet representeras av en myndighet eller ett annat offentligt organ. Men eftersom den offentliga förvaltningen kan vara organiserad på olika sätt i olika länder finns det inget som hindrar att motparten är en regering eller ett departement.

Finansiering av statlig verksamhet

I 1 kap. 4 § RF anges att riksdagen bestämmer hur statens medel kan användas. I 9 kap. RF finns närmare bestämmelser om finansmakten. Enligt 9 kap. 3 § första stycket beslutar riksdagen om budget för det följande budgetåret eller, om det finns särskilda skäl, för en annan budgetperiod. Riksdagen beslutar då om en beräkning av statens inkomster och om anslag för bestämda ändamål. Enligt 9 kap. 3 § tredje stycket kan riksdagen besluta att statens inkomster får tas i anspråk för bestämda ändamål på annat sätt än genom beslut om anslag. Enligt 9 kap. 8 § andra stycket får inte regeringen utan att riksdagen har medgett det ta upp lån eller göra andra ekonomiska åtaganden för staten. Regleringen i 1 och 9 kap. RF kompletteras av bestämmelser i riksdagsordningen och budgetlagen (2011:203). Ett antal förordningar kompletterar budgetlagen.

Enligt 6 kap. 1 § budgetlagen får regeringen, för det ändamål och upp till det belopp som riksdagen beslutat för budgetåret, beställa varor eller tjänster samt besluta om bidrag, ersättning, lån eller liknande som medför utgifter under senare budgetår än det budgeten avser. Regeringen får dock utan särskilt bemyndigande göra ekonomiska åtaganden för staten om dessa uppgår till högst 10 procent av ett anvisat anslag, dock högst 10 miljoner kronor. Regeringen ska när den begär ett bemyndigande enligt första stycket ange under vilka år det ekonomiska åtagandet beräknas medföra utgifter. Enligt

8 kap. 3 § budgetlagen får regeringen inte utan riksdagens bemyndigande förvärva aktier eller andelar i ett företag eller på annat sätt öka statens röst- eller ägarandel i ett företag. Regeringen får inte heller utan riksdagens bemyndigande tillskjuta kapital till ett företag. Regeringen får dock förvärva aktier eller andelar i företag som ett led i förvaltningen av egendom som tillfallit staten genom testamente eller gåva.

Enligt 2 kap. 7 § kapitalförsörjningsförordningen (2011:210) får inte en myndighet utan regeringens medgivande förvärva aktier eller andelar i ett företag, göra kapitaltillskott eller på annat sätt öka statens röst- eller ägarandel i ett företag.

Med företag avses självständiga rättssubjekt som bolag, stiftelser eller föreningar. Bestämmelsen innebär att en myndighet inte utan regeringens medgivande får gå in som ägare i ett sådant rättssubjekt eller göra utfästelser om framtida tillskott av ägarkapital (Ekonomistyrningsverket, EA 2017, s. 62).

Enligt 6 kap. 1 § första stycket kapitalförsörjningsförordningen får en myndighet ta emot och disponera icke-statliga medel, om inkomsten är av tillfällig natur eller mindre omfattning och den inte rubbar förtroendet för myndighetens opartiskhet i dess myndighetsutövning eller på något annat sätt skadar dess anseende. Enligt 6 kap. 1 § andra stycket får inte en myndighet ingå avtal som innebär att myndigheten tar emot medel om avtalet medför ett ökat behov av medel från statens budget eller att högre avgifter måste tas ut i avgiftsfinansierad verksamhet. Första och andra styckena gäller inte i de fall rätten för en myndighet att ta emot och disponera icke-statliga medel regleras på annat sätt.

Vid bedömningen av om inkomsten är av mindre omfattning ska de sammanlagda inkomsterna som under budgetåret tas emot med stöd av denna paragraf ställas mot myndighetens totala förvaltningskostnader under året. Om inkomsterna under en längre tid än två år överstiger ett belopp motsvarande 5 procent av de totala förvaltningskostnaderna ska inkomsterna inte anses vara av en mindre omfattning. För inkomst av tillfällig natur finns ingen fastställd gräns för hur stor inkomsten får vara (Ekonomistyrningsverket, EA 2017, s. 70–71).

Enligt 2 § donationsförordningen (1998:140) avses med en donation i förordningen varje slag av överlåtelse av egendom till en myndighet genom gåva eller testamenteriskt förordnande som sker utan krav på motprestation eller särskild förmånsställning och där egendomen inte bildar en stiftelse.

Att en donator önskar få rapporter och dylikt om hur donationens ändamål uppfyllts m.m. behöver i sig inte innebära krav på en motprestation eller en särskild förmånsställning. Däremot kan det röra sig om en motprestation eller särskild förmånsställning om villkor knutits till gåvan som innebär att givaren har ensamrätt till ett resultat, även en tidsbegränsad sådan. Det kan i sådant fall vara fråga om avgift eller annan ersättning för en motprestation (Ekonomistyrningsverket, EA 2017, s. 83).

Enligt 5 § donationsförordningen får en donation inte tas emot om den skulle medföra ett ökat behov för myndigheten av medel från statsbudgeten

eller om donationen är förenad med villkor som strider mot någon bestämmelse i denna förordning.

Enligt 6 § donationsförordningen kräver mottagandet av en donation medgivande av regeringen, om den överlåtna egendomen:

1. utgörs av fast egendom, tomträtt eller byggnad som är lös egendom om egendomen ska behållas av staten längre än två år efter det att myndigheten får fri dispositionsrätt till egendomen,
2. utgörs av aktier som motsvarar hälften eller mer än hälften av rösterna för samtliga aktier i ett aktiebolag, en andel i ett handelsbolag eller en insats i en ekonomisk förening,
3. utgörs av rätt till patent,
4. ska användas för att förvärva sådan egendom som anges i punkt 1–3, eller
5. inte får avyttras.

Myndigheters underrättelseskyldighet

Enligt 10 kap. 13 § RF 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.

Universitet och högskolor

Flertalet universitet och högskolor, däribland KI, är förvaltningsmyndigheter under regeringen. Utöver de generella regelverken för ekonomisk styrning och myndigheternas befogenheter och skyldigheter, beslutar regeringen om förutsättningarna för varje myndighets verksamhet. Det sker i myndighetens instruktion, i årliga s.k. regleringsbrev och i särskilda beslut om uppdrag. För universitet och högskolor utgör högskoleförordningen och högskolelagen särskilt viktiga regelverk.

Samtidigt kan universitet sägas ha en i vissa avseenden mer självständig ställning. Självständigheten avser i första hand målen för och genomförandet av utbildning, forskning och konstnärligt utvecklingsarbete, den s.k. akademiska friheten. Sedan 2011 anges också i RF att forskningens frihet är skyddad enligt bestämmelser i lag (2 kap. 18 § andra stycket). Sådana bestämmelser finns i första hand i högskolelagen (1992:1434). Beslut som innebär en styrning av verksamheten utöver vad som kan sägas gälla forskningens frihet kan dock meddelas av regeringen på samma sätt som för andra förvaltningsmyndigheter, i exempelvis förordningar och regleringsbrev.

I betänkandet Självständiga lärosäten (SOU 2008:104) framhålls att ledningen för universitet och högskolor vittnar om en allmän osäkerhet vad gäller lärosätenas möjligheter att sluta internationella överenskommelser, inte minst sådana där utländska regeringar deltar i ett eller annat avseende. Utredningen menar att denna osäkerhet även tycks återfinnas bland Utbildningsdepartementets egna tjänstemän. Konsekvensen blir att lärosätena inte sällan har svårt att avgöra vilka internationella projekt de kan delta i och

vad de i så fall kan träffa avtal om, samtidigt som Utbildningsdepartementet ofta har svårt att lämna underhandsbesked i dessa frågor.

I en studie gjord av Uppsala universitet om utlandsetablering av svenska universitet (dnr 2016/457) konstateras att det som behöver analyseras vidare utifrån ett juridiskt perspektiv är bl.a. frågor som rör myndighetsutövning, finansiering och folkrättsliga aspekter. Vad gäller myndighetsutövning ställs frågan om huruvida myndighetsutövning är tillåtet, t.ex. i form av examinering av studenter, utanför statens gränser. I fråga om finansiering konstateras att användning av statliga medel och anslagsmedel är reglerat i kapitalförsörjningsförordningen, regleringsbrev m.m. Vidare framhålls att utgångspunkten för svenska anslagsmedel inom universitets- och högskoleområdet bör vara att verksamheten ska bedrivas inom Sveriges gränser. Så är också lagstiftningen utformad, där lagstiftaren har ansett att särskilda regler behövs exempelvis för tredjelandsstudenters studier i Sverige och när det gäller s.k. joint degrees. I fråga om folkrättsliga aspekter framhålls att det är oklart om svenska lagar är tillämpliga på en annan stats territorium. Lagar och förordningar utfärdade av riksdagen och regeringen har inte självklart ett tillämpningsområde utanför Sveriges gränser. Viktiga regleringar är exempelvis lagen om offentlig anställning (1994:260) och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), där enligt studien tillämpningsområdet bör utredas, samt högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100), som också bör utredas.

I delbetänkandet En strategisk agenda för internationalisering (SOU 2018:3) till Utredningen om ökad internationalisering av universitet och högskolor (U 2017:02) berörs frågan om universitets och högskolors möjligheter att etablera verksamhet utomlands. I en enkät sammanställd inom ramen för utredningen framvisar lärosätena en relativt samstämmig syn på vilka som är de svåraste hindren för att etablera verksamhet utomlands. Det saknas ett nationellt regelverk på området, vilket leder till oklarheter när det gäller på vilka sätt enskilda lärosäten har möjlighet att agera. Det oklara juridiska läget skapar en oro för att olika aspekter av verksamhet utomlands strider mot svenska lagar och förordningar. Vidare är de ekonomiska förutsättningarna i dagsläget problematiska, dels på grund av avsaknaden av riskkapital, dels på grund av begränsningar och otydlighet i hur anslagsmedel får användas utomlands. Enligt utredningens förslag bör universitets och högskolors möjligheter att etablera verksamhet utomlands analyseras, klargöras och vid behov stärkas (s. 147 f.).

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet granskade hösten 2012 regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna (bet. 2012/13:KU10 s. 80 f.). Utskottet uttalade då bl.a. att det i regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet. Detta förutsätter att regeringen följer myndigheternas verksamhet och vid behov vidtar de åtgärder som är

nödvändiga från ett styrningsperspektiv, givetvis i beaktande av myndigheternas självständighet enligt 12 kap. 2 § RF. Utskottet framhöll att regeringen, oaktat formerna för regeringens styrning och det ansvar som regeringen ger myndighetsledningar, ändå är ansvarig inför riksdagen för rikets styrelse (s. 99).

Utskottet granskade hösten 2008 Regeringskansliets rutiner för att begära in yttranden och upplysningar i enlighet med beredningskravet i RF (bet. 2008/09:KU10 s. 46 f.). Syftet var att på en allmän nivå granska på vilket sätt detta sker för olika typer av regeringsärenden. Granskningen gav vid handen att sättet på vilket beredningskravet uppfylls varierar stort mellan olika ärendetyper. Att sättet på vilket beredningskravet uppfylls således varierar mellan olika ärendetyper var, enligt utskottets uppfattning, naturligt med hänsyn till ärendetypernas skiftande karaktär, och det var även förenligt med bestämmelserna i RF. Enligt utskottets bedömning hade det dock inte framkommit något som gav skäl till någon invändning från utskottets sida mot de beredningsförfaranden som normalt tillämpas i Regeringskansliet. De skilda rutiner som hade beskrivits för att begära in yttranden och upplysningar i olika typer av regeringsärenden fick således anses förenliga med de krav som kan ställas på beredningen av regeringsärenden. I en svarspromemoria från Statsrådsberedningen redogjordes bl.a. för förfarandet vid internationella överenskommelser och vid beslut om regleringsbrev. När ärenden som avser bemyndigande för en myndighet att ingå en internationell överenskommelse har initierats av myndigheten krävs det, enligt promemorian, vanligen inte några ytterligare upplysningar från myndigheten (s. 189). Det är vanligt att beslutet om att ingå överenskommelsen föregåtts av ett regeringsbeslut med bemyndigande för myndigheten att förhandla fram denna. I fråga om beslut om regleringsbrev så begärs som regel in synpunkter från den myndighet som regleringsbrevet avser (s. 193). Utöver det myndigheten har framfört i sitt budgetunderlag sker detta normalt vid den årliga mål- och resultatdialogen mellan det departement som ansvarar för myndigheten och myndigheten samt genom underhandskontakter med myndigheten.

Utskottet granskade hösten 2011 frågan om de bemyndiganden som legat till grund för förvaltningsmyndigheternas behörighet att förhandla om och ingå internationella överenskommelser (bet. 2011/12:KU10 s. 58 f.). Utskottet framhöll att uppdrag till en förvaltningsmyndighet som innebär att regeringen delegerar denna grundlagsfästa uppgift enligt förarbetsuttalanden måste grunda sig på ett klart och uttryckligt bemyndigande. Utskottet ville understryka denna ordning, särskilt när frågan gäller bemyndiganden att slutligt ingå en internationell överenskommelse. Några av de bemyndiganden som ingick i denna granskning var enligt utskottet alltför generellt formulerade.

Under våren 2015 granskade utskottet samarbetet mellan Kungliga Tekniska högskolan (KTH) och det kinesiska forskningsinstitutet The Numerical Simulation Center vid Chinese Aeronautical Establishment (bet. 2014/15:KU20). Samarbetet innebar en vidarelicensiering av programvaran

Edge. Fokus låg dock inte på frågan om förutsättningar för att etablera verksamhet utomlands, utan på frågor om export av krigsmateriel och statliga myndigheters underrättelseskyldighet enligt 10 kap. 13 § RF när en fråga som är av betydelse för förhållandet till en annan stat eller till en mellanfolklig organisation uppkommer hos en statlig myndighet.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser till Regeringskansliet begärde utskottet bl.a. svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 6 februari 2018 svarspromemorior utarbetade inom Utbildningsdepartementet och Utrikesdepartementet (bilaga A3.3.3). Vidare fick utskottet den 6 mars 2018 en svarspromemoria utarbetad inom Utbildningsdepartementet (bilaga A3.3.4).

Som svar på utskottets fråga om vilken bedömning som har gjorts inom Regeringskansliet i frågan om huruvida det aktuella avtalet eller avtalen som ligger till grund för KI:s etablering i Hongkong, Kina, är av privaträttsligt eller offentligrättsligt slag anges att KI i skrivelser till Regeringskansliet har uppgett att KI, för att bedriva forskningsverksamhet i Hongkong, kommer att behöva sluta bl.a. anställningsavtal och hyresavtal. KI har bedömt att avtalen är av privaträttslig natur. De upplysningar som KI har lämnat har inte gett anledning till någon annan bedömning.

Som svar på utskottets begäran om en redogörelse för vilka föreskrifter eller beslut som ger ett statligt universitet eller en statlig högskola rätt att bedriva verksamhet utomlands anges att universitet och högskolor omfattas av samma regelverk som andra statliga förvaltningsmyndigheter när det gäller rätt att bedriva verksamhet utomlands. Det finns inte några särskilda bestämmelser för universitets och högskolors rätt att bedriva sådan verksamhet.

Som svar på en kompletterande fråga om vilka regelverk som ger statliga förvaltningsmyndigheter rätt att bedriva verksamhet utomlands anges att det inte finns någon bestämmelse som generellt reglerar en förvaltningsmyndighets möjlighet att bedriva verksamhet utomlands. Vidare anges att det dock finns bestämmelser som kan påverka hur förvaltningsmyndigheter organiserar sin verksamhet. Exempelvis finns det bestämmelser om en myndighets möjligheter att ingå internationella överenskommelser, överlämna uppgifter som innefattar myndighetsutövning till enskild eller förvärva aktier eller andelar i ett bolag (10 kap. 1 och 2 §§ och 12 kap. 4 § RF samt 8 kap. 3 § budgetlagen). Därutöver kan riksdagens beslut om ändamål för anslag i statsbudgeten ha betydelse för hur en förvaltningsmyndighets verksamhet får bedrivas.

Som svar på en ytterligare kompletterande fråga om vilka överväganden som låg till grund för regeringens beslut att inte vidta någon åtgärd mot bakgrund av att det i den rättsutredning som KI beställt framhålls att då KI är en statlig myndighet är det tveksamt om KI på egen hand kan etablera sig utomlands även om ingen statlig finansiering behövs samt Riksrevisionens rekommendation till KI att fortsätta sina ansträngningar för att få ett tydligt

bemyndigande av regeringen, anges att de överväganden som låg till grund för regeringens beslut återfinns under rubriken Skälen för regeringens beslut i beslutet från den 28 juli 2016.

Vidare framgår när det gäller beredningen som föregick ändringsbeslutet av KI:s regleringsbrev från den 28 juli 2016 samt det nya regleringsbrevet för 2017 från den 20 december 2016 att KI den 26 februari 2015 lämnade in en hemställan om regeringens tillstånd för att få lokalanställa medarbetare i utlandet (U2015/01204/UH). Utbildningsdepartementet hade sedan flera kontakter med KI, och KI lämnade in ett antal kompletteringar av sin hemställan. Förslaget till beslut gemensambereddes i enlighet med de riktlinjer som finns i Statsrådsberedningens promemoria Samrådsformer i Regeringskansliet (SB PM 2012:1). Efter avslutad gemensambereddning fattade regeringen beslut den 28 juli 2016 om att inte vidta någon åtgärd. Samma dag beslutade regeringen om ändring i regleringsbrevet för 2016. Den 20 december 2016 beslutade regeringen om regleringsbrev för 2017. Även de två senare besluten om regleringsbrev gemensambereddes enligt nämnda riktlinjer. Dagordningarna från de löpande dialogerna med myndigheterna bifogades promemorian.

På frågan om huruvida KI:s inflytande över verksamheten i Hongkong som en konsekvens av donationsavtalet är begränsat, i synnerhet vad gäller KI:s möjlighet att styra över donationsmedlens nyttjande och forskningens inriktning och innehåll, anges att det inte framgår av de uppgifter som KI lämnat till Regeringskansliet att myndighetens inflytande över forskningsverksamheten i Hongkong skulle vara begränsat. Vidare anfördes att regeringen i beslutet med anledning av KI:s hemställan anförde att det som utgångspunkt är myndigheten som ansvarar för att dess verksamhet bedrivs i enlighet med gällande föreskrifter och beslut för myndighetens verksamhet. KI har upplyst om att svenska regler i huvudsak ska gälla för verksamheten. Även vissa lokala regler kommer dock att tillämpas, t.ex. när det gäller registreringsförfarandet av verksamheten. Regeringen gav genom ändringen den 28 juli 2016 i regleringsbrevet myndigheten i uppdrag att redovisa hur den aviserade etableringen av verksamhet i Hongkong har fortskridit. Det hölls sju myndighetsdialoger mellan KI och Utbildningsdepartementet under 2016 och 2017, då bl.a. KI:s internationella verksamhet diskuterades. I dialogerna har KI framfört att svenska lagar och regler följs. Inga konflikter mellan rättssystemen har framkommit.

Som svar på frågan om huruvida det aktuella avtalet krävt regeringens godkännande i enlighet med 2 kap. 7 § kapitalförsörjningsförordningen anges att av de uppgifter som KI har lämnat till Regeringskansliet framgår att det endast krävdes en registrering av verksamheten, dvs. inte förvärv av aktier eller andelar och inte heller någon annan åtgärd som krävde regeringens medgivande i enlighet med 2 kap. 7 § kapitalförsörjningsförordningen (2011:210).

Som svar på frågan om det aktuella avtalet inneburit ett ekonomiskt åtagande för staten eller medför ett ökat behov av medel från statsbudgeten i

kapitalförsörjningsförordningens mening (6 kap. 1 § andra stycket) anges att av de uppgifter som KI har lämnat till Regeringskansliet framgår att hela forskningsverksamheten, inklusive indirekta kostnader, täcks av för ändamålet donerade medel och att KI ur donationsmedlen kommer att avsätta medel motsvarande de uppskattade kostnaderna för en eventuell avveckling av verksamheten efter fem år. Det har inte funnits anledning att göra någon annan bedömning än den som KI har gjort.

Som svar på frågan om huruvida den aktuella donationen är en donation i donationsförordningens mening (2 §), om donationen kan medföra ett ökat behov av medel från statsbudgeten (5 §) och om mottagandet krävt regeringens medgivande (6 §) anges att universitet och högskolor ofta tar emot donationer efter att ha gjort en lämplighetsbedömning utifrån såväl gällande föreskrifter som den egna verksamhetens behov. KI har bedömt att det inte fanns hinder mot att ta emot donationen och att det inte heller fanns behov av regeringens medgivande för att ta emot denna. Det har inte funnits anledning att göra någon annan bedömning än den som KI har gjort.

Utfrågning med statsrådet Helene Hellmark Knutsson

Den 17 april 2018 höll konstitutionsutskottet en offentlig utfrågning med statsrådet Helene Hellmark Knutsson (bilaga B14).

Vid utfrågningen anförde Helene Hellmark Knutsson inledningsvis att våra högskolor själva ansvarar för den verksamhet de bedriver. Det är särskilt viktigt när det gäller forskningen. Vikten av forskningens frihet framgår av både grundlag och lag. Internationellt samarbete är vanligt och en förutsättning för att högskolorna ska kunna leverera forskning av högsta möjliga kvalitet. Donationer är vanligt förekommande, och lärosätena har lång erfarenhet av och rutiner för att bedöma och ta emot donationer.

Vidare anförde Helene Hellmark Knutsson att Regeringskansliet i det aktuella ärendet försäkrade sig om att KI hade gjort bedömningar i relevanta avseenden, såsom i fråga om donationen och i fråga om de juridiska och ekonomiska aspekter som behövdes för verksamheten. Därefter bedömde regeringen att frågan om forskningen i Hongkong var något som KI självt kunde besluta om. Regeringen beslutade också att följa utvecklingen av verksamheten.

I fråga om beredningsprocessen anförde Helene Hellmark Knutsson följande.

Den 10 december 2014, vid ett möte med KI:s dåvarande rektor, Anders Hamsten, dåvarande styrelseordföranden för KI, Lars Leijonborg, och universitetsdirektören för KI, Per Bengtsson, informerades hon för första gången om att KI hade erbjudits en donation om totalt 50 miljoner US-dollar över en femårsperiod. Hon informerades också om KI:s planer på att med hjälp av donationen bedriva forskning i Hongkong. Därefter har kontakter med KI i ärendet skett på tjänstemannanivå.

Den 26 februari 2015, hemställde KI till regeringen om att få lokalanställa medarbetare i Hongkong. Och under våren 2015, den 6 maj, vidgade KI sin begäran i samband med ett e-postmeddelande till att omfatta ett mer generellt mandat från regeringen att få bedriva forskningsverksamheten i Hongkong. Utgångspunkterna var att det var forskning, inte utbildning, som skulle bedrivas och att KI:s regelverk skulle gälla om inte lokala regler var strängare. Inga anslagsmedel skulle tas i anspråk. All finansiering, även för en eventuell framtida avveckling av forskningsverksamheten, skulle ske med de donerade medlen.

Under våren och försommaren 2015 – mars till juni – ombads KI vid flera tillfällen att tydliggöra varför KI behövde regeringens bemyndigande. Och under hösten 2015 lämnade KI ytterligare redogörelser för de bedömningar som myndigheten hade gjort. KI förtydligade att ingen undervisningsverksamhet skulle bedrivas i Hongkong, och ingen myndighetsutövning skulle utföras. KI förtydligade också att myndigheten bara skulle ingå privaträttsliga avtal, alltså vanliga avtal som inte har betydelse för Sveriges förhållande till andra länder. KI informerade även om att de hade registrerat sig i Hongkong för att få rätt att bedriva verksamheten där och redogjorde för att de hade gjort en lämplighetsbedömning av den aktuella donationen. Av KI:s underlag framgick det emellertid aldrig varför regeringen skulle fatta något beslut för att verksamheten skulle få bedrivas.

I januari 2016 hade alltså en rad underlag kommit in. Varken KI eller de myndigheter som KI haft kontakt med hade pekat på något formellt hinder för KI att bedriva den tänkta forskningsverksamheten i Hongkong.

Under första kvartalet 2016 bereddes inom Regeringskansliet förslag till beslut om att inte vidta någon åtgärd med anledning av KI:s hemställan och den 22 april 2016, innan något beslut hade fattats, rekommenderade Riksrevisionen att KI skulle fortsätta sina ansträngningar för att få ett bemyndigande av regeringen i fråga om forskningsverksamheten i Hongkong. Det bör i sammanhanget noteras att Riksrevisionen inte pekade på några formella hinder för att KI självt fattade beslut om att bedriva forskningsverksamhet utomlands. Det bör även tilläggas att Riksrevisionen inte heller vid någon senare revision eller efter regeringsbesluten har anmärkt på forskningsverksamheten. Men med anledning av Riksrevisionens uttalande, som regeringen naturligtvis beaktade, drog beredningen ytterligare ut på tiden.

Den 28 juli 2016 beslutade regeringen i enlighet med den tidigare bedömningen att inte vidta någon åtgärd med anledning av KI:s begäran. Utgångspunkten var, och är fortfarande, att ett lärosäte ansvarar för att dess verksamhet bedrivs i enlighet med gällande regler. Samtidigt beslutade regeringen att myndigheten under de kommande åren skulle redovisa hur etableringen i Hongkong fortskred.

Helene Hellmark Knutsson anförde vidare att det är viktigt att respektera forskningens frihet. Enligt regeringsformen är forskningens frihet skyddad enligt bestämmelser som meddelas i lag, i det här fallet i högskolelagen. Det forskningspolitiska mål som har fastställts av riksdagen är i korthet att Sverige

ska vara ett av världens främsta forsknings- och innovationsländer och att Sverige ska vara en ledande kunskapsnation. Lärosätena har en avgörande roll i vår strävan att nå det målet. Hur lärosätena väljer att organisera sin forskningsverksamhet för att bidra till att nå målet ansvarar de själva för, med utgångspunkt i att de ska utföra den verksamhet som riksdagen och regeringen har beslutat om, i enlighet med tillämplbara lagar och regler.

Dessa uttalanden säger visserligen inte uttryckligen att forskning får bedrivas utomlands. Att forskning får bedrivas utomlands sägs inte heller uttryckligen i andra författningar för högskolan. Men det finns inte heller något förbud för en högskola att bedriva forskning utomlands. Helene Hellmark Knutsson anför vidare att hon tror att de flesta håller med om att det snarare är en förutsättning för verksamheten att lärosätena har en frihet att bedriva forskning på den internationella arenan. Lärosätena har långtgående ansvar och befogenheter att självständigt besluta om hur verksamheten ska organiseras och bedrivas i Sverige och utomlands, så att hög kvalitet uppnås.

Helene Hellmark Knutsson anförde att omvärlden förändras, och lärosätena är beroende av de alltmer internationaliserade sammanhang de verkar i. Internationellt samarbete är en förutsättning för att högskolan ska kunna bedriva forskning av hög kvalitet, och sådana samarbeten bedrivs hela tiden i olika former, mer eller mindre fördjupade. Lärosätenas verksamhet finansieras till stor del av externa bidrag, däribland privata donationer, både nationella och internationella. KI är, liksom flera andra lärosäten, vant vid och har rutiner för att bedöma och ta emot donationer. Det är viktigt att våra lärosäten har den möjligheten. Hon höll med den dåvarande regeringen om att en konsekvens av att högskolans frihet ökar och att den politiska styrningen minskar är att universitetens och högskolornas eget ansvar ökar markant. Och precis som den dåvarande regeringen tror hon att universitet och högskolor är förmögna att ta det ansvaret.

Helene Hellmark Knutsson konstaterade att det här var ett både vanligt och ovanligt ärende – vanligt i den meningen att internationellt samarbete inom forskning pågår hela tiden. Det är också vanligt att man tar emot donationer. Det som var ovanligt var att det aldrig har gjorts i den här omfattningen eller formen tidigare. Det var det som man då hade att bereda inom Regeringskansliet efter att information hade getts. Vidare konstaterade Helene Hellmark Knutsson att det som föranledde regeringens beslut om att följa den här verksamheten var just att det var en ganska stor donation och en ny form av samarbete som man ville följa.

Helene Hellmark Knutsson uppgav vidare att det hela beredningen inom Regeringskansliet handlade om var att bedöma det rättsliga utrymmet och framför allt att se om regeringen behövde fatta några avgörande beslut. Slutsatsen blev det som också sedan blev gemensambereett och som regeringen fattade beslut om i juni 2016, att det inte bröt mot något regelverk eftersom det var forskning med egna anslag, alltså via en donation, som skulle bedrivas.

Helene Hellmark Knutsson betonade att det, precis som Riksrevisionen själv konstaterar, inte finns något regelverk som vare sig tillstyrker eller som

förbjuder det. Med hänvisning både till grundlagen, som säger att forskningen ska vara fri, vilket också står i högskolelagen, och till det faktum att vi har en långtgående autonomi som alla regeringar och därmed riksdagar har varit väldigt överens om, gjordes bedömningen att det här, eftersom det enbart rörde forskningsverksamhet som skulle bedrivas utan anslagsmedel, var någonting som KI kunde besluta om självt. Vidare uppgavs att de bedömningar som man gjorde först vilar på den allmänna principen om myndighetsstyrning och sedan den om högskolornas autonomi, som också har blivit större under den tidigare regeringen – och inte minst den om forskningens frihet, för det handlar ändå om forskningsverksamhet som man ska bedriva i Hongkong.

Helene Hellmark Knutsson uppgav att det var en lång beredning, men det skedde också en dialog mellan både myndigheten och Utbildningsdepartementet för att säkerställa vilket faktiskt yrkande som fanns som regeringen skulle ta ställning till. Sedan gjordes en sedvanlig beredning av det rättsliga läget. Därefter var det gemensamhetsberedning av ett förslag till beslut det första kvartalet 2016, men innan förslaget kom upp till beslut lämnade Riksrevisionen sin rapport. Då ville regeringen också beakta det. Det gjorde att beslutet fördröjdes ytterligare. Sedan fattades beslut i juni 2016. Beslutet innebar inte något nytt i sak, men däremot ändrade man i regleringsbrevet för att följa den eventuella etableringen av forskningsverksamhet i Hongkong.

Angående mötet den 10 december 2014 uppgav Helene Hellmark Knutsson att hon och hennes dåvarande statssekreterare Anders Lönn informerades om donationen och den forskningsverksamhet som planerades. Vidare uppgavs att det inte gavs några besked vid det här mötet. Ärendet inkom först den 26 februari kommande år, och det skulle beredas på sedvanligt sätt i Regeringskansliet. Vidare uppgavs med anledning av det e-postmeddelande som skickats mellan donatorn och den f.d. rektorn för KI Anders Hamsten, där det uttrycks att besked getts dagarna efter mötet den 10 december 2014, att Anders Hamsten själv måste svara på frågorna om e-postmeddelandet. Helene Hellmark Knutsson betonade att hon bara kunde redogöra för hur hon varit vid det mötet. Hon kunde inte ge något besked då, och det har inte utgått något besked. Handläggningen började i och med att den formella hemställan kom från KI den 26 februari. Hon hade inte tagit del av e-postmeddelandena förrän KU skickade dem till departementet.

Angående donationsmedlen uppgav Helene Hellmark Knutsson att det aldrig fanns något yrkande eller någon hemställan från KI om att regeringen skulle ta ställning till donationen. Det finns ett regelverk för hur donationer ska hanteras i förordning och i KI:s egna regelverk. Regeringen har i dialog med KI säkerställt att de har följt det regelverk som finns i förordning och även sitt eget. Vidare uppgavs att Utbildningsdepartementet ställde frågan om den prövning av donationen som KI hade att göra utifrån de regler som finns i kapitalförsörjningsförordningen. KI redogjorde också för den riskbedömning som KI hade gjort i samband med det. Utifrån det följer regeringen som sagt

det här vidare, också i årsredovisningen. Men det var aldrig en hemställan från KI att regeringen skulle pröva donationen.

På frågan om inte regeringen hade varit skyldig att ingripa gentemot KI om regeringen hade haft uppfattningen att mottagandet av donationen skulle riskera att skada KI:s anseende uppgav Helene Hellmark Knutsson att det är klart att om man upptäcker att myndigheter generellt inte följer det regelverk som finns är det regeringen som ska ingripa.

Vid utfrågningen ställdes en fråga om huruvida man ska förstå det som att regeringen har etablerat en princip att universitet och högskolor som vill etablera ett lokalkontor, en lokal verksamhet i något annat land, har rätt att göra det så länge det enbart handlar om forskning, inte förekommer någon myndighetsutövning och inte innebär att statliga anslagsmedel tas i anspråk. Som svar uppgav Helene Hellmark Knutsson att den bedömningen hade gjorts i det här fallet, och att man kommer att göra bedömningar i kommande fall också när universitet och högskolor hemställer om olika saker. I det här fallet, där det fanns en tydlig hemställan, är det detta beslut regeringen har kommit fram till.

Svar från Anders Hamsten

Genom en skrivelse till Anders Hamsten begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 2 maj 2018 ett svar från Anders Hamsten (bilaga A3.3.5).

När det gäller e-postmeddelandet som sändes den 15 december 2014 uppgav Anders Hamsten att uppgifterna i meddelandet om mötet med statsrådet Helene Hellmark Knutsson och statssekreterare Anders Lönn var korrekta och avsåg att förmedla följande information. För det första redogjordes under mötet för det planerade forskningsprogrammet, den donation som diskuterades mellan KI och den presumtiva donatorn och möjligheten att etablera en KI-nod i Hongkong, vid vilken delar av det diskuterade forskningsprogrammet skulle bedrivas. För det andra ställde KI under mötet frågan om ett särskilt tillstånd behövdes från regeringen för en eventuell etablering i Hongkong. För det tredje önskade Anders Hamsten i meddelandet informera om det besked som man fått från Utbildningsdepartementet den 12 december 2014, om att KI som myndighet själv hade rätt att fatta de beslut som fordrades i processen mot en etablering, med iakttagande av de lagar, föreskrifter och regler som reglerar universitetets verksamhet, och att ett särskilt ställningstagande från regeringen därmed inte krävdes för att fortsätta diskussionerna med donatorn.

Vidare uppgav Anders Hamsten att e-postmeddelandet föranleddes av det faktum att universitetsförvaltningen vid tidpunkten för mötet med ministern och statssekreteraren var av den uppfattningen att KI inte hade möjlighet att utan särskilt tillstånd från regeringen etablera verksamhet utanför Sveriges gränser och att denna uppfattning tidigare kommunicerats till donatorn. KI förväntade sig att beredningen av ett beslut från regeringen i denna fråga skulle

bli tidskrävande. Beskedet som lämnades den 12 december 2014, att KI själv hade rätt att driva processen med sikte mot en etablering, var följaktligen positivt och oväntat.

På frågan om Anders Hamsten uppfattade beskedet från regeringen som att den gett KI klartecken att gå vidare med etableringen av en filial i Hongkong uppgav Anders Hamsten att så inte var fallet. Beskedet från departementet, som det presenterades för Anders Hamsten och universitetsdirektören, var att myndigheten KI, utan särskilt regeringsbeslut, hade rätt att inleda arbetet mot en eventuell etablering i Hongkong och då själv hade att göra och ta ansvar för de uttolkningar som var aktuella av lagar, föreskrifter och regler. KI som myndighet var alltså utan något beslut från regeringen ”empowered”. Det var inte Anders Hamstens uppfattning att regeringen tagit ställning till en eventuell etablering av en filial i Hongkong.

Vidare uppgav Anders Hamsten att det inte var han själv som informerades av departementet utan att han själv blev informerad av universitetsdirektören.

Utskottets ställningstagande

Av 1 kap. 6 § RF följer att regeringen styr riket och att regeringen är ansvarig inför riksdagen. Enligt 12 kap. 1 § RF lyder de statliga förvaltningsmyndigheter som inte är myndigheter under riksdagen under regeringen. I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet. Detta förutsätter att regeringen följer myndigheternas verksamhet och vid behov ser till att vidta de åtgärder som är nödvändiga från ett styrningsperspektiv, givetvis i beaktande av myndigheternas självständighet enligt 12 kap. 2 § RF (bet. 2012/13:KU10 s. 99).

Utskottet konstaterar att enligt flera bedömningar är rättsläget när det gäller svenska förvaltningsmyndigheters etablering av verksamhet utomlands otydligt. Universitet och högskolor har också under en längre tid gett uttryck för att det saknas ett nationellt regelverk på området, vilket leder till oklarheter när det gäller på vilka sätt enskilda lärosäten har möjlighet att agera internationellt (se t.ex. SOU 2008:104 och SOU 2018:3).

När donationen och möjligheten att etablera verksamhet i Hongkong aktualiserades sökte KI under våren 2015 ett klagande från regeringen. KI beställde också en egen utredning under våren 2015 i väntan på att regeringen gjorde sin rättsutredning. Regeringen gjorde en rättsutredning, enligt statsrådet, eftersom det som var ovanligt med det här fallet var att en etablering av verksamhet utomlands aldrig hade gjorts i den här omfattningen eller formen tidigare. I maj 2015 vände KI sig till regeringen igen för att få besked om att etablera verksamhet utomlands. KI skrev då att man av tidsskäl skulle uppskatta om mandat kunde ges så omgående som möjligt. Regeringens besked dröjde, och när beslutet om att inte vidta någon åtgärd fattades i juli 2016 angavs som skäl för beslutet att frågeställningarna i KI:s begäran inte var frågor som regeringen måste pröva, utan att det var myndigheten själv som ansvarade för att verksamheten bedrevs i enlighet med gällande föreskrifter

och beslut. Utskottet vill framhålla att det är regeringens uppgift att styra riket, och den är ansvarig inför riksdagen även när rättsläget för verksamhet som bedrivs inom den statliga förvaltningen upplevs som otydligt. I regeringens styrande funktion ingår att vägleda och skapa klarhet i frågor som myndigheterna bedömt är av sådant slag att de inte kan klaras ut på myndighetsnivå. I det aktuella fallet bär statsrådet ansvaret för att ett sådant klagörande inte har gjorts.

3.4 Åldersbedömning i asylärenden

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 943-2017/18), *bilaga A3.4.1*, begärs det att utskottet granskar statsråden Tobias Billströms, Morgan Johanssons och Heléne Fritzon's agerande i fråga om åldersbedömning i asylärenden. I anmälan framhålls två övergripande frågor om statsråds agerande. Dels berörs frågan om att Migrationsverket, enligt anmälaren, upphörde att göra medicinska åldersbedömningar 2010. Dels berörs frågan om processen kring återinförandet av medicinska åldersbedömningar fr.o.m. hösten 2015. När det gäller den första frågan framhålls i anmälan att två regeringar, med Tobias Billström och Morgan Johansson som främsta ansvariga, varit passiva och inte ingripit när Migrationsverket underlåtit att kontrollera ålder vid asylbeslut. När det gäller den andra frågan framhålls att den nuvarande regeringen, med Heléne Fritzon och Morgan Johansson som främsta ansvariga, agerat passivt trots den växande kritiken mot Rättsmedicinalverkets val av knäledsundersökning med magnetkamera för åldersbedömning. Enligt anmälaren har de tvärtom uttalat fullt förtroende för Rättsmedicinalverkets utlåtanden och metod. Detta kan, enligt anmälaren, ha lett till felaktiga asylbeslut för ett stort antal asylsökande. I den andra frågan berörs även regeringens inflytande över Socialstyrelsens val av utredare och regeringens beslut om att skyndsamt återinföra medicinska åldersbedömningar.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat en promemoria som upprättats inom Justitiedepartementet, *bilaga A3.4.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Myndigheternas och regeringens hantering

Nedan ges en övergripande redovisning av olika beslut och åtgärder i frågan om åldersbedömning. Därefter redovisas mer utförligt hur frågan hanterats vid olika myndigheter.

- *2012–2016.* Få medicinska åldersbedömningar görs under perioden. Delar av läkarsamfundet uttrycker motstånd mot de metoder som finns för medicinska åldersbedömningar.
- *Juni 2012.* Socialstyrelsen presenterar nya rekommendationer om medicinsk åldersbedömning.
- *December 2012.* I regleringsbrevet för 2013 ger regeringen Migrationsverket i uppdrag att erbjuda medicinska åldersbedömningar, i enlighet med Socialstyrelsens rekommendationer.
- *Maj 2015.* Socialstyrelsen börjar arbeta med en kunskapsöversikt om metoder för medicinsk åldersbedömning.
- *December 2015.* Regeringen anger i regleringsbrevet för Migrationsverket för 2016 att verket i ökad utsträckning ska bedöma åldern för ensamkommande barn vid registrering och prövning.
- *April 2016.* Socialstyrelsen presenterar Metoder för radiologisk åldersbedömning – en systematisk kunskapsöversikt.
- *Maj 2016.* Socialstyrelsen presenterar Åldersbedömning inom ramen för asylprocessen – en etisk analys.
- *Maj 2016.* Regeringen ger RMV i uppdrag att med stor skyndsamhet påbörja genomförandet av medicinska åldersbedömningar inom ramen för ansökningar om uppehållstillstånd.
- *Juli 2016.* Regeringen ger Socialstyrelsen i uppdrag att fördjupa kunskapen om magnetkameraundersökning som metod för medicinsk åldersbedömning.
- *December 2016.* Regeringen anger i regleringsbrevet för Migrationsverket för 2017 att verket ska bidra till att medicinska ålderbedömningar kan genomföras i väsentligt högre utsträckning än vad som görs i dag.
- *December 2016.* Regeringen anger i regleringsbrevet för RMV för 2017 att verket bl.a. ska redovisa hur man har arbetat med kvalitetssäkring av de medicinska åldersbedömningarna.
- *Mars 2017.* RMV börjar utföra medicinska åldersbedömningar.
- *December 2017.* Migrationsverket inför ett beslutsstopp för ärenden där flickor inkommit med medicinsk åldersbedömning. Detta för att RMV pausat arbetet med medicinska åldersbedömningar av flickor under tiden som nya studier kring flickors mognad utvärderas.
- *18 januari 2018.* RMV presenterar en kvalitetsgranskning av bedömningar av knäleden hos ensamkommande pojkar, vilken visar på hög samstämmighet i bedömningarna.

Socialstyrelsen

Nya riktlinjer 2012

I juni 2012 presenterade Socialstyrelsen nya rekommendationer om medicinsk åldersbedömning för ensamkommande barn (dnr 31156/2011) för att ge Migrationsverket stöd i arbetet med att säkra vetenskapligheten i de metoder som används av myndigheten.⁹

I sitt ställningstagande skriver Socialstyrelsen att det finns stora osäkerheter med medicinska åldersbedömningar, vilka kan leda till att enskilda barn felaktigt nekats det särskilda skydd som tillskrivs dem i internationella konventioner och nationell lagstiftning.

Efter att ha utrett frågan konstaterade Socialstyrelsen att det i dagsläget inte finns någon medicinsk eller psykosocial metod som exakt kan fastställa åldern på en person i övre tonåren. Socialstyrelsen fann dock att medicinska metoder, dvs. läkarundersökning och röntgen, förefaller vara de för ändamålet lämpligaste metoderna. Socialstyrelsen ville samtidigt framhålla att åldersbedömning av personer i övre tonåren med hjälp av radiologiska metoder alltid uppvisar resultat med en spridning på mellan 1 och 4 år.

Socialstyrelsen konstaterade vidare att utlåtanden från radiologer lätt kan missuppfattas, särskilt när det gäller standardavvikelser och sannolikheter för en viss minimiålder, eller övertolkas av en mottagare som inte har medicinsk, radiologisk eller statistisk kompetens.

Socialstyrelsen gjorde bl.a. följande rekommendationer:

- Medicinska åldersbedömningar bör inledas som rutin med en klinisk pediatrik undersökning av den unge och omfatta anamnes och en antropometrisk bedömning.
- Röntgenundersökningar av handskelett och tänder bör komplettera den pediatrika undersökningen för en medicinsk åldersbedömning.
- De osäkerheter som finns, med de i dessa sammanhang använda radiologiska metoderna, bör hanteras på ett standardiserat sätt genom användande av fastställda protokoll för utlåtanden vid medicinsk åldersbedömning med röntgenundersökningar.
- Beräkning av sannolikheter att en enskild är över 18 år bör genomföras på en för medicinska sammanhang normalt acceptabel nivå, vilket innebär att 95 procents sannolikhet bör krävas vid den radiologiska bedömningen.
- Med hänsyn till osäkerheten i metoderna bör den sammantagna bedömningen av allt utredningsmaterial om den uppgivna åldern gjorts sannolik eller inte, vara generös och styras av bevislätnadsregeln om tvivelsmålets fördel (benefit of the doubt).
- Migrationsverkets och Socialstyrelsens gemensamt utarbetade mallar/protokoll bör användas för utformning av dels begäran om medicinsk/radiologisk undersökning, dels remissvar.

⁹ Socialstyrelsen, Medicinsk åldersbedömning för barn i övre tonåren, 2012. Samtidigt upphävdes Socialstyrelsens allmänna råd Medicinsk åldersutredning av invandrabarn och adoptivbarn (SOSFS 1993:11).

- Radiologiska och pediatrika undersökningar och bedömningar bör genomföras av radiologer, rättsodontologer och barnläkare vid ett begränsat antal kliniker runtom i landet, och en sammanhållen medicinsk bedömning grundad på dessa utlåtanden bör göras centralt av specialister vid en eller ett par institut, myndigheter eller motsvarande, med vilka Migrationsverket slutit avtal.

Socialstyrelsens forskningsöversikter 2016

Socialstyrelsen presenterade i april 2016 en genomlysning av forskning på området där olika metoder för medicinsk åldersbedömning analyserades, däribland magnetkameraundersökningar av olika tillväxtzoner för att bedöma 18-årsgränsen. Studien leddes av en docent i preventiv pediatrik, Carl-Erik Flodmark.

Socialstyrelsen konstaterade att aktuell forskning visar att undersökning med magnetkamera kan minska risken för att barn bedöms som vuxna jämfört med traditionell röntgen av tänder och hand eller handled samt att åldersbedömningar med icke-radiologiska metoder saknar vetenskapligt stöd.¹⁰ Vidare gjordes bedömningen när det gäller magnetkameraundersökning att det finns ett begränsat till måttligt starkt vetenskapligt underlag för att undersöka tillväxtzoner med magnetkamera (knä, fotled och nyckelben). En bekräftande pilotstudie rekommenderades inför ett eventuellt ordnat införande av magnetkameraundersökningar av tillväxtzoner.

Som bakgrund till studien angavs att endast få avtal hade slutits med landsting och regioner i Migrationsverkets upphandling av medicinsk åldersbedömning samt att en dom i Migrationsöverdomstolen (MIG 2014:1) innebar att domstolen inte längre godtog att bygga sin bedömning enbart på ett utlåtande av en barnläkare och dennes bedömning utan önskade göra en egen bedömning av samtliga underlag, inklusive den medicinska åldersbedömningen. Enligt SOSFS 1993:11 hade det varit en barnläkare som slutgiltigt fastslog ålder, vilket varit rutin fram till domstolens avgörande.

Socialstyrelsen presenterade även i maj 2016 en etisk analys av åldersbedömning.¹¹ Den etiska analysen konstaterade bl.a. vikten av att redovisa osäkerhet i bedömningen tydligt. Om det råder betydande osäkerhet bör man snarare fria än fälla.

Regeringens uppdrag i juli 2016

Regeringen gav den 14 juli 2016 Socialstyrelsen i uppdrag (dnr S2016/04832/FS) att fördjupa kunskapen om magnetkameraundersökning som metod för medicinska åldersbedömningar av 18-årsgränsen inom ramen för ansökningar om uppehållstillstånd och brottmålsprocessen. Utgångspunkten för uppdraget är att metoden ska vara vetenskaplig, tillförlitlig och etisk. Detta kan ske genom att Socialstyrelsen t.ex. låter en extern uppdragstagare genomföra en sådan studie. Uppdraget ska samordnas med det

¹⁰ Socialstyrelsen, Metoder för radiologisk åldersbedömning—En systematisk översikt, 2016.

¹¹ Socialstyrelsen, Åldersbedömning inom ramen för asylprocessen – en etisk analys, 2016.

arbete som görs inom ramen för det uppdrag som RMV har fått gällande att genomföra medicinska åldersbedömningar. I Socialstyrelsens uppdrag ingår det att se över om de metoder som RMV kommer att använda skulle kunna kompletteras. Uppdraget ska genomföras i samråd med RMV, Migrationsverket, Åklagarmyndigheten och andra berörda myndigheter. Socialstyrelsen ska lämna en delrapport senast den 30 april 2017 och slutredovisa uppdraget senast den 30 november 2017.

Socialstyrelsen har presenterat en delrapport (dnr 3.8 23247/2016), och av den framgår att arbetet med regeringens uppdrag leds av docent Carl-Erik Flodmark samt att Socialstyrelsen har ingått avtal med två externa uppdragsstagare, Blekinge tekniska högskola och Karolinska institutet, som bedriver studier med fokus på att utvärdera olika metoder för magnetkameraundersökning. Arbetet med slutrapporten pågår. I ett regeringsbeslut från den 23 november 2017 (dnr S/2017/06717/FS) förlängdes tiden för uppdraget, och det ska nu redovisas senast den 31 maj 2018.

Migrationsverket

Regleringsbrev

Av en genomgång av regleringsbrev för Migrationsverket från 2010 fram t.o.m. 2018 framgår följande. I regleringsbrevet för 2013 från den 20 december 2012 gav regeringen Migrationsverket i uppdrag att erbjuda medicinska åldersbedömningar, i enlighet med Socialstyrelsens rekommendationer, när klarhet i åldersfrågan inte kan nås på annat sätt. Migrationsverket skulle också rapportera statistik om

- hur många medicinska åldersbedömningar som gjorts
- i hur många ärenden åldern justerats efter en medicinsk åldersbedömning
- i hur många ärenden åldern justerats utan att en medicinsk åldersbedömning hade genomförts.

I regleringsbrevet för 2014 från den 19 december 2013 angavs att Migrationsverket skulle redovisa

- hur många åldersbedömningar som gjorts av asylsökande ensamkommande barn och hur många av dessa som hade genomförts i enlighet med Socialstyrelsens riktlinjer
- i hur många fall den sökandes ålder hade justerats och vad som motiverat justeringen
- vidtagna åtgärder för att öka användningen av medicinska åldersbedömningar jämfört med föregående år i ärenden där åldern är oklar och det inte är uppenbart att den asylsökande är under eller över 18 år.

I regleringsbrevet för 2015 från den 22 december 2014 angav regeringen att Migrationsverket skulle redovisa

- vidtagna åtgärder i ärenden där asylsökandes ålder är oklar och det inte är uppenbart att den asylsökande är under 18 år.

I regleringsbrevet för 2016 från den 17 december 2015 angavs att Migrationsverket särskilt skulle lägga vikt vid att

- i ökad utsträckning bedöma åldern för ensamkommande barn vid registrering och prövning

Vidare gavs Migrationsverket i uppdrag att höja ambitionsnivån när det gäller åldersbedömningar.

- Migrationsverket ska redovisa de åtgärder myndigheten har vidtagit för att i ökad utsträckning åldersbedöma asylsökande ensamkommande barn vid registrering för att bl.a. kunna bedöma om kontroll i Eurodac ska göras och om Dublinförordningen ska tillämpas. Migrationsverket ska även redovisa åtgärder som vidtagits för att få bättre beslutsunderlag inför bedömningen av om sökanden har gjort sin identitet och ålder sannolik vid prövningen av asylärendet.

I regleringsbrevet för 2017 från den 22 december 2016 angav regeringen nya mål för medicinska åldersbedömningar.

- Myndigheten ska bidra till att medicinska åldersbedömningar kan genomföras i väsentligt högre utsträckning än vad som görs i dag.
- Myndigheten ska redovisa måluppfyllelsen och genomförda insatser för att uppnå målet.
- En redovisning av arbetet med åldersbedömningar ska lämnas senast den 15 november 2017 till Regeringskansliet (Justitiedepartementet). I redovisningen ska ingå en analys av varför andelen åldersuppskrivningar ökar eller minskar över tid samt antal beslut där åldern på ett ensamkommande barn har skrivits upp till över 18 år efter att en medicinsk åldersbedömning har gjorts, har skrivits upp till över 18 år utan att en medicinsk åldersbedömning har gjorts samt inte har skrivits upp till över 18 år efter att en medicinsk åldersbedömning har gjorts.

I regleringsbrevet för 2018 från den 21 december 2017 anges inga mål, återrapporteringskrav eller uppdrag rörande åldersbedömningar.

Åldersbedömning i Migrationsverkets årsredovisningar

Av Migrationsverkets årsredovisning för 2013 framgår att inga medicinska åldersbedömningar gjorts under året (antal ensamkommande barn var 3 852). Verket angav att i Socialstyrelsens rekommendationer från 2012 ingår en pediatrik undersökning, tandröntgen, skelettal handledsröntgen samt en samlad bedömning. Det saknades dock, enligt verket, etablerade kontakter inom de flesta landsting som var villiga att åta sig undersökning och bedömning. I årsredovisningen för 2014 angavs att verket hade slutit avtal med Södersjukhuset och Västerbottens läns landsting. Under året utfördes 44 medicinska åldersbedömningar (antalet ensamkommande barn var 7 049). I årsredovisningen för 2015 angavs att inga medicinska åldersbedömningar hade genomförts efter juli 2014 vid Södersjukhuset och enbart ett fåtal inom

Västerbotten läns landsting. Mot denna bakgrund slöt Migrationsverket inte några ytterligare avtal med utförare av medicinska åldersbedömningar.

I årsredovisningen för 2016 angavs att Migrationsverket hade genomfört en tematisk kvalitetsuppföljning av den rättsliga kommentaren från 2015 angående bedömning av ålder i asylärenden och utvecklat en standard för registrering av ålder i samband med ansökningstillfället. Resultaten av uppföljningen visade på att Migrationsverket i merparten av ärendena hade avvikit från rekommendationerna. I 81 procent av de ärenden som följdes upp saknades registrering om att verket hade informerat den sökande om möjligheten att lämna in en medicinsk åldersbedömning eller annan läkarbedömning. Vidare angavs att när en sökande skrivs upp i ålder ska en tjänsteanteckning upprättas. Uppföljningen visade att det i 19 procent av fallen var svårt att förstå bedömningen i tjänsteanteckningen. Bland annat hade verket i vissa fall avstått från att motivera varför åldern hade ändrats. För att åtgärda de identifierade bristerna togs bl.a. ett utbildningspaket fram.

Regeringsuppdrag om ökad åldersbedömning

Utifrån ett regeringsuppdrag redovisade Migrationsverket i april 2016 vidtagna och planerade åtgärder för att i ökad utsträckning bedöma åldern på ensamkommande barn vid registreringen och för att få bättre beslutsunderlag inför bedömningen av om sökanden har gjort sin identitet och ålder sannolik vid prövningen av asylärendet. Genom att bl.a. införa en omarbetad skyddsprocess har man, enligt regeringen, skapat bättre förutsättningar för att tidigt samla in ett bredare underlag om identitet och ålder (prop. 2016/17:121 s. 9).

Migrationsverkets interna granskning

Migrationsverket angav i ett pressmeddelande den 5 mars 2017 att en intern granskning visat på brister i ärenden där åldersbedömningar varit aktuella. Utvärderingen inkluderade 145 ärenden där beslut fattats mellan den 1 januari och 1 juli 2016. Av resultatet framgick bl.a. att åldern inte var tillräckligt utredd i 60 procent av ärendena. Det handlade om brister i handläggningen i situationer där den muntliga utsagan, vad den sökande berättar, var bärande och det inte hade funnits något annat skriftligt stöd för personens uppgivna ålder. En av de åtgärder som kan bidra till högre rättslig kvalitet var enligt Migrationsverket möjligheten att genomgå medicinsk åldersbedömning.

Migrationsverket meddelade den 18 februari 2017 att verket skulle vänta med att fatta beslut i ärenden där det fanns behov av en medicinsk åldersbedömning fram till dess att RMV påbörjar sin verksamhet senare i mars 2017.

I ett pressmeddelande den 7 december 2017 meddelade Migrationsverket att de infört ett beslutsstopp för ärenden där flickor inkommit med medicinsk åldersbedömning. Detta för att RMV har pausat arbetet med medicinska åldersbedömningar när det gäller flickor under tiden som nya studier kring flickors mognad av knäleder utvärderas.

Rättsmedicinalverket

Regeringen angav i proposition 2016/17:121 att RMV sedan flera år har genomfört medicinska åldersbedömningar med hjälp av tandmognadsbedömningar inom ramen för brottmålsprocesser på uppdrag av bl.a. åklagare och polis.¹² RMV hade också haft möjlighet att bistå Migrationsverket med medicinska åldersbedömningar i den utsträckning som den övriga verksamheten medgett det.

Den 19 maj 2016 gav regeringen (Ju2016/03931/Å) RMV i uppdrag att utifrån aktuell forskning och beprövad erfarenhet med stor skyndsamhet påbörja genomförandet av medicinska åldersbedömningar inom ramen för ansökningar om uppehållstillstånd och omedelbart öka förmågan och kapaciteten på detta område. RMV fick också i uppdrag att utveckla sin förmåga att genomföra medicinska åldersbedömningar inom ramen för brottmålsprocessen. Vid genomförandet av uppdraget skulle RMV särskilt beakta krav på vetenskaplighet, beprövad erfarenhet, rättssäkerhet, etik och de särskilda rättigheter som barn har enligt internationella konventionsåtaganden. Som bakgrund angavs att regeringen, i syfte att bidra till att fler åldersbedömningar kan komma till stånd inom ramen för ansökningar om uppehållstillstånd, i Migrationsverkets regleringsbrev för 2016 gav myndigheten i uppdrag att i ökad utsträckning bedöma åldern för ensamkommande barn vid registrering och prövning (se ovan). RMV ska beakta och vid behov samordna sitt arbete med det arbete som görs inom ramen för det uppdraget.

RMV återrapporterade den 15 november 2016 uppdraget (dnr X16-90206). Av rapporten framgick bl.a. följande. Det finns inte någon metod för medicinsk åldersbedömning som kan bestämma en individs exakta ålder. RMV:s analyser och bedömningar vilar på vetenskaplig grund eller beprövad erfarenhet, vilket också gäller för arbetet med medicinska åldersbedömningar. RMV kommer i sina rättsmedicinska utlåtanden om ålder aldrig att uttala sig med större säkerhet än vad de vetenskapliga metoderna tillåter. RMV:s medicinska åldersbedömningar för att avgöra om en person är under eller över 18 år bygger på en sammantagen bedömning av två undersökningar: röntgenundersökning med joniserande strålning av visdomständer och en magnetkameraundersökning av lårbens nedre del. Bildtagning och två oberoende analyser av respektive bilder kommer att göras av externa kliniker. Den sammantagna medicinska åldersbedömningen avges i form av en sannolikhetsbedömning i textform och utförs av en rättsläkare vid RMV

¹² En medicinsk åldersbedömning i brottmål hade tidigare genomförts med stöd av bestämmelserna om kroppsbesiktning i 28 kap. rättegångsbalken. Det blev inte längre möjligt efter ett beslut i Högsta domstolen den 23 december 2016 (mål nr Ö 4753-16). Mot bakgrund av detta har ändringar införts i 28 kap. 12 § rättegångsbalken med innebörden att kroppsbesiktning i syfte att utreda ålder ska få göras på den som skäligen kan misstänkas för ett brott som kan leda till fängelse. En förutsättning ska vara att den misstänktes ålder har betydelse för om påföljd får dömas ut eller betydelse för påföljdsfrågan i övrigt. Det kan t.ex. handla om att avgöra om den misstänkte är straffmyndig eller att åldern annars kan förväntas ha betydelse för valet av påföljd eller straffmätningen (prop. 2016/17:165, bet. 2016/17:JuU29, rskr. 2016/17:274).

utifrån en standardiserad matris som myndigheten tagit fram. Principen om ”benefit of the doubt” utgör utgångspunkten för RMV:s bedömning av medicinsk ålder. Vid genomförandet av uppdraget har RMV beaktat krav på vetenskap, beprövad erfarenhet och rättssäkerhet. RMV har även lagt särskild vikt vid etiska aspekter och barnrättsliga perspektiv.

I regleringsbrevet för 2017 från den 14 december 2016 angav regeringen att RMV ska redovisa de åtgärder som har vidtagits för att säkerställa att medicinska åldersbedömningar har kunnat genomföras inom ramen för ansökningar om uppehållstillstånd och att kapaciteten motsvarar Migrationsverkets behov. RMV ska vidare redovisa hur myndigheten har arbetat med medicinska åldersbedömningar inom ramen för brottmålsprocesser respektive inom ramen för ansökningar om uppehållstillstånd. Av redovisningen ska bl.a. framgå hur RMV har arbetat med kvalitetssäkring av de medicinska åldersbedömningarna. Statistik ska också redovisas när det gäller antal inkommande ärenden, genomförda medicinska åldersbedömningar och handläggningstider. Ett liknande åiterrapporteringskrav angavs i regleringsbrevet för 2018.

En beskrivning av metoden och analysförfarandet finns på RMV:s webbplats. Kortfattat kan det sägas att RMV:s medicinska utlåtande är baserat på röntgenundersökning av visdomständer respektive magnetröntgenundersökning av knäled. Två radiologer och två tandläkare analyserar knäledens tillväxtzon respektive visdomständerna och stadieindelar dessa avseende om slutstadium uppnåtts eller inte. För att visdomständerna och lårbenets nedre tillväxtzon ska anses ha uppnått slutstadiet krävs att båda tandläkarna respektive båda röntgenläkarna var för sig kommer till denna bedömning. Det är dock tillräckligt att en av de två undersökningarna, dvs. antingen röntgenundersökningen av visdomständer eller magnetröntgenundersökningen av knäled, visar slutstadium för att en person ska bli bedömd som 18 år eller äldre.

Enligt statistik från RMV gjordes 9 617 utlåtanden efter medicinsk åldersbedömning med den nya metoden från mitten av mars till den 31 december 2017.¹³ Av dessa bedömde RMV att utförda undersökningar i 8 007 ärenden (83 procent) talade för att den undersökta var 18 år eller äldre. I 119 ärenden (1 procent) bedömde RMV att utförd undersökning möjligen talade för att den undersökta var 18 år eller äldre. I 1 425 ärenden (15 procent) bedömde RMV att utförd undersökning möjligen talade för att den undersökta var under 18 år. I 66 ärenden (0,7 procent) var det inte möjligt att göra någon bedömning.

Den 18 januari 2018 presenterade RMV en kvalitetsgranskning av bedömningen av knäleden hos ensamkommande asylsökande vilken visade på en hög samstämmighet i bedömningarna. Två specialister i barnradiologi har granskat MR-bilderna i 209 ärenden där knäleden bedömts vara mogen. I 187 av 209 ärenden, 89,5 procent, är RMV:s leverantörer och sakkunniga

¹³ <https://www.rmv.se/verksamheter/medicinska-aldersbedomningar/metoder/manadsstatistik-medicinska-aldersbedomningar/>.

radiologer eniga i sin bedömning. Elias Palm menar att det är ett väntat resultat som gör att vi kan utesluta något systemfel i våra metoder.

Enligt medieuppgifter i SvD (2018-01-18) gav RMV besked om att man ska göra nya bedömningar i de fall där det finns ett second opinion-utlåtande som talar emot RMV:s första bedömning.

Uppgifter i media

Enligt uppgift i SvD (2018-01-11) gjordes regeringen uppmärksam på kritik mot metoden i april 2016 då rättsodontologen Håkan Mörnstad skickade ett brev till dåvarande migrations- och justitieminister Morgan Johansson där han och fyra andra specialister varnade för att de förslag på metoder för åldersbedömningar som Socialstyrelsen rekommenderat var undermåliga. SvD (2017-12-18) uppger vidare att Håkan Mörnstad i slutet av juli 2016 fick ett svar på sitt brev. Det hade, enligt artikeln, skickats vidare från Justitiedepartementet till Socialdepartementet som bekräftade att de politiska staberna för ansvariga statsråd tagit del av det. Håkan Mörnstad fick också veta att frågan om vilka metoder som kommer att användas för åldersbedömningar ägs av Rättsmedicinalverket. I svaret stod det, enligt artikeln, bl.a. följande:

I sitt val ska de titta på både hur man arbetar i andra länder och det underlag från Socialstyrelsen som brevskrivarna hänvisar till. Regeringen ställer höga krav på vetenskaplighet, beprövad erfarenhet, en rättssäker process, etik och beaktande av de särskilda rättigheter som barn har enligt internationella konventionsåtaganden.

I Läkartidningen (2016-05-12) framförde tre läkare kritik mot Socialstyrelsens rapport för bristande redovisning av forskningen om övriga metoder vid sidan av magnetkameraundersökning, dvs. olika typer av röntgenmetoder. I en replik av Carl-Erik Flodmark m.fl. framhålls potentialen i magnetröntgen av knäled som metod samt att Tandläkarförbundet och Barnläkarföreningen gett sitt stöd till rapporten. Avslutningsvis skriver författarna att frågan nu ligger på regeringens bord.

Professor Inge Axelsson ifrågasätter i en debattartikel i Läkartidningen (2017-05-22) RMV:s uttalande om att metoden, där en bedömning görs av huruvida slutstadium i en tillväxtzon uppnåtts, minskar risken för att barn av misstag klassificeras som vuxna. Detta eftersom RMV menar att socioekonomiska faktorer som sämre levnadsvillkor anses påverka utvecklingen så att den kronologiska åldern underskattas. Författaren menar att forskningen inte är entydig på området utan också kan visa på att åldern överskattas.

I en intervju i SvD kommenterar justitie- och migrationsminister Morgan Johansson den kritik mot RMV:s metod för medicinsk åldersbedömning som förts fram i media (SvD 2017-06-15). Morgan Johansson gör bl.a. följande uttalande:

Det är säkert så att metoderna kan förfinas. Men det hade varit orimligt att vänta ytterligare med åldersbedömningarna.

På frågan om det är rimlig att fortsätta att utföra medicinska åldersbedömningar mot bakgrund av den kritik som framkommit svarar Morgan Johansson följande:

Det råder delade meningar i forskarvärlden om alla metoder, oavsett vilken metod vi använder. Vi kommer kanske aldrig att komma fram till en metod som är hundra procentig. Men vi måste som regering lita på Rättsmedicinalverket.

I en debattartikel i Läkartidningen (2017-09-20) skriver rättsläkare vid RMV Fredrik Tamsen att det finns indikationer på allvarliga brister i RMV:s metod. Bland annat framhåller han att resultaten från RMV:s medicinska åldersbedömningar visar att knäleden i flera fall mognat tidigare än visdomständer. Socialstyrelsens rapport hade fört fram att knäleden mognar senare än tänder, vilket skulle minska risken att felbedöma barn som vuxna. I en intervju i SvD (2018-01-18) svarar Elias Palm, överläkare i rättsmedicin vid RMV, att det inte går att dra den typen av slutsatser eftersom vi inte vet om populationen är normalfördelad. Fredrik Tamsen framför också kritik mot att man inte använder de metoder som har starkast vetenskapligt stöd i enlighet med rekommendationerna från Statens medicinsk-etiska råd.

I november 2017 skrev flera vid RMV verksamma rättsläkare i en debattartikel som tog avstamp i Fredrik Tamsens tidigare artiklar att den metod som myndigheten använder för medicinska åldersbedömningar är olämplig och att den inte används av några andra länder (SvD 2017-11-12).

I slutet av november 2017 skickade Håkan Mörnstad, enligt artikeln, ett brev till RMV där han påtalade att 17 av 20 andrahandsutlåtanden av medicinska åldersbedömningar går tvärtemot RMV:s mätresultat (SvD 2017-11-30). Kort därefter uttalade han sig igen (SvD 2017-12-04) och menade att RMV har "bedömt cirka 8 000 fall, 80 till 85 procent av dem betraktas som vuxna då de allra flesta fallit på bedömningen av knä".

Tyska forskare, vars studier utgör en viktig grund för RMV:s metod för åldersbedömning, har skickat e-post till RMV, som SvD tagit del av (2018-01-26). Där redovisas statistiken från second opinions när forskarna granskat myndighetens eget bildmaterial. Enligt SvD har sammanlagt 150 fall skickats till de tyska forskarna för en andra granskning. Av 137 fall, där RMV bedömt den asylsökandes knä som färdigväxt, gjorde tyskarna en annan bedömning i 75 fall. De fann med andra ord att 75 asylsökandes knä inte vuxit färdigt, vilket RMV hävdade. I nio fall kunde inte en second opinion ges på grund av bildernas dåliga kvalitet eller skador på knät.

Enligt en artikel i SvD uttalade rättsläkare Petra Råsten Almqvist under en presskonferens följande angående Socialstyrelsens rapport Metoder för radiologisk åldersbedömning (SvD 2018-01-26): "Om man läser i bilagan till den så säger man faktiskt att 'Underlag finns för praktiskt införande i större skala med kontinuerlig kvalitetskontroll.' Då tänkte vi, och då gjorde vi beslutet, att den vägen går vi". I samma artikel från SvD uttalar sig sakkunniga från Socialstyrelsen, Sandra Díaz Ruíz och Sven Laurin. Sandra Díaz Ruíz var, enligt SvD, den sakkunniga som skrivit meningen ovan, men hon säger till

tidningen att det inte var fråga om något klartecken och att man i rapporten rekommenderade en pilotstudie. Sven Laurin säger till tidningen att han ”tyckte att man skulle göra pilotstudie först och ta reda på fakta innan man införde metoden” och att han inte förstår ”hur de kunnat uppfatta på annat sätt än att det behövs en pilotstudie”.

Skriftliga frågor och interpellationer

Svar på skriftliga frågor

Den 18 april 2012 (2011/12:515) gav migrationsminister Tobias Billström (M) bl.a. följande som svar på en fråga om åldersbestämning av ensamkommande minderåriga asylsökande: ”Jag ser ingen anledning att ändra reglerna i fråga om åldersbestämning, men avser att även fortsättningsvis följa frågan noga”.

Den 31 oktober 2012 (2012/13:66) gav migrationsminister Tobias Billström (M) bl.a. följande svar på en fråga om införandet av ålderstester:

Socialstyrelsen formulerade i rekommendationer den 26 juni 2012 vad som bör gälla vid användandet av medicinska åldersbedömningar för barn i övre tonåren. Migrationsverket presenterade därefter den 5 juli 2012 ett rättsligt ställningstagande när det gäller åldersbedömningar. Migrationsverket bedriver för närvarande ett arbete tillsammans med Socialstyrelsen för att ta fram rutiner för genomförandet av medicinska åldersbedömningar. Jag ser mot denna bakgrund ingen anledning att i nuläget vidta några åtgärder i denna fråga.

Interpellationssvar

Den 3 september 2015 besvarade justitie- och migrationsminister Morgan Johansson en interpellation om åldersbedömning av ensamkommande barn (2014/15:684). Det följande anfördes.

Anf. 58 Justitie- och migrationsminister Morgan Johansson (S). ”Herr talman! Mikael Cederbratt har frågat mig vad jag avser att vidta för åtgärder för att säkerställa att inga barn bedöms som vuxna och att inga vuxna bedöms som barn /.../ Att bedöma någons ålder är svårt. Inför bedömningen av åldern kan därför, förutom sökandens egna uppgifter om sin bakgrund, även uppgifter från anhöriga, god man, socialtjänst och skola beaktas. Vidare kan slagningar i olika databaser göras för att få tillgång till tidigare registreringar om ålder och identitet. En medicinsk åldersbedömning kan erbjudas i de fall det fortfarande råder tvivel om åldern för att ge den sökande möjlighet att stödja sina uppgifter. Resultatet av en medicinsk åldersbedömning ska värderas tillsammans med all övrig bevisning och utredning i ärendet. Det handlar i slutändan om bevisvärdering, och det är en fråga för myndigheter och domstolar att ta ställning till om den asylsökandes identitet har gjorts sannolik utifrån det underlag som finns att tillgå i varje enskilt fall. Nuvarande ordning uppfyller högt ställda krav på rättsäkerhet, och jag har inte för avsikt att ändra denna”.

Anf. 59 Mikael Cederbratt (M). ”Frankrike och England gör åldersbedömningar regelmässigt, och min fråga till justitieministern blir därför: Åldersbedömningar är en del av bevisföringen, men varför är de så få, och varför är svaren så få?”

Anf. 60 Staffan Danielsson (C). ”Medan övriga EU-länder i betydande utsträckning, som Mikael Cederbratt sa, gör handleds- och tandröntgen för

att med rimlig säkerhet fastställa åldern i tveksamma fall, sker detta numera knappast alls i Sverige, bland annat beroende på stor tveksamhet från Barnläkarföreningen till att över huvud taget bestämma åldern på det här sättet. Migrationsverket vill egentligen göra mer än man nu gör”.

Anf. 61 Morgan Johansson (S). ”Då är frågan: Varför görs det inte så många undersökningar, medicinska utredningar, som för något år sedan? Staffan Danielsson var inne på svaret på det. Det är nämligen så att de nya riktlinjerna från 2012 som Socialstyrelsen tog fram kopplade in just barnläkare som en viktig del i bedömningarna. Det finns starka etiska invändningar från barnläkarna mot att genomföra den här typen av utredningar. Det kan man ha synpunkter på, men det är så det ser ut”.

Anf. 64 Morgan Johansson (S). ”Herr talman! En del av grundproblematiken är att man med de nya riktlinjerna från 2012 – de är faktiskt inte så nya längre – kopplade in barnläkarna på ett annat sätt än tidigare. Det ledde till att barnläkare gav uttryck för ganska starka etiska betänkligheter om att vara med på det här. Det är ett bekymmer när det gäller att få åldersbestämningarna utförda. Men även om man hade gjort det pekar Staffan Danielsson själv på att spannet är stort, mellan två och fyra år”.

Den 16 december 2016 besvarade justitie- och migrationsminister Morgan Johansson en interpellation om vikten av korrekta åldersbedömningar (2016/17:135). Det följande anfördes.

Anf. 40 Staffan Danielsson (C). ”Jag anser att Migrationsverket gravt har underlåtit att ta sitt myndighetsansvar att bestämma ålder när man passivt har låtit bojkotten från yrkesgrupperna barnläkare och advokater bestämma Sveriges migrationspolitik i detta avseende med de stora negativa effekter jag här redovisat. Jag har därför bitt Justitieombudsmannen att granska Migrationsverkets agerande. Kanske borde även ansvaret hos regeringar, som har accepterat Migrationsverkets agerande, granskas”.

Anf. 41 Justitie- och migrationsminister Morgan Johansson (S). ”Det som händer under den förra regeringen var att Socialstyrelsen gav nya riktlinjer för hur medicinsk ålderbedömning skulle göras. Som en effekt av det gav man i praktiken barnläkarna vetorätt för om det över huvud taget skulle fungera. Vid den tiden fanns det ett stort motstånd mot detta hos många barnläkare och man fick helt enkelt inte någon medverkan från den sidan som var kritisk till metoderna. I stället för att försöka lösa upp knutarna rörande den frågan valde den gamla regeringen att göra ingenting. Socialstyrelsens riktlinjer kom 2012. Alliansregeringen gjorde ingenting 2012. Man gjorde ingenting 2013. Man gjorde ingenting 2014. Den frågan kom till den nya regeringen när vi tog över i slutet av 2014. Vi fick ta tag i det här, och det gjorde vi. Precis som Staffan Danielsson noterar har vi nu satt igång ett sådant arbete. Vi gav ett uppdrag till Rättsmedicinalverket, och upphandlingen av den kapacitet som behövs för att börja med den medicinska åldersbedömningen är färdig nu i dagarna. Vi kommer att kunna sätta igång med detta strax efter årsskiftet. Vi har fått till stånd en ordning där aktörerna faktiskt är överens. Jag pratade för inte så länge sedan med Svenska Barnläkarföreningens ordförande Bårtås, och hon sa att man har stort förtroende för Rättsmedicinalverket och den process som nu sker. Vi har löst upp de knutarna”.

Anf. 45 Morgan Johansson (S). ”Vi gav Rättsmedicinalverket detta uppdrag. De knutar som fanns för några år sedan är upplösta, skulle jag vilja säga. Det finns nu ett stort förtroende för processen hos till exempel Barnläkarföreningen och Socialstyrelsen. Vi tar fram några av de mest moderna metoderna för att se till att det finns en stor säkerhet i de bedömningar som görs. Vi går också fram till riksdagen med möjlighet att tidigarelägga bedömningarna så att de inte görs i slutet av asylprocessen utan i början, det vill säga innan man har hunnit bo på boendena under lång tid”.

Den 16 januari 2018 besvarade migrationsminister Heléne Fritzon en interpellation om åldersbedömningar (2017/18:167). Det följande anfördes.

Anf. 111 Migrationsminister Heléne Fritzon. ”Fru talman! Christina Høj Larsen har frågat mig om hur jag ser på den kritik som riktats mot åldersbedömningar av asylsökande ensamkommande barn och om jag avser att ta något initiativ för att möta den kritik som riktats mot åldersbedömningarna av asylsökande ensamkommande barn /.../ Systemet med medicinska åldersbedömningar hade i praktiken för en längre tid sedan upphört att fungera, och det har därför varit angeläget för regeringen att finna en ordning för hur sådana ska kunna genomföras. Regeringen gav därför Rättsmedicinalverket i uppdrag att i samarbete med Migrationsverket utforma ett system för medicinska åldersbedömningar, och ett sådant finns nu på plats sedan våren 2017. Regeringen ställer krav på att metoderna för medicinska åldersbedömningar ska bygga på forskning och beprövad erfarenhet samt att systemet ska vara rättssäkert. Rättsmedicinalverket uttalar sig aldrig med större säkerhet än de vetenskapliga metoderna tillåter. Regeringen har tidigare gett Socialstyrelsen i uppdrag att fördjupa kunskapen om magnetkameraundersökning som metod för medicinska åldersbedömningar. Uppdraget ska samordnas med det arbete som görs inom ramen för det uppdrag som Rättsmedicinalverket har fått gällande att genomföra medicinska åldersbedömningar och ska redovisas senast den 31 maj 2018. Sammanfattningsvis är detta, inklusive valen av metoder för de medicinska åldersbedömningarna, bedömningar som görs av myndigheterna i enlighet med tillämpliga rättssäkerhetsgarantier, forskning och beprövad erfarenhet”.

Anf. 112 Christina Høj Larsen (V). ”Ett ja är ett ja och ett nej är ett nej. Så säger ofta migrationsministern när det gäller beslut om asylansökningar. Det kan verka logiskt och enkelt. Men verkligheten är inte riktigt så enkel. Framför allt förutsätter den här tvärsäkerheten om ett ja eller ett nej att det har skett en rättssäker process där den asylsökande fått sina rättigheter och sin rättssäkerhet tillgodosedd under processens samtliga steg. Redan för två månader sedan, när jag lämnade in den här interpellationen, fanns det skarp kritik mot de nya metoder för åldersbedömning som utformats av Rättsmedicinalverket. Nu, två månader senare och efter Svenska Dagbladets omfattande granskning, är kritiken inget mindre än massiv från såväl svenska som internationella experter, från rättsläkare och annan hälso- och sjukvårdsprofession samt från organisationer som arbetar med barnrättigheter och asylrätt. Jag kommer inte att hinna redogöra i detalj för all den kritik som framförts, men jag vill sammanfatta lite grann vad det handlar om. För det första är metoden med knäleder ny och inte tillräckligt undersökt och granskad. Den har också visat sig ha väldigt stora felmarginaler. För det andra saknas en samlad helhetsbedömning innefattande psykosociala faktorer och barnläkar-kompetens, något som bland annat Unicef har påpekat. För det tredje är det så att benefit of the doubt, vilket innebär att man vid tvivel gör en bedömning till den sökandes fördel, i verkligheten inte tillämpas, vilket

bryter mot EU:s asylprocedur-direktiv. I klartext betyder detta, fru talman, att det system som regeringen varit så ivrig att få på plats just nu äventyrar barns rättigheter. Jag ska förklara vad jag menar med det. Man har granskat resultaten av åldersbedömningarna. Felprocenten ligger på 19 för pojkar, vilket är bekräftat av de tyska experter som varit med och tagit fram den här metoden. För flickor ligger felprocenten på 68, varför bedömningarna nu har pausats. I 17 av de 20 fall där second opinions har gjorts har resultatet gått tvärtemot det som gjorts av RMV. En av de svenska rättsläkare som tidigare var med i Rättsmedicinalverkets arbetsgrupp säger att felmarginalen kan vara så stor som 30 procent för pojkar. Det är en mycket hög siffra. Om vi utgår från att 30 procent av bedömningarna är felaktiga för dem som bedömts som över 18 efter endast knäledsröntgen kan hittills runt 1 000 barn ha skrivits upp i ålder felaktigt och bedömts som vuxna. Därutöver finns det en felmarginal även för dem som bedöms utifrån tandröntgen. Därför undrar jag och väldigt många andra hur ministern ser på den allvarliga kritik som riktats mot åldersbedömningarna, inte minst de senaste dagarna. Vad tänker ministern göra för att detta inte ska få fortsätta?"

Anf. 113 Heléne Fritzon (S). "Jag välkomnar det som Christina Høj Larsen kallar allvarlig kritik. Jag välkomnar alltid en debatt. Den gäller nu medicinska åldersbedömningar och till och med, även om det inte är regeringens ansvar, val av metoder. Det finns en professionell debatt och en debatt med medborgare, aktörer och intressenter. Det är i grunden väldigt bra för vårt samhälle. Det visar att vi har en rättsäker prövning".

Anf. 114 Christina Høj Larsen (V). "Kärnan i debatten är att valet av de metoder för åldersbedömning som nu kritiserats är ett resultat av en politisk beställning från regeringen. Det blev inte minst tydligt när Rättsmedicinalverkets Elias Palm intervjuades i Svenska Dagbladet den 13 december 2017. Jag citerar nu Elias Palm. Han säger: 'Om man läser vårt regeringsuppdrag så framgår det att vi förväntas bidra till att vuxna inte placeras med barn på svenska boenden för barn. Och att resurser avsedda för barn inte ska gå till vuxna. På grund av det har vi inte kunnat göra ett metodval utifrån att ett barn absolut aldrig ska felbedömas som vuxet. Hade man haft den ingången så hade vi säkert gjort ett annat metodval.' Fru talman! Hade vi haft den ingången så hade vi säkert gjort ett annat metodval. Elias Palm upprepade samma sak i söndagens Agenda. Rättsmedicinalverkets val av metod har alltså gjorts utifrån regeringens uppdrag. Där är fokus tydligt. Det viktigaste är att inga vuxna bor på boenden för barn och att inga resurser till barn går till vuxna. Fru talman! Det sägs inte ett ord om vikten av att barn aldrig får förlora sina barnrättigheter, att barn inte ska bo på boenden för vuxna och att barn aldrig får riskera att bedömas som vuxna och utvisas. Det sägs inte ett ord om det. Regeringen slår i stället ifrån sig kritiken mot åldersbedömningarna genom att hävda att benefit of the doubt, det vill säga dömande till den sökandes fördel, ska användas. Men vi ser tyvärr att det inte fungerar så i verkligheten. De medicinska åldersbedömningarna har allvarliga felmarginaler. Ändå är det oftast endast de och inte den andra information som talar för en lägre ålder, till exempel dokument från hemlandet eller utlåtanden från socialtjänst eller skola, som används. Det bedöms alltså inte till den sökandes fördel. Fru talman! Det betyder att man har valt metoder som inte främst är säkra enligt vetenskap och beprövad erfarenhet utan metoder som ska ge de svar som regeringen vill ha. Hade man velat någonting annat hade man valt en annan metod, som Elias Palm sa".

Anf. 115 Christina Örnebjär (L). ”Det ligger ett uppdrag hos Socialstyrelsen. Man ska fördjupa kunskapen om magnetkameraundersökningar. Det ska redovisas den sista maj. Vad gör man från regeringens sida om metoden visar fel med si eller så många procent, med si eller så många personer eller si eller så många månader? Vad händer då med de bedömningar som redan har gjorts? Ska de göras om? Ska man få en ny prövning av de beslut som inte har hunnit verkställas? Det här handlar mycket riktigt om rättssäkerhet. Det har sagts många gånger i tidigare debatter och även i denna. Tycker verkligen statsrådet att detta är rättssäkert? Tycker verkligen statsrådet att det blir en rättssäker behandling när man låter undersökningarna pågå och väntar på utvärderingen? Jag undrar som sagt: Vad kommer man att göra när bedömningen och utvärderingen kommer om det visar sig att detta är en metod som är fel?”

Anf. 116 Heléne Fritzon (S). ”Fru talman! Låt mig börja i den senare delen. Christina Örnebjär från Liberalerna frågar mig varför var det var så bråttom. Bakgrunden är att under den dåvarande borgerliga regeringens tid, på sommaren 2012, gjordes ett rättsligt ställningstagande om åldersbedömningar. Det visade sig dock då att det inte fanns någon organisation för utförandet av medicinska åldersbedömningar. Det saknades vårdinrättningar, och det behövde byggas en organisation. Systemet med medicinska åldersbedömningar i Sverige hade därmed i praktiken upphört att fungera. Efter 2015 tror jag inte att någon i Sveriges riksdag inte har uppmärksammat att vi då tog emot 163 000 asylsökande i Sverige och över 35 000 ensamkommande barn och unga. Det har sedan 2015 ställt oerhört stora krav på Sverige. Därför finns sedan våren 2017 en ordning för medicinska åldersbedömningar. Jag måste tydligen vara väldigt tydlig med en sak, så det ska jag vara: Regeringen har ställt krav på Rättsmedicinalverket att man ska använda sig av metoder som bygger på forskning och beprövad erfarenhet och att systemet ska vara rättssäkert. Det är de tre delar som regeringen har ställt krav på. Regeringen har inte valt metod, utan det är myndigheten som väljer vilken metod som man ska använda. Det ska vara experter och profession som gör det, men det hela ska vila på forskning och beprövad erfarenhet och vara rättssäkert. Det avviker inte från de flesta områden inom hälso- och sjukvården i dag, utan dessa krav är ständigt återkommande i det som sedan blir professionens metodval. Det är alltså inte någon skillnad i denna del. Sverige är inte ensamt om detta i Europa. Det finns ett stort antal länder som använder sig av medicinska åldersbedömningar, och det finns länder som har valt att använda sig av de metoder som man inte längre har i Sverige - utan att man för någon debatt om dem där. Jag tror inte att det finns en bild av att Sverige har den sämsta metoden, utan vi har dessutom höga krav på rättssäkerheten”.

Anf. 118 Christina Örnebjär (L). ”Man gör nu på RMV just det som regeringen har bett dem att göra. Men frågan handlar inte bara om de medicinska bedömningarna. Det står inte heller i interpellationen någonting om de medicinska bedömningarna. Det här handlar om så mycket mer. Hur är det exempelvis med biträden och tolkar? Hur är det med gode män? Många gör ett fantastiskt jobb medan andra inte gör ett lika fantastiskt jobb. För många handlar det om förutsättningarna för att göra just det här jobbet. Låt oss se på det vi kan kalla för en systemkollaps, för det ordet används i så många andra sammanhang. När det gäller just systemet för bedömningar av ålder och asylsystemet måste jag kalla det för en systemkollaps. Detta måste ses i ett sammanhang. Frågan är, och frågan i interpellationen var, varför statsrådet inte har svarat på den massiva kritiken i granskningarna, i artiklarna och i reportagen. Vi har sett reportage efter reportage, och ansvarigt statsråd har inte svarat. Jag undrar

fortfarande över precis den fråga som ställdes i interpellationen: Varför har inte statsrådet svarat på den kritik som kommer från medierna, från bekyrnade medborgare, från olika journalister, från radio och tv och från diverse tidningar? Det skulle jag fortfarande gärna vilja ha svar på”.

Anf. 119 Heléne Fritzon (S). ”Detta är naturligtvis en stor och viktig del av mitt politiska arbete som migrationsminister. Men Christina Örnebjär kommer inte att få höra mig svara på om metoden för medicinsk åldersbedömning är rätt eller fel, för valet av metod är inte ett politiskt ansvar. Det är inte riksdagen som väljer metod för medicinska åldersbedömningar. Det är inte heller regeringen som gör det, utan det har vi myndigheter och en profession som ansvarar för. I det här fallet är det läkare som har ansvaret, precis som det är inom hälso- och sjukvård i övrigt. Dessa svar kommer alltså inte att komma från mig. När det gäller Socialstyrelsens uppdrag är det inte ett utvärderingsuppdrag, utan det är ett uppföljningsuppdrag. Det följer vi naturligtvis väldigt nära. Det är ett otroligt viktigt uppdrag, och det är precis så man ska jobba med att utveckla både metoder och uppdrag och att hela tiden jobba med kunskap och kompetens kring frågorna. Det lär vi få återkomma till när Socialstyrelsen kommer med detta”.

Gällande ordning

Regeringens styrning

Regeringens styrfunktion är konstitutionellt stadfast. Den framgår av 1 kap. 6 § regeringsformen (RF) som säger att regeringen styr riket och att den gör det under ansvar inför riksdagen. Vad som närmare avses med den styrande makten anges dock inte i paragrafen. Enligt förarbetena får man i stället av RF:s olika kapitel läsa sig till innebörden av den styrande makten (prop. 1973:90 s. 230).

Vidare anføres i en kommentar till RF att allt som ingår i den styrande makten inte är omnämnt i grundlagstexten (Erik Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 70). Regeringens styrande funktion har ofta definierats som en restfunktion, vilket innebär att till den räknas alla de uppgifter som inte är lagstiftning, beskattning, budgetreglering, förvaltning eller rättsskipning (Erik Holmberg och Nils Stjernquist, Vår författning, 13 uppl. rev. av Magnus Isberg och Göran Regner, 2003, s. 127).

I vid mening måste således regeringens styrfunktion förstås på det sättet att i den ingår alla uppgifter som är nödvändiga för styran­det av riket och som inte enligt grundlag eller lag ska utföras av något annat organ. Förvaltningsmyndigheterna är regeringens redskap och står till dess förfogande att styra riket (bet. 2005/06:KU8 s. 38 f.).

Av 12 kap. 1 § RF följer att under regeringen lyder statliga förvaltningsmyndigheter som inte är myndigheter under riksdagen. Av bestämmelsen följer att myndigheterna i princip är skyldiga att följa de föreskrifter av allmän natur och de direktiv för särskilda fall som regeringen meddelar (prop. 1973:90 s. 397). Regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna begränsas av regeringsformen i två avseenden. För det första följer en begränsning av legalitetsprincipen, dvs. principen om den offentliga maktens lagbundenhet (1 kap. 1 § RF) enligt vilken alla samhällsorgan, inklusive regeringen, är

bundna av gällande rätt. Regeringen får således inte utfärda direktiv till myndigheterna i strid med gällande rätt. För det andra följer en begränsning av 12 kap. 2 § RF som föreskriver att ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag. Avsikten med dessa begränsningar av regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna är att garantera den enskildes rättssäkerhet (prop. 1973:90 s. 397 f.).

Sammantaget innebär denna reglering att 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 en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag.

Frågan om informella kontakter mellan Regeringskansliet och myndigheterna har behandlats i den s.k. verksledningspropositionen (prop. 1986/87:99 om ledning av den statliga förvaltningen). I propositionen anfördes att kontakter inom området för regeringsformens begränsningsregel bör – i den mån de är nödvändiga – präglas av mycket stor återhållsamhet med hänsyn till de rättssäkerhetsgarantier som åsyftas med 11 kap. 7 § RF (nuvarande 12 kap. 2 § RF) och att sådana för regeringens del bör skötas på tjänstemannanivå.

Under sin behandling av propositionen uttalade konstitutionsutskottet att det enligt utskottets uppfattning finns ett stort behov av informella kontakter mellan förvaltningsmyndigheterna och Regeringskansliet (bet. KU 1986/87:29 s. 13). Enligt utskottet är det över huvud taget svårt att föreställa sig en smidig och väl fungerande förvaltningsapparat utan informella kontakter av olika slag. Att de informella kontakterna innebär vissa risker för ministerstyret kan inte förnekas. Därför bör dessa kontakter vara mer inriktade på information än på styrning, anförde utskottet.

Beredningskravet i regeringsformen

Enligt 7 kap. 2 § RF ska vid beredningen av regeringsärenden behövliga upplysningar och yttranden begäras in från berörda myndigheter, och i den omfattning som behövs ska också sammanslutningar och enskilda ges tillfälle att yttra sig. RF kan således sägas föreskriva ett visst remisstväng (Erik Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 326).

Bedömning av ålder i asylprocessen

Betydelsen av att vara barn i asylprocessen

Av 1 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716), förkortad UtL, framgår att med barn avses i utlänningslagen en person som är under 18 år. Enligt 1 kap. 10 § UtL, som har sin grund i artikel 3 i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), ska i fall som rör ett barn särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. När frågor

om tillstånd ska bedömas och ett barn berörs av ett beslut i ärendet ska barnet höras om det inte är olämpligt (1 kap. 11 § UtIL). Det finns även särskilda bestämmelser i utlänningslagen om barns rätt till uppehållstillstånd (se t.ex. 5 kap. 6 § andra stycket UtIL).

För ensamkommande asylsökande barn gäller också en särskild mottagningsprocess. En anvisningskommun ansvarar för att det ensamkommande barnet får ett boende som är anpassat till barnets behov (3 § lagen [1994:137] om mottagande av asylsökande m.fl.) och barnet har rätt till en god man (2 § lagen [2005:429] om god man för ensamkommande barn). Ett ensamkommande asylsökande barn har även rätt till skolgång och gymnasieutbildning (jfr 7 kap. 2 §, 15 kap. 5 § och 29 kap. 2 § skollagen [2010:800]) och hälso-, sjuk- och tandvård (jfr 5 § lagen [2008:344] om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.). Vuxna asylsökande ska i stället erbjudas plats på en förläggning och har inte rätt till vård i samma utsträckning som barn.

Bedömning av ålder

Det finns inga bestämmelser i utlänningslagen som reglerar hur bedömningen av en asylsökandes ålder ska gå till. Däremot framgår det av 13 kap. 17 § UtIL att i de fall den som ansöker om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § uppger att han eller hon är ett ensamkommande barn ska Migrationsverket, om det finns skäl att ifrågasätta att sökanden är under 18 år, så snart som möjligt göra en åldersbedömning och fatta ett tillfälligt beslut om sökandens ålder. Om det är uppenbart att sökanden är 18 år eller äldre krävs dock inte någon sådan åldersbedömning eller något sådant beslut. Ett slutligt ställningstagande till sökandens ålder ska göras i samband med det slutliga beslutet i ärendet om uppehållstillstånd. Av 13 kap. 18 § framgår det att Migrationsverket, innan det fattar ett tillfälligt beslut enligt 17 § som innebär att sökanden bedöms vara 18 år eller äldre, ska ge sökanden tillfälle att genomgå en medicinsk åldersbedömning. En medicinsk åldersbedömning får utföras endast om sökanden har gett sitt skriftliga samtycke. Kostnaden för den medicinska åldersbedömningen ska betalas av staten. Dessa bestämmelser trädde i kraft den 1 maj 2017 (prop. 2016/17:121, bet. 2016/17:SfU18, rskr. 2016/17:204).

Vidare framgår det av utlänningsförfordningen (2006:97), förkortad UtIF, att Migrationsverket, i samband med att ett ensamkommande barn ansöker om uppehållstillstånd som flykting eller som annan skyddsbehövande, ska informera barnet om möjligheten att genomgå en läkarundersökning för att fastställa hans eller hennes ålder (8 kap. 10 h §). Informationen ska innehålla upplysningar om undersökningsmetoden och eventuella konsekvenser som resultatet av den medicinska åldersbedömningen kan få för prövningen av ansökan om uppehållstillstånd samt om att konsekvensen av ett nekat samtycke till medicinsk åldersbedömning utan godtagbar anledning kan bli att sökanden bedöms vara 18 år eller äldre. Informationen ska lämnas i samband med ansökan och på ett språk som den sökande förstår. Bestämmelsen infördes i samband med genomförandet av det första asylprocedurdirektivet

(2005/85/EG). Regeringen anförde då att en läkarundersökning inte är en utredningsmetod som Migrationsverket använder sig av för att kunna fatta beslut om en asylansökan från ett barn utan något som den enskilde erbjuds för att styrka sin ålder (prop. 2009/10:31 s. 199).

Av 4 kap. 21 d § UtIF, som infördes efter att regeringen beslutat att ge Rättsmedicinalverket (RMV) i uppdrag att utföra medicinska åldersbedömningar, framgår att på begäran från Migrationsverket ska RMV utföra medicinska åldersbedömningar i ärenden om uppehållstillstånd.

Det är den asylsökande som har bevisbördan för sitt påstådda skyddsbehov och som ska göra både sin berättelse och sin identitet, av vilken åldern är en del, sannolik (se t.ex. MIG 2007:9 och MIG 2011:11).

Migrationsverket har emellertid en allmän utredningsskyldighet och i ärenden som rör asyl, särskilt när det gäller barn, har Migrationsverket ett större utredningsansvar än vad som gäller i många andra ansökningsärenden (jfr prop. 2004/05:170 s. 155). Migrationsverkets utredningsskyldighet och serviceskyldighet gäller under hela asylförfarandet. Utredningsansvaret innefattar att Migrationsverket ska se till att beslutsunderlaget är tillräckligt och i förekommande fall ange vad som behöver kompletteras.

Medicinsk åldersbedömning

I artikel 25.5 i det omarbetade asylprocedurdirektivet (2013/32/EU) finns en bestämmelse om att medlemsstaterna får använda sig av läkarundersökningar för att fastställa åldern på ensamkommande barn i samband med prövningen av en asylansökan i sådana fall där det, efter sökandens allmänna uttalanden eller på grund av andra relevanta indikationer, finns tvivel om sökandens ålder. Om det fortfarande finns tvivel om sökandens ålder efter läkarundersökningen ska medlemsstaten utgå från att sökanden är underårig.¹⁴ Av samma artikel framgår att barnet före prövningen ska informeras om att en åldersbedömning (åldersbestämning enligt direktivets språkbruk) kan komma att göras och att informationen ska ges på ett språk som denne förstår eller rimligen kan förväntas förstå. Informationen ska innehålla upplysningar om undersökningsmetoden och eventuella konsekvenser som resultatet kan få för prövningen av ansökan. Information ska också lämnas om konsekvenserna av en vägran att genomgå en läkarundersökning. Barnets och/eller dennes företrädarens samtycke krävs för att undersökningen ska få genomföras. Ett beslut om avslag på en ansökan om internationellt skydd får inte enbart basera sig på att ett ensamkommande barn har vägrat att undergå en läkarundersökning. Direktivet har genomförts i svensk rätt genom författningsändringar som trädde i kraft den 1 januari 2017 (prop. 2016/17:17, bet. 2016/17:SfU6, rskr. 2016/17:78).

¹⁴ Artikel 25.5 första stycket (2013/32/EU): ”Medlemsstaterna får använda sig av läkarundersökningar för att fastställa åldern på ensamkommande barn i samband med prövningen av en ansökan om internationellt skydd i sådana fall där medlemsstaterna, efter sökandens allmänna uttalanden eller andra relevanta indikationer hyser tvivel beträffande sökandens ålder. Om medlemsstaterna därefter fortfarande hyser tvivel när det gäller sökandens ålder ska de utgå ifrån att sökanden är underårig”.

I förhållande till det förut gällande direktivet från 2005 (2005/85/EG) anges nu att medlemsstaten ska utgå från att sökanden är underårig om det fortfarande finns tvivel om sökandens ålder efter läkarundersökningen (artikel 25.5). Vid genomförandet av direktivet i svensk rätt (prop. 2016/17:17 s. 63 f.) framhöll regeringen att det omarbetade asylprocedurdirektivets bestämmelser, inklusive den nya ovan beskrivna bestämmelsen i artikel 25.5, var uppfyllda genom gällande rätt, och att det därför inte krävdes några författningsändringar, vilket efterfrågats av ett flertal remissinstanser. Enligt regeringen gäller i svensk rätt den inom asylrätten internationellt vedertagna bevislätnadsregeln ”benefit of the doubt”, som framgår av bl.a. UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning enligt 1951 års konvention och 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning. Principen innebär att en sökandes uppgifter ska läggas till grund för beslut om han eller hon gjort vad som varit möjligt för att göra sin berättelse sannolik och den inte präglas av bristande trovärdighet eller inkonsekvens. Principen gäller även i fråga om sökandens eventuella underårighet. Det innebär att sökandens uppgifter ska läggas till grund för bedömningen om de framstår som rimliga och de faktiska förhållandena inte kan klarläggas. Sista meningen i det första stycket i bestämmelsen i artikel 25.5 i det omarbetade asylprocedurdirektivet måste ses som ett uttryck för denna bevislätnadsregel. Regeringen konstaterar vidare att även om det saknas uttryckligt författningsstöd för principen i svensk rätt har det kommit till klart uttryck i förarbetena till 1989 års utlänningslag att denna bevislätnadsregel till den sökandes fördel ska tillämpas vid prövningen av huruvida någon är att anse som flykting eller annan skyddsbehövande (prop. 1979/80:96 s. 88, se även prop. 1996/97:25 s. 98 och 294). Att principen ska tillämpas följer också av praxis från Migrationsöverdomstolen (MIG 2007:12 och 2007:37).

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet granskade hösten 2012 regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna (bet. 2012/13:KU10 s. 80 f.). Utskottet uttalade då bl.a. att det i regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet. Detta förutsätter att regeringen följer myndigheternas verksamhet och vid behov vidtar de åtgärder som är nödvändiga från ett styrningsperspektiv, givetvis i beaktande av myndigheternas självständighet enligt 12 kap. 2 § RF. Utskottet framhöll att regeringen, oaktat formerna för regeringens styrning och det ansvar som regeringen ger myndighetsledningar, alltjämt är ansvarig inför riksdagen för rikets styrelse (s. 99).

Utskottet granskade under våren 2009 statsrådets ansvar för styrningen av Sida (bet. 2008/09:KU20 s. 164 f.). I samband med det erinrade utskottet om att det var viktigt att riksdagen och regeringen i efterhand följer upp och utvärderar en myndighets verksamhet för att förvissa sig om att den har

bedrivits i överensstämmelse med vad som varit avsett, särskilt under förutsättningar där myndigheter ges ett stort handlingsutrymme. Utskottet noterade att regeringen under alla förhållanden bär ett ansvar för myndigheters verksamhet och att det ansvariga statsrådet har ett särskilt ansvar. Vidare påpekade utskottet bl.a. att vederbörande statsråd ansvarar för att sörja för att regeringen vid behov vidtar sådana åtgärder som krävs för att avhjälpa brister i myndigheters verksamhet, även om varje förvaltningsmyndighet är självständig i den omfattning som framgick av dåvarande 11 kap. 7 § RF (nuvarande 12 kap. 2 § RF).

Konstitutionsutskottet granskade hösten 2008 beredningskravet i olika typer av regeringsärenden (bet. 2008/09:KU10 s. 46 f.). När det gäller beslut om regleringsbrev till myndigheter angav Regeringskansliet i sin svarspromemoria att upplysningar och synpunkter som regel begärs in från den myndighet som regleringsbrevet avser. Utöver det som myndigheten har framfört i sitt budgetunderlag sker detta normalt vid den årliga mål- och resultatdialogen mellan det för myndigheten ansvariga departementet och myndigheten samt genom underhandskontakter med myndigheten. När det gäller särskilda beslut om utredningsuppdrag till myndigheter angav Regeringskansliet att upplysningar och yttranden från berörda myndigheter begärs in som regel. Ett särskilt beslut har ibland sin upprinnelse i förslag i en upprättad promemoria eller i ett betänkande. Sådana promemorior och betänkanden remitteras regelmässigt till berörda myndigheter och sammanslutningar. Remisstiden är normalt tre månader. Därutöver begärs som regel upplysningar in under hand i en process där myndigheten på ett tidigt stadium är med och arbetar fram uppdraget. Myndigheten ges vid olika tidpunkter tillfälle att lämna synpunkter på utkast till uppdrag. Som regel sker ingen annan dokumentation än att minnesanteckningar förs vid möten med myndighetsföreträdare. I sitt ställningstagande anförde utskottet att de skilda rutiner som beskrivits för begära in yttranden och upplysningar i olika typer av regeringsärenden fick anses vara förenliga med de krav som kan ställas på beredningen av regeringsärenden.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 6 mars 2018 en svarspromemoria utarbetad inom Justitiedepartementet, bilaga A3.4.2.

I promemorian anges att följande åtgärder vidtagits i syfte att skapa förutsättningar för medicinska åldersbedömningar inom ramen för ansökningar om uppehållstillstånd mellan 2010 och 2016.

- För att få ett bättre underlag vid Migrationsverkets åldersbedömningar gav regeringen verket ett uppdrag i regleringsbrevet för 2013 att erbjuda medicinska åldersbedömningar enligt Socialstyrelsens rekommendationer från den 26 juni 2012, när inte klarhet i åldersfrågan kan nås på något annat sätt.

- I Migrationsverkets regleringsbrev för 2014 gav regeringen verket i uppdrag att återrapportera om hur många åldersbedömningar som gjorts rörande asylsökande ensamkommande barn och hur många av dessa som genomförts i enlighet med Socialstyrelsens riktlinjer. Verket skulle vidare redovisa vidtagna åtgärder för att öka användningen av medicinska åldersbedömningar jämfört med föregående år i ärenden där åldern är oklar och det inte är uppenbart att den asylsökande är under eller över 18 år.
- Ett mål för höjd ambitionsnivå vad gäller åldersbedömningar infördes i Migrationsverkets regleringsbrev för 2016. Migrationsverket skulle redovisa de åtgärder som myndigheten vidtagit för att i ökad utsträckning åldersbedöma asylsökande ensamkommande barn vid registreringen för att bl.a. kunna bedöma om kontroll i Eurodac ska göras och om Dublin-förordningen ska tillämpas.
- Den 19 maj 2016 gav regeringen Rättsmedicinalverket i uppdrag (Gu2016/03931/Å) att utifrån aktuell forskning och beprövad erfarenhet med stor skyndsamhet påbörja genomförandet av medicinska åldersbedömningar inom ramen för ansökningar om uppehållstillstånd och omedelbart öka förmågan och kapaciteten på detta område samt att utveckla sin förmåga att genomföra medicinska åldersbedömningar inom ramen för brottmålsprocessen. Uppdraget skulle genomföras efter samråd med Migrationsverket, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Socialstyrelsen.
- Den 14 juli 2016 gav regeringen Socialstyrelsen i uppdrag (S2016/04832/FS) att fördjupa kunskapen om magnetkameraundersökning som metod för medicinska åldersbedömningar av 18-årsgränsen inom ramen för ansökningar om uppehållstillstånd och brottmålsprocessen. Uppdraget ska samordnas med det arbete som görs inom ramen för det uppdrag som Rättsmedicinalverket har fått att genomföra medicinska åldersbedömningar. I uppdraget ingår att se över om de metoder som Rättsmedicinalverket avser att använda skulle kunna kompletteras. Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2018.
- Den 14 december 2016 gav regeringen Rättsmedicinalverket ett återrapporteringskrav i myndighetens regleringsbrev för 2017 om redovisning av de åtgärder som vidtagits för att säkerställa att medicinska åldersbedömningar kan genomföras inom ramen för ansökningar om uppehållstillstånd och att kapaciteten motsvarar Migrationsverkets behov. Rättsmedicinalverket ska redovisa hur myndigheten arbetat med medicinska åldersbedömningar inom ramen för brottmålsprocessen respektive inom ramen för ansökningar om uppehållstillstånd. Av redovisningen ska bl.a. framgå hur Rättsmedicinalverket arbetat med kvalitetssäkring av de medicinska åldersbedömningarna och hur uppdraget att genomföra medicinska åldersbedömningar (Gu2016/03931/Å) har påverkat myndighetens övriga verksamhet.
- Den 22 december 2016 angav regeringen som mål för medicinska åldersbedömningar i Migrationsverkets regleringsbrev för 2017 att myndigheten

ska bidra till att medicinska åldersbedömningar kan genomföras i väsentligt högre utsträckning än vad som gjorts hittills. Myndigheten ska redovisa måluppfyllelsen och genomförda insatser för att uppnå målet. Inom ramen för en delredovisning ska myndigheten ge en analys av bl.a. varför andelen ålderssuppskrivningar ökar eller minskar över tid samt redovisa antalet beslut där åldern på ett ensamkommande asylsökande barn har korrigerats. Slutredovisning lämnas i Migrationsverkets årsredovisning för 2017.

Som svar på utskottets fråga om vilka överväganden som låg till grund för att inte invänta pilotstudien från Socialstyrelsen innan RMV i maj 2016 gavs i uppdrag att ”med stor skyndsamhet” påbörja medicinska åldersbedömningar anges i promemorian att det mot bakgrund av det stora antalet ensamkommande barn som ansökt om asyl i Sverige var angeläget att få till stånd ett fungerande system för medicinska åldersbedömningar. Vidare anges att det i uppdraget till Rättsmedicinalverket inte angavs vilka metoder för medicinsk åldersbedömning som myndigheten skulle använda sig av, men att metoderna skulle bygga på forskning och beprövad erfarenhet och att systemet skulle vara rättssäkert.

På frågan om hur regeringen har säkerställt att dels RMV:s utlåtanden när det gäller medicinska åldersbedömningar, dels Migrationsverkets prövningar av uppehållstillstånd görs i enlighet med principen om ”benefit of the doubt” enligt artikel 25.5 i asylprocedurdirektivet (2003/32/EU) anges i promemorian att det är Migrationsverkets ansvar att säkerställa att asylprövningen i första instans görs i enlighet med gällande regelverk och praxis. Vidare framgår av svaret att Regeringskansliet löpande följer utvecklingen av rättssäkerheten i asylprocessen, inklusive arbetet med medicinska åldersbedömningar, genom fortlöpande dialog med berörda myndigheter och genom deras årsredovisningar.

Av promemorian framgår också att regeringen inte har vidtagit någon särskild åtgärd med anledning av den kritik som sedan hösten 2017 framförts från läkarhåll mot RMV:s förfarande när det gäller medicinska åldersbedömningar. Regeringskansliet håller sig dock löpande informerat om Rättsmedicinalverkets arbete med medicinska åldersbedömningar.

Vidare anges i promemorian att beredningen av myndigheternas regleringsbrev för 2017 och uppdraget till Rättsmedicinalverket har skett i enlighet med riktlinjerna i Statsrådsberedningens promemoria Samrådsformer i Regeringskansliet (SB PM 2012:1). Det finns inga särskilda underlag till grund för beslutet om uppdrag till Rättsmedicinalverket respektive beslutet om regleringsbrev för Migrationsverket.

På frågan om vad som fick regeringen att inte ge något uppdrag när det gäller medicinska åldersbedömningar i Migrationsverkets regleringsbrev för 2018 anges i promemorian att det inte fanns ett behov av ett sådant uppdrag vid tidpunkten för beslut.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att den svenska förvaltningsmodellen kännetecknas av att myndighetsutövning och lagtillämpning i enskilda fall ska bedrivas självständigt av förvaltningsmyndigheterna. I fråga om Rättsmedicinalverkets utförande av medicinska åldersbedömningar angav regeringen även i sitt uppdrag till myndigheten att Rättsmedicinalverket vid genomförandet av uppdraget särskilt skulle beakta krav på vetenskaplighet, beprövad erfarenhet, rättssäkerhet, etik och de särskilda rättigheter som barn har enligt internationella konventionsåtaganden.

Utskottet har därför inte något att anföra mot regeringens agerande i detta granskningsärende.

3.5 Polisens hantering av sitt it-system

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 400-2017/18), *bilaga A3.5.1*, begärs det att utskottet granskar regeringens hantering av ett avsteg från en gällande förordning.

Anmälarna hänvisar till att det av uppgifter i massmedier framstår som att Polismyndigheten har gjort ett avsteg från en gällande förordning i samband med säkerhetskopiering av myndighetens it-system. Det har, enligt anmälarna, inte framgått om det är fråga om säkerhetskopiering av hela eller delar av systemet. Anmälarna framhåller att det oavsett omfattning är väldigt allvarligt om kopieringen har genomförts på ett sätt som inte är tillräckligt säkert. I värsta fall kan det ha medfört att alla uppgifter i Polismyndighetens it-system har läckt.

Enligt anmälarna bör konstitutionsutskottet granska om regeringen har haft kännedom om Polismyndighetens agerande, och om det i så fall har lämnats någon information till riksdagen. Anmälarna anser också att utskottet bör utreda vad som egentligen har hänt på Polismyndigheten.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. två svarspromemorior från Justitiedepartementet, *bilaga A3.5.2–3*.

Utredning i ärendet

Rapportering i massmedier

På Sveriges Radios webbplats (sverigesradio.se) anges i en artikel som publicerades den 5 september 2017 med rubriken *Rikspolischefen frångick säkerhetsskyddsförordningen* att rikspolischefen Dan Eliasson i april 2015

fattat ett beslut med innebörd att ett privat företag skulle få fjärråtkomst till Polismyndighetens personal- och lönesystem (Palasso), som innehåller hemliga uppgifter med bäring på rikets säkerhet, utan att använda sig av ett kryptosystem som godkänts av Försvarmakten. Beslutet innebar enligt artikeln att rikspolischefen gjorde avsteg från säkerhetsskyddsförordningen som föreskriver att hemliga uppgifter får krypteras endast med kryptosystem som har godkänts av Försvarmakten.

Den 26 oktober 2017 anges i en artikel på Sveriges Radios webbplats med rubriken *Eliasson fattade ytterligare beslut om undantag* att rikspolischefen Dan Eliasson den 20 april 2015 fattat ytterligare ett beslut om undantag från säkerhetsskyddsförordningens bestämmelser om kryptering. Enligt artikeln handlade det då om att Polismyndigheten behövde göra säkerhetskopior av it-system.

Skriftliga kommentarer från Polismyndigheten

Palasso

Polismyndigheten har på sin webbplats (polisen.se), bl.a. den 5 och 6 september 2017, kommenterat uppgifter i medierna gällande Palasso.

I kommentarerna anges bl.a. att Polismyndigheten har agerat i enlighet med säkerhetsskyddsförordningen. Vidare anges att försvarsmaktskrypto måste användas om hemliga uppgifter sänds i datanät utanför polisens kontroll. Om hemliga uppgifter sänds i datanät som polisen har kontroll över behöver försvarsmaktskrypto enligt Polismyndigheten inte användas. Av kommentarerna framgår även att ett externt företag hjälper myndighetens it-avdelning att hantera driften av det personaladministrativa systemet Palasso. Det framgår också att myndigheten beslutade att ge utrymme för it-avdelningen att inte använda Försvarmaktens krypto, för att i stället använda datanät inom myndighetens kontroll med andra säkerhetslösningar. Som kommentar till varför beslutet fattades anger myndigheten följande:

Det fanns i ett läge en viss risk att löneutbetalningarna till alla våra anställda inte hade gått att genomföra. Det gjorde att vi var tvungna att försäkra oss om att vi hade fler handlingsalternativ inom vår egen kontroll.

Säkerhetskopiering av datauppgifter

Polismyndigheten har på sin webbplats den 26 oktober 2017 kommenterat uppgifter i medierna om att myndigheten kan ha gjort avsteg från säkerhetsskyddsförordningen i sin säkerhetskopiering av datauppgifter.

I kommentaren anges bl.a. att Polismyndigheten inte har brutit mot säkerhetsskyddsförordningen när det gäller hantering av skyddsvärd information och att den lösning för säkerhetskopiering som används innebär att informationen överförs helt automatiserat från maskin till maskin inom polisen. Vid överföringen används en krypteringslösning godkänd av Försvarmakten. Av kommentaren framgår även att bakgrunden till beslutet var att Polismyndigheten hade en otillräcklig säkerhetskopiering av data inom

myndigheten och att det innebar en potentiellt mycket stor sårbarhet. Vidare framgår att bristen identifierades redan 2013 av Genomförandekommittén för den nya Polismyndigheten. I kommentaren anges även att Polismyndigheten har bett tillsynsmyndigheten Säkerhetspolisen om råd och vägledning kring användningen av datanät och kommunikationslösningar samt att myndigheten har stramat upp beredningsrutinerna för beslut.

Beslut om att inte inleda förundersökning

Palasso

En åklagare vid Särskilda åklagarkammaren beslutade den 13 oktober 2017 att inte inleda förundersökning med anledning av rikspolischefens beslut den 28 april 2015 om att ett externt företag skulle få fjärråtkomst till Polismyndighetens personal- och lönesystem utan att använda sig av ett kryptosystem som godkänts av Försvarmakten. I en bilaga till beslutet om att inte inleda förundersökning konstaterar åklagaren att det strider mot säkerhetsskyddsförordningen att fatta ett sådant beslut.

I bilagan till beslutet redogörs bl.a. för innehållet i 13 § säkerhetsskyddsförordningen (1996:633). Av den bestämmelsen framgår att myndigheter och andra som förordningen gäller för ska, innan de sänder hemliga uppgifter i ett datanät utanför deras kontroll, förvissa sig om att det för uppgifterna där finns en fullgod informationssäkerhet. Vidare framgår att hemliga uppgifter får krypteras endast med kryptosystem som har godkänts av Försvarmakten.

Åklagaren gör i beslutet följande bedömning:

För att en myndighet ska få skriva forskrifter eller besluta om undantag från en förordning måste det finnas ett bemyndigande i förordningen. Något bemyndigande för Polismyndigheten att besluta om undantag från 13 § säkerhetsskyddsförordningen finns inte i förordningen. Rikspolischefen har således inte ägt rätt, trots att Polismyndighetens IT-säkerhetssektion varit av annan uppfattning, att besluta om undantag från 13 § säkerhetsskyddsförordningen på sätt som skett i beslutet den 28 april 2015.

Av 13 § 1 st. säkerhetsskyddsförordningen följer att myndigheter och andra som förordningen gäller för ska, innan de sänder hemliga uppgifter i ett datanät utanför deras kontroll, förvissa sig om att det för uppgifterna där finns en fullgod informationssäkerhet.

Av inhämtade loggutdrag och av annat inhämtat material framgår att Polismyndigheten inte sänt eller på annat sätt befordrat eller röjt några hemliga uppgifter eller annan data från Polismyndighetens IT-system Palasso till företaget CGI, varför ingen lidit någon skada eller men av det myndighetsbeslut som fattades av rikspolischefen den 28 april 2015.

Myndighetsbeslutet den 28 april 2015 rör förvaltning av Polismyndighetens personal- och lönesystem och innefattar således inte myndighetsutövning mot enskilda. Beslutet är därför inte heller av sådant slag att det kan anses ha skett vid myndighetsutövning såsom begreppet definieras i 20 kap. 1 § brottsbalken. Med anledning av detta ska förundersökning inte inledas för tjänstefel eller annat brott då det inte finns anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal har förövats.

Säkerhetskopiering av datauppgifter

En åklagare vid Särskilda åklagarkammaren beslutade den 30 november 2017 att inte inleda förundersökning med anledning av Polismyndighetens beslut den 20 april 2015 om att överföra hemliga uppgifter inom Polismyndigheten från en ort till en annan ort. I beslutet anges följande:

Av 13 § säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) framgår att myndigheter och andra som förordningen gäller för ska innan de sänder hemliga uppgifter i ett datanät utanför deras kontroll, förvissa sig om att det för uppgifterna där finns en fullgod informationssäkerhet. Vidare framgår av bestämmelsen att hemliga uppgifter får krypteras endast med kryptosystem som har godkänts av Försvarsmakten.

Något bemyndigande för myndighetschefer att besluta om undantag från kraven i 13 § säkerhetsskyddsförordningen föreligger inte.

Av inhämtat material framgår att Polismyndigheten den 20 april 2015 fattat beslut om att överföra hemliga uppgifter inom Polismyndigheten från en ort till en annan ort. Uppgifter som inhämtats från Säkerhetspolisen, som ansvarar för delar av tillsynen av Polismyndighetens IT-system, visar att överföringen av ovan nämnda hemliga uppgifter har skett elektroniskt och varit skyddade av kryptosystem som godkänts av Försvarsmakten. Med anledning av detta ska förundersökning inte inledas då det inte finns anledning att anta att tjänstefel eller annat brott har begåtts.

Skriftliga frågor

Palasso

Den 19 september 2017 besvarade justitie- och inrikesminister Morgan Johansson en skriftlig fråga om säkerhetsskyddsförordningen (fr. 2016/17:1903). Han anförde följande:

Sten Bergheden har frågat mig om jag känt till att polischefen frångick bestämmelserna och bröt mot säkerhetsskyddsförordningen våren 2015.

Frågan är formulerad på ett sådant sätt att det framstår som att Rikspolischefen har brutit mot bestämmelserna i säkerhetsskyddsförordningen. Det är inte klarlagt om så är fallet och uppgifterna har tillbakavisats av Polismyndigheten.

Jag kan dock försäkra Sten Bergheden om att jag inte har haft kännedom om det som har inträffat.

Den 8 november 2017 besvarade justitie- och inrikesminister Morgan Johansson en skriftlig fråga om rikspolischefens beslut att frångå säkerhetsskyddsförordningen (fr. 2017/18:135). I frågan anfördes bl.a. att det vid sidan av de straffrättsliga reglerna finns olika typer av disciplinära åtgärder som kan bli aktuella när en arbetstagare begår fel i tjänsten. Av svaret framgår följande:

Tomas Tobé har frågat mig vilka ytterligare åtgärder jag avser att vidta med anledning av rikspolischefens beslut att frångå säkerhetsskyddsförordningen.

Åklagaren valde att inte inleda någon förundersökning i det aktuella ärendet. I en bilaga till beslutet att inte inleda förundersökning har åklagaren redovisat sin bedömning av ett beslut som rikspolischefen fattade den 28 april 2015. Enligt 17 § lagen om offentlig anställning

(1994:260) får disciplinpåföljd meddelas bara om arbetstagaren inom två år från förseelsen skriftligen har underrättats om vad som anförs mot honom. Oavsett hur rikspolischefens agerande ska betraktas är alltså frågan om eventuell disciplinpåföljd preskriberad, eftersom det aktuella beslutet fattades för mer än två år sedan.

Regeringen har följaktligen inte initierat någon arbetsrättslig åtgärd mot rikspolischefen. Jag kommer dock att noga förhöra mig om hur rikspolischefen avser att säkerställa att liknande situationer inte kan uppstå.

Att leda Sveriges största myndighet med omkring 30 000 anställda är ett komplext uppdrag. Jag har fortsatt förtroende för rikspolischefens sätt att utföra denna svåra uppgift.

Justitie- och inrikesminister Morgan Johansson har, bl.a. mot bakgrund av rikspolischefens beslut gällande Palasso, vid ytterligare två tillfällen fått frågor om han har fortsatt förtroende för rikspolischefen Dan Eliasson (fr. 2016/17:1907 och 2017/18:306). Justitie- och inrikesministern har svarat att han har fortsatt förtroende för rikspolischefens sätt att leda Sveriges största myndighet.

Palasso och säkerhetskopiering av datauppgifter

Den 13 december 2017 besvarade justitie- och inrikesminister Morgan Johansson en skriftlig fråga om säkerhetsskyddsförordningen (fr. 2017/18:395). I frågan anfördes bl.a. att åklagare vid två tillfällen konstaterat att rikspolischefen brutit mot förordningen. Justitie- och inrikesministern anförde följande:

Tomas Tobé har frågat mig angående rikspolischefens eventuella regelbrott.

Åklagaren har valt att inte inleda någon förundersökning i det aktuella ärendet. Även om Polismyndigheten inte brutit mot säkerhetsskyddsförordningen i hanteringen av skyddsvärd information, kan jag konstatera att det förelegat brister i Polismyndighetens hantering av ärendet. Jag har tagit upp detta med rikspolischefen och Polismyndigheten har nu stramat upp sina beredningsrutiner.

Regeringen har nyligen beslutat en lagrådsremiss om en ny, modern säkerhetsskyddslag. I den nya lagen förtydligas bland annat kraven på skydd av verksamheter som har betydelse för Sveriges säkerhet, vilket inkluderar it-system.

Gällande ordning

Regeringens styrning av förvaltningen

Av 1 kap. 6 § regeringsformen (RF) följer att regeringen styr riket och att den är ansvarig inför riksdagen. Under regeringen lyder enligt 12 kap. 1 § RF de statliga förvaltningsmyndigheterna. Av 12 kap. 2 § RF följer att förvaltningsmyndigheterna är självständiga i beslutsfattandet i enskilda ärenden som innebär myndighetsutövning mot enskilda eller som rör tillämpningen av lag.

Ledningens ansvar

Polismyndigheten leds enligt 31 § förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten av en myndighetschef. Av 3 § 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.

Säkerhetsskyddsförordningen

Av säkerhetsskyddslagen (1996:627) och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) följer att lagen och förordningen gäller vid verksamhet hos Polismyndigheten.

Av 13 § säkerhetsskyddsförordningen framgår att myndigheter och andra som förordningen gäller för ska, innan de sänder hemliga uppgifter i ett datanät utanför deras kontroll, förvissa sig om att det för uppgifterna där finns en fullgod informationssäkerhet. Vidare framgår av bestämmelsen att hemliga uppgifter får krypteras endast med kryptosystem som har godkänts av Försvarsmakten.

I säkerhetsskyddsförordningen finns det inte någon bestämmelse som bemyndigar Polismyndigheten att föreskriva undantag från 13 § säkerhetsskyddsförordningen.

Tidigare granskning

Utskottet har vid flera tillfällen granskat statsråds ansvar för *brister i myndigheternas verksamhet*, bl.a. när det gäller regelefterlevnad.

Våren 2002 granskade utskottet utbildningsministerns ansvar för Centrala studiestödsnämndens (CSN) förutsättningar att genomföra sina uppgifter (bet. 2001/02:KU20 s. 182 f.). Utskottet anförde att CSN under en följd av år har haft problem samt att utbildningsministern noggrant följt utvecklingen vid myndigheten och medverkat till att åtgärder vidtagits för att förbättra situationen. Mot bakgrund av att situationen inte hade kunnat förbättras trots att bristerna länge varit uppmärksammade underströk utskottet att regeringen, och framför allt utbildningsministern, bar ansvaret för att tillräckliga åtgärder inte vidtagits för att åstadkomma en tillfredsställande verksamhet inom CSN.

Våren 2006 granskade utskottet migrationsministerns ansvar för myndighetskulturen inom Migrationsverket (bet. 2005/06:KU20 s. 134 f.). I anmälan anfördes att det rådde svåra missförhållanden i myndighetens inre kultur och agerande gentemot asylsökande. Exempelen var så många att det inte längre gick att tala om enskilda övergrepp från enskilda handläggare utan det måste betraktas som systemfel inom myndigheten. Utskottet ansåg att det i regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet. Förvaltningsmyndigheterna är emellertid självständiga vid tillämpningen av lag, och myndighetens chef ansvarar för att

myndighetens verksamhet bedrivs författningsenligt och effektivt. I granskningen hade framkommit att regeringen och Migrationsverket vidtagit en rad åtgärder till följd av de händelser på Migrationsverket som uppmärksammats i anmälan. Dessutom hade framkommit att migrationsministern avsåg att följa utvecklingen på Migrationsverket och försäkra sig om att de åtgärder som vidtagits leder till avsedda förbättringar. Utskottet konstaterade att regeringen bär ett ansvar för att Migrationsverkets verksamhet präglas av rättssäkerhet, humanitet och respekt för individens rättigheter. Ett särskilt ansvar bars av migrationsministern, och det föll på henne att sörja för att regeringen vid behov vidtar sådana åtgärder som kan erfordras för att avhjälpa brister i myndighetens verksamhet.

Våren 2008 genomförde utskottet en granskning av ansvariga statsråds agerande angående Integrationsverkets utbetalning av schablonersättning till kommuner i strid med gällande författning (bet. 2007/08:KU20 s. 55 f.). I anmälan fästes särskild vikt vid brister i Integrationsverkets efterlevnad av en förordning och det faktum att regeringen var medveten om dessa brister. Granskningen visade att de ansvariga statsråden och regeringen följt utvecklingen vid den berörda myndigheten och att regeringen genom de regleringsbrev som riktats till myndigheten hade verkat för att åtgärder vidtogs för att förbättra situationen. Utskottet konstaterade dock att de åtgärder som vidtagits inte lyckades förbättra situationen i tillräcklig grad och att situationen när det gäller tillämpningen av förordningen vad avser utbetalning av schablonersättning under en följd av år varit bristfällig. Regeringen och de ansvariga statsråden bar enligt utskottet ett övergripande ansvar för detta.

Våren 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 då bl.a. att det i regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet. Detta förutsätter att regeringen följer myndigheternas verksamhet och vid behov vidtar de åtgärder som är nödvändiga från ett styrningsperspektiv, givetvis i beaktande av myndigheternas självständighet enligt 12 kap. 2 § RF. Utskottet framhöll att regeringen oaktat formerna för regeringens styrning och det ansvar som regeringen ger

myndighetsledning, alljämt är ansvarig inför riksdagen för rikets styrelse (s. 99).

Promemorior från Regeringskansliet

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

- Enligt uppgift från Polismyndigheten identifierade Genomförandekommittén för den nya Polismyndigheten under 2013 brister i myndighetens säkerhetskopiering av data. I vilken utsträckning delgavs regeringen eller Regeringskansliet information om dessa brister och vilka eventuella åtgärder vidtogs för att komma till rätta med dem?
- När fick regeringen eller Regeringskansliet kännedom om de brister i Polismyndighetens personal- och lönesystem Palasso som enligt myndigheten föranledde rikspolischefens beslut den 28 april 2015 om att inte använda ett kryptosystem som godkänts av Försvarmakten? Vilka eventuella åtgärder vidtogs för att komma till rätta med bristerna?
- Föregicks rikspolischefens ovan nämnda beslut den 20 och 28 april 2015 av några kontakter med regeringen eller Regeringskansliet?
- Vilken information har regeringen eller Regeringskansliet fått om de båda besluten och när lämnades den?
- Vilka åtgärder har vidtagits av regeringen eller Regeringskansliet med anledning av Polismyndighetens hantering av de båda ärendena?
- Vilka kommentarer i övrigt ger anmälan och innehållet i denna promemoria anledning till?

Som svar fick utskottet den 1 mars 2018 en promemoria upprättad inom Justitiedepartementet (bilaga A3.5.2).

I promemorian anförs att Regeringskansliet hade regelbundna möten med Genomförandekommittén för den nya Polismyndigheten. Vid sådana möten framkom på ett övergripande plan att kommittén uppmärksammat brister i polisens säkerhetskopiering av data och att kommittén därför arbetade med att ta fram förslag på åtgärder. Mot den bakgrunden vidtogs inga ytterligare åtgärder från regerings eller Regeringskansliets sida. Under våren 2015 informerades Regeringskansliet om att Polismyndigheten vidtog åtgärder för att komma till rätta med bristerna.

Vidare anförs i promemorian att Regeringskansliet fick kännedom om bristerna i Polismyndighetens personal- och lönesystem först i samband med att Polismyndigheten den 4 september 2017 lämnade information till Regeringskansliet om det beslut som fattats den 28 april 2015.

Av promemorian framgår också att rikspolischefens beslut den 20 och 28 april 2015 inte föregicks av några kontakter med regeringen eller Regeringskansliet. Polismyndigheten informerade Regeringskansliet om de båda besluten i anslutning till att uppgifterna om respektive beslut presenterades i medierna. Polismyndigheten informerade om bakgrunden till besluten och de

överväganden som föregått dem. Polismyndigheten informerade även om att myndigheten bitt Säkerhetspolisen om råd och vägledning.

Som svar på frågan om vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av Polismyndighetens hantering av de båda ärendena anförs att Regeringskansliet från Polismyndigheten har efterfrågat ytterligare information som kunde läggas till grund för en bedömning av behovet av eventuella åtgärder från regeringens eller Regeringskansliets sida. Det har konstaterats att det förelegat brister i Polismyndighetens interna hantering av ärendena. Regeringskansliet har i samtal och möten med såväl rikspolischefen som andra företrädare för Polismyndigheten påtalat vikten av tydliga beredningsrutiner inom myndigheten. Regeringskansliet har vidare följt upp vilka åtgärder som vidtagits i syfte att åstadkomma sådana rutiner.

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

- I svarspromemorian anges att Regeringskansliet i september 2017 fick kännedom om de brister i Polismyndighetens personal- och lönesystem som föranledde rikspolischefens beslut den 28 april 2015, dvs. över två år efter det att beslutet fattades. Vilken bedömning görs kring det faktum att information om bristerna inte lämnades till Regeringskansliet förrän frågan uppmärksammades i medierna?
- Av svarspromemorian framgår att Regeringskansliet har följt upp vilka åtgärder Polismyndigheten har vidtagit i syfte att åstadkomma tydliga beredningsrutiner inom myndigheten. Hur har den uppföljningen gått till och vilken information har Polismyndigheten lämnat?

Som svar fick utskottet den 28 mars 2018 en promemoria upprättad inom Justitiedepartementet (bilaga A3.5.3).

I promemorian anförs som svar på den första frågan att det är myndighetschefens ansvar att avgöra i vilken utsträckning det finns skäl att informera Regeringskansliet.

Som svar på den andra frågan anförs att Regeringskansliet har följt upp frågan inom ramen för sina återkommande kontakter med Polismyndigheten. Myndigheten har vid sådana kontakter muntligt informerat om att man bl.a. har sett över arbetsordningen och interna beredningsrutiner. Regeringskansliet har också blivit informerat om att internrevisionen vid Polismyndigheten har en pågående granskning av informationssäkerheten vid myndigheten.

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.

Det aktuella granskningsärendet gäller två beslut som rikspolischefen har fattat med en dryg veckas mellanrum i april 2015. Av utredningen framgår att Polismyndigheten informerade Regeringskansliet om besluten i samband med att uppgifterna presenterades i medierna under hösten 2017. Som utskottet framhållit tidigare är regeringen ansvarig inför riksdagen för rikets styrelse. I det nu aktuella fallet kan dock konstateras att det inte synes ha varit fråga om fel av systematisk karaktär eller om återkommande brister. Utskottet noterar även att Regeringskansliet efter att det fick information från Polismyndigheten agerade 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 ger inte anledning till något ytterligare uttalande från utskottets sida.

4 Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning m.m.

4.1 Dåvarande finansministerns relation till ett skogsbolag

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till utskottet (dnr 1130-2016/17), *bilaga A4.1.1*, begärs en granskning av hur den dåvarande finansministern Anders Borgs deltagande i subventionerade jaktresor arrangerade av ett skogsbolag förhåller sig till reglerna i regeringsformen om statsråds oberoende och till de allmänna kraven på att statsråd inte ska agera på ett sådant sätt att förtroendet för dem riskerar att rubbas. I anmälan anförts att den tidigare finansministern har delgivits misstanke om mutbrott med anledning av att han har deltagit i jaktresor arrangerade av bolaget.

Vidare anförts i anmälan att det i 6 kap. 2 § regeringsformen anges att statsråd inte får inneha någon anställning och inte heller inneha något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för honom eller henne. Det hindrar enligt anmälaren inte att man överväger om andra situationer på ett motsvarande sätt kan rubba förtroendet för ett statsråd. Om ett statsråd tar emot en förmån från ett bolag kan det enligt anmälaren rubba förtroendet för statsrådet, och inte minst om statsrådet innehar posten som finansminister med ansvar för landets finanser och lagar som på flera sätt påverkar landets industri och näringar.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. tre promemorior som upprättats inom Finansdepartementet, *bilaga A4.1.2–4*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

I en artikel på Dagens Nyheters webbplats (dn.se) den 24 maj 2015 med rubriken Anders Borg bjuden på Lundbergs jakter anges att bolagets styrelseordförande bjudit bl.a. den dåvarande finansministern Anders Borg på jakter i bolagets regi. Anders Borg har enligt artikeln betalat 2 500 kronor per gång.

I en artikel publicerad på Dagens Industris webbplats (di.se) den 27 januari 2017 anges att Anders Borg har förhört av Riksenheten mot korruption med anledning av att han deltagit i bolagets jakter. Vidare anges att Anders Borg

delgivits misstanke om mottagande av muta. Anders Borg har i ett sms till tidningen uppgett följande: "Under tiden i regeringen följde jag en strikt linje och betalade själv för evenemang. Utredningen rör en händelse efter valet 2014 då jag lämnat regeringen. Jag är övertygad om att jag har hanterat detta korrekt. I övrigt hänvisar jag till min advokat."

I ett pressmeddelande den 12 juli 2017 på Åklagarmyndighetens webbplats (www.aklagare.se) anges att förundersökningen om mutbrott i samband med att bl.a. förre finansministern Anders Borg deltagit i jakter bekostade av bolaget är nedlagd. Han hade bjudits in av styrelseordföranden i bolaget. Chefsåklagaren ansåg sig inte kunna bevisa att förmånerna varit otillbörliga och kunde därför inte styrka att ett brott begåtts. Det som främst varit föremål för prövning i ärendet har varit frågan om mottagna förmåner kan anses ha varit otillbörliga. Vidare anges i pressmeddelandet att denna prövning påverkas dels av om det rör sig om mottagare inom offentlig eller privat sektor, dels av vilken specifik typ av verksamhet och befattning som det i så fall rör sig om. Det finns därutöver ett antal förhållanden som, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, med olika styrka påverkar prövningen. Till dessa hör t.ex. öppenheten i fråga om förmåner, syfte, värde, personliga relationer, i vilken situation som en förmån förekommit, skyddsintressen och förekomsten av samtycke från mottagarens huvudman.

Gällande ordning

Regeringsformens bestämmelser om bisysslor

Enligt 6 kap. 2 § andra stycket regeringsformen får statsråd inte inneha någon anställning. Han eller hon får inte heller inneha uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för honom eller henne. Före 2011 utgjorde paragrafen 6 kap. 9 §. I den paragrafen angavs att statsråd inte fick "utöva allmän eller enskild tjänst" vilket ändrades till "inneha anställning" (prop. 2009/10:80).

I förarbetena till bestämmelsen uttalade departementschefen (prop. 1973:90 s. 283 f.) att ytterligare kompetensvillkor för statsråd inte behövde anges i regeringsformen. Ett par remissinstanser hade efterlyst att sådana skulle anges där. Enligt departementschefen låg det uppenbarligen i högsta grad i regeringens eget intresse att dess medlemmar har sådana egenskaper att de tillvinner sig förtroende i riksdagen och hos allmänheten. Av dessa skäl kunde man ifrågasätta behovet av föreskrifter om att statsråd inte fick utöva någon tjänst eller inneha uppdrag av ett visst slag m.m. Departementschefen ville emellertid inte bestrida att bestämmelser av denna art kunde ha ett värde. Bestämmelsernas syfte var i första hand att värna om statsrådstjänstens integritet, men de kunde också motiveras av önskemålet att ett statsråd inte skulle splittra sina krafter. Det fick enligt departementschefen från fall till fall bedömas om det rubbade förtroendet för ett statsråd om han eller hon innehade ett visst uppdrag eller utövade en viss verksamhet. I allmänhet torde gälla att det var olämpligt att ett statsråd hade uppdrag inom bolag, föreningar eller

inrättningar, vars verksamhet huvudsakligen har ett ekonomiskt syfte. Att undantagslöst upprätthålla en sådan regel lät sig enligt departementschefen emellertid inte göras. Å andra sidan kunde också innehav av uppdrag av ett annat slag ha en menlig inverkan på förtroendet för den som utövar statsrådstjänst.

Bestämmelser om jäv

Utöver bestämmelsen i 6 kap. 2 § regeringsformen saknas bestämmelser om jäv för statsråd. Förvaltningslagen (1986:223) och dess regler om jäv gäller formellt inte vid handläggningen av sådana ärenden som beslutas vid ett regeringssammanträde. I Statsrådsberedningens riktlinjer (Ds 1998:52 s. 77) anges att om någon av de situationer som beskrivs i 11 § förvaltningslagen (1986:223) gäller för ett statsråd bör ett sådant statsråd inte föredra ett ärende eller delta i avgörandet av ett regeringsärende. I Statsrådsberedningens skrift Förvaltningslagens tillämpning hos regeringen (s. 45–47) och i en promemoria från Statsrådsberedningen (SB PM 1987:2, reviderad 1998-06-30) lämnas bl.a. följande råd när det gäller jäv vid regeringssammanträden. Det är ett statsråds skyldighet att förvissa sig om att det vid ett visst regeringssammanträde inte kommer upp ärenden som statsrådet i ett annat sammanhang befattat sig med eller i vilka statsrådet av andra orsaker är att anse som jävig.

I Regeringskansliets etiska riktlinjer beslutade den 15 april 2014 anges att ett klart fall av jäv är bl.a. att någon själv eller någon närstående är sökande i ärendet eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för någon själv eller någon närstående. Andra situationer som kan medföra att någon är jävig är att det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för någons opartiskhet i ärendet, t.ex. att någon är vän eller ovän med den som är part eller intressent i ärendet, ekonomiskt beroende av en part eller intressent eller engagerad i saken på ett sådant sätt att misstanke lätt kan uppkomma om att det brister i förutsättningarna för en opartisk bedömning.

I en utfrågning i ett granskningsärende våren 2007 (bet. 2006/07:KU20 s. 58 f.) redogjorde rättschefen i Statsrådsberedningen för arbetet med jävsfrågor inom Regeringskansliet och för de jävsbestämmelser som är aktuella att tillämpa i regeringsarbetet.

Rättschefen anförde bl.a. att förvaltningslagens jävsbestämmelser tillämpas analogt och att dessa bestämmelser tar sikte på konkreta ärenden, inte på faktiskt handlande. Sakägarjävet är det som man främst tittar på, därefter kommer man in på frågor om intressejäv och den s.k. generalklausulen. Det kan röra sig om intressejäv om ett ärendes utgång kan medföra synnerlig nytta eller skada för statsrådet eller någon närstående. Det gäller framför allt när ett statsråd har en stor aktiepost i ett bolag, bolaget är part i ärendet och ärendets utgång inte är av ringa betydelse för bolaget. En liten aktiepost i ett bolag som är part i ärendet grundar enligt litteraturen i allmänhet inte jäv. I generalklausulen föreskrivs att det kan röra sig om jäv om det i övrigt, alltså när de andra jävsbestämmelserna inte är tillämpliga, finns någon särskild

omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till beslutsfattarens opartiskhet i ärendet. Det ska då vara något mer påtagligt som gör att man landar i den bedömningen. I litteraturen sägs att det kan vara sådant som att någon är uppenbart ovän med den som är part i ärendet eller att man är ekonomiskt beroende av en part i ärendet.

I fråga om rutinerna hänvisade rättschefen inledningsvis till den överenskommelse som träffats mellan statsråden och som innebär att de ska anmäla värdepappersinnehav och ändringar i innehavet. Anmälningarna görs till rättschefen i Statsrådsberedningen. De kommer oftast till henne från expeditions- och rättscheferna vid departementen. Ibland kommer de direkt från statsråden, ibland direkt från exempelvis en förvaltare. Det är framför allt expeditions- och rättscheferna på departementen som känner till vad statsråden har för innehav. Expeditions- och rättscheferna har också tillgång till den samlade förteckningen över samtliga statsråds värdepappersinnehav. Prövningen av jäv i ett ärende påbörjas därför när beredningen av ärendet börjar.

Vidare anförde rättschefen bl.a. att alla departement lämnar sina ärendeförteckningar till Statsrådsberedningen inför regeringssammanträdena. Rutinen är sedan en längre tid tillbaka sådan att rättschefen går igenom alla ärendeförteckningar och jämför dem med innehavsförteckningen för att ytterligare säkerställa att jävsfrågor beaktas, men frågan om jäv dyker sällan upp först i detta läge. De tillfällen när frågan om jäv uppmärksammas sker det ofta genom att en rätts- eller expeditionschef hör av sig till rättschefen i Statsrådsberedningen och säger att de har ett ärende som ska upp nästa vecka eller den här veckan där en jävsfråga kan vara aktuell. Man är givetvis i arbetet ute på departementen uppmärksam på dessa frågor.

Rättschefen anförde också att om det först vid den genomgång som rättschefen i Statsrådsberedningen gör upptäcks att det kan vara fråga om jäv, gäller enligt de rutiner som gällt åtminstone sedan ett par år att i första hand berörda expeditions- och rättschefer kontaktas. Om man vid sådana kontakter gör bedömningen att det är ett beslut som statsrådet inte ska delta i är det i första hand respektive rätts- och expeditionschef som talar med sitt statsråd, inte rättschefen i Statsrådsberedningen. Om man i en sådan dialog kommer fram till att ett visst statsråd inte ska delta i beslutet underrättas statsministern eller en annan ordförande vid regeringssammanträdet om förhållandet före sammanträdet. Att statsrådet inte deltar i just det beslutet framgår av protokollet. Om man inom ramen för övervägandena i stället kommer fram till att det inte är fråga om jäv utan att statsrådet kan delta i beslutet görs det ingen särskild anteckning om det.

Förvaltningslagens regler om jäv

I förvaltningslagen (1986:223) finns regler om jäv inom statsförvaltningen. Av 11 § första stycket 1 förvaltningslagen framgår att den som ska handlägga ett visst förvaltningsärende är jävig om saken angår honom eller henne själv eller hans eller hennes make, förälder, barn eller syskon eller någon annan

närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom eller henne själv eller någon närstående. Av 11 § första stycket 2 följer att den som ska handlägga ett ärende är jävig om han, hon eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång. I 11 § första stycket 5 anges att den som ska handlägga ett ärende är jävig om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för hans eller hennes opartiskhet.

Tidigare granskning

Våren 1998 (bet. 1997/98:KU25 s. 155) granskade utskottet statsminister Göran Perssons lån av ett hus i Spanien. Av utredningen framgick att statsministern under ett antal s.k. rekreationsdagar i juli 1997 kostnadsfritt fått låna en villa i närheten av Malaga. Ägare till villan var en spansk medborgare med affärsmissig koppling till SKF:s och Atlas Copcos spanska dotterbolag. Såsom Etikkommittén uttalat, vilket också har stöd i förarbetena till lagstiftningen om mutbrott, gällde det enligt utskottet för regeringens ledamöter att iaktta ett betydande säkerhetsavstånd till gränsen mellan vad som är tillbörligt och otillbörligt när det gäller mottagande av gåvor och förmåner. Detta gällde även i fråga om förmåner från utländska privata givare, vare sig de är fysiska eller juridiska personer. Skälet för denna restriktivitet är att allmänhetens förtroende för regeringens ledamöter annars kan rubbas. Det kunde emellertid, enligt utskottets mening, inte hävdas att förmånen i fråga haft samband med statsministerns tjänsteutövning. Någon kritik från konstitutionella utgångspunkter kunde därför inte riktas mot den dåvarande statsministern i detta ärende.

Under riksmötet 2005/06 granskade utskottet bl.a. statsminister Göran Perssons mottagande av ett hedersdoktorat (bet. 2005/06:KU20 s. 206 f.). Anmälan gällde om statsministern genom att acceptera ett hedersdoktorat vid Örebro universitet hade brutit mot bestämmelsen i 6 kap. 9 § regeringsformen. Utskottet redogjorde i betänkandet bl.a. för statsråd som tidigare utsetts till hedersdoktorer samt för bestämmelser och rutiner vid intressekonflikter och jäv för statsråd, för skyldigheten att anmäla värdepappersinnehav och för regler om bisysslor. Granskningen ledde inte till något uttalande från utskottet.

Konstitutionsutskottet har vid ett stort antal tillfällen granskat frågor om jäv för statsråd. Framför allt har denna granskning avsett frågor om aktieinnehav eller andra frågor om intressejäv eller tväinstansjäv.

Under våren 2005 granskade utskottet försvarsminister Leni Björklunds handlande eller underlåtenhet att handla för att undvika att en jävssituation uppkom inom Försvarsdepartementet (bet. 2004/05:KU20 s. 118 f.). Frågan gällde en begäran från Försvarets materielverk om undantag från vissa lagregler om offentlig upphandling, som regeringen har möjlighet att besluta. Begäran avsåg ett medgivande om att verket bl.a. hos Kockums AB Karlskronavarvet skulle få upphandla vissa tjänster för marinens korvetter.

Regeringen beslutade om det begärda medgivandet. Föredragande statsråd var Leni Björklund. Beslutet kontrasterades av en departementssekreterare som var son till vice ordföranden i Kockums. I sitt ställningstagande uttalade utskottet följande:

Enligt utskottets mening är det mycket viktigt att jävsbestämmelserna följs i Regeringskansliet. Ingen skall delta i handläggningen av ett ärende om det finns omständigheter som riskerar kunna leda till att förtroendet till opartiskhet rubbas. För att förebygga risken för att jäv uppstår är det angeläget att Regeringskansliet bl.a. beaktar vikten av kunskaper i förvaltningsrätt i samband med rekrytering och erbjuder vidareutbildning i förvaltningsrätt. Det är otillfredsställande att beslut fattats i ett ärende som handlagts av en jävig tjänsteman. Med hänsyn till att försvarsministern inte kände till jävsförhållandet och inte heller hade skäl att anta att jäv förelåg när beslutet fattades i det aktuella ärendet kan hon emellertid inte kritiseras för att jäv förelåg. Enligt utskottets mening var det en lämplig åtgärd av försvarsministern att begära att chefer och handläggare på Försvarsdepartementet informeras om jävsbestämmelserna efter att händelsen blev känd för henne.

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

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

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

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

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

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

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

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

Promemorior från Regeringskansliet

Genom en skrivelse den 1 februari 2018 till Regeringskansliet begärde utskottet svar på vissa frågor.

Som svar fick utskottet den 22 februari 2018 en promemoria från Finansdepartementet (bilaga A4.1.2).

I promemorian anförts att det stämmer att Anders Borg under sin tid som statsråd deltog i jakter anordnade av bl.a. det aktuella skogsbolaget. Hur han skulle förhålla sig till inbjudningar till arrangemang av detta slag stämde vid flera tillfällen av med expeditions- och rättschefen i Finansdepartementet. Efter samråd med expeditions- och rättschefen bestämde Anders Borg att han själv skulle bekosta deltagandet i jakterna. Han fakturerades därför för det uppskattade värdet av hans deltagande och i förekommande fall för logi. De värden som arrangörerna hade uppgett stämde vid några tillfällen av med expeditions- och rättschefen, som då bedömde att dessa var rimliga.

Vidare anförts i promemorian att Regeringskansliet inte har identifierat något ärende där Anders Borg under sin tid som finansminister fattat något beslut eller deltagit i beredningen i någon typ av ärende (regeringskansliärende och regeringsärende) som direkt avsåg eller hade initierats av skogsbolaget.

Genom en skrivelse den 1 mars 2018 till Regeringskansliet begärde utskottet svar på vissa kompletterande frågor.

Som svar fick utskottet den 22 mars 2018 en promemoria från Finansdepartementet (bilaga A4.1.3).

I promemorian anförts att värdena varierade beroende på arrangemangen kring jakterna, vilka djur som jagades och jakternas längd. De uppgivna värdena jämfördes med uppgifter som fanns allmänt tillgängliga om värdet av jakter av motsvarande slag. Vidare anförts att bestämmelserna i 6 kap. 2 § regeringsformen inte ansågs utgöra något hinder mot Anders Borgs deltagande.

I en skrivelse den 28 mars 2018 till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ytterligare kompletterande frågor.

Som svar fick utskottet den 18 april 2018 en promemoria från Finansdepartementet (bilaga A4.1.4).

I promemorian anförts att Regeringskansliet saknar uppgift om de värden som arrangörerna uppgett för Anders Borgs deltagande i jakterna. De uppgivna värdena var oftast i samma storleksordning som de värden som fanns allmänt tillgängliga. Vidare anförts i promemorian att om ett uppgivet värde väsentligt understeg de värden som fanns allmänt tillgängliga, avråddes Anders Borg från att delta i den aktuella jakten. Han avstod då från att delta. Vid bedömningen av om det var lämpligt att Anders Borg deltog i jakterna beaktades således bl.a. de uppgivna värdena på jakterna och att han själv bekostade sitt deltagande.

Utskottets ställningstagande

Som utskottet tidigare uttalat gäller det för regeringens ledamöter att iaktta ett betydande säkerhetsavstånd till gränsen för vad som är tillbörligt och otillbörligt när det gäller mottagande av gåvor och förmåner. Granskningen visar att Anders Borg stämt av inbjudningar att delta i jaktarrangemang med sitt departement. Han uppges själv ha bekostat sitt deltagande och om de av arrangörerna uppgivna värdena för deltagandet väsentligt understeg de värden

som fanns allmänt tillgängliga för motsvarande arrangemang, avstod han från att delta. Utskottet vill framhålla vikten av att statsråd vid behov stämmer av frågor av detta slag för att undvika mottagandet av förmåner som kan leda till att allmänhetens förtroende för statsrådet minskar och att statsrådets integritet ifrågasätts.

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

4.2 Justitie- och migrationsministerns uttalande om arbetslösheten bland utrikes födda

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2367-2016/17), *bilaga A4.2.1*, begärs det att utskottet granskar dåvarande justitie- och migrationsminister, numera justitie- och inrikesminister,¹⁵ Morgan Johanssons uttalande om arbetslösheten bland utrikes födda.

Anmälaren anför att Morgan Johansson i samband med en diskussion på Twitter påstod att arbetslösheten bland utrikes födda inte ökar trots det stora mottagandet 2015 och att han samtidigt lade ut en bild från Arbetsmarknadsdepartementet över arbetslöshetens utveckling. Enligt anmälaren är de uppgifter som redovisas i diagrammet på bilden i och för sig korrekta. Däremot saknas det grund för Morgan Johanssons påstående om att arbetslösheten bland utrikes födda inte ökar. I denna del framhåller anmälaren att merparten av de asylsökande som togs emot under 2015 inte ingår i den andelen arbetslösa som presenteras i diagrammet på bilden då de vid den aktuella tidpunkten inte räknades som arbetslösa eftersom de väntade på beslut i frågan om uppehållstillstånd i Sverige eller deltog i ett etableringsprogram. Detta borde Morgan Johansson ha känt till, och hans påstående framstår därför enligt anmälaren som ett försök att påverka debatten i en central och politiskt laddad fråga. Även om kommentaren gjordes i sociala medier där debatten ofta rör sig snabbt var uppgifter lätt tillgängliga för Morgan Johansson för närmare analys och reflektion.

Enligt anmälaren bör konstitutionsutskottet granska om Morgan Johansson har levt upp till kravet att statsråds uttalanden ska vara korrekta och vila på korrekt grund.

¹⁵ Morgan Johansson var justitie- och migrationsminister till den 27 juli 2017.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior som upprättats inom Justitiedepartementet, *bilaga A4.2.2–3*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Twittermeddelande

Den 8 juni 2017 lade Morgan Johansson ut ett Twittermeddelande 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.

Regeringen, Regeringskansliet och statsråd i sociala medier

Det framgår av en webbsida på regeringens webbplats med rubriken *Regeringen och Regeringskansliet i sociala medier* att ett antal statsråd och departement är aktiva i sociala medier. Det finns även länkar till bloggar, Twitterkonton m.m. Det framgår även att bl.a. både Justitiedepartementet och statsrådet Morgan Johansson har Twitterkonto.

På regeringens webbplats finns det dessutom information om vad som gäller vid användningen av Regeringskansliets konton i sociala medier (webbsidan *Netikett för Regeringskansliets konton i sociala medier*). Bland annat framgår det att information som publiceras på Regeringskansliets konton i sociala medier är synlig för andra användare, att inlägg och kommentarer liksom s.k. privata meddelanden eller direktmeddelanden som görs i dessa blir allmänna handlingar och att det material som publiceras arkiveras eller hålls ordnade under en viss tid. Det framhålls på webbsidan att användare ska hålla en god samtalston på Regeringskansliets konton i sociala medier.

Gällande ordning

Konstitutionsutskottets granskning

Konstitutionsutskottets granskning ska enligt 13 kap. 1 § regeringsformen (RF) avse statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Uttrycket tjänsteutövning är inte begränsat till statsrådets position såsom medlemmar av regeringen (Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 3 uppl., 2012, s. 581). Utskottet kan även granska deras beslut och åtgärder i rollen som statsminister, departementschef eller statsråd. Statsrådets handlande utanför tjänsten är inte föremål för utskottets granskning, vilket innebär att det kan finnas gränsdragningsproblem främst i förhållande till ett statsråds roll som partipolitiker.

Saklighetskravet

Av 1 kap. 9 § RF följer att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Denna s.k. objektivitetsprincip innebär att ett förvaltningsorgan i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem som det är satt att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende (Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 21 uppl., 2001, s. 66). Som framgår gäller bestämmelsen inte bara för domstolar och förvaltningsmyndigheter utan även för andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen. Utformningen av bestämmelsen i denna del innebär att den även gäller för regeringen när den uppträder som högsta myndighet inom förvaltningsorganisationen (prop. 1975/76:209 s. 138). Regeringens normgivning omfattas inte av bestämmelsen.

Tidigare granskning

Saklighetskravet

Våren 2012 granskade utskottet efter en anmälan den dåvarande integrationsministerns publicering av myter om invandring på regeringens webbplats (bet. 2011/12:KU20 s. 154 f.). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet att det får anses legitimt att regeringen använder sin och Regeringskansliets gemensamma webbplats för att informera om regeringens politik och därmed sammanhängande samhällsfrågor (s. 161). Utskottet hänvisade till objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF och anförde att denna princip bl.a. får anses innebära att information som utgår från det allmänna ska vara korrekt, vederhäftig och väl kontrollerad. Om informationen skulle visa sig innehålla uppgifter av oriktigt eller inaktuellt slag måste enligt utskottet åtgärder vidtas som 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 § RF (s. 332). Utskottet framhöll att bestämmelsen innebär att domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska iaktta bl.a. saklighet. Enligt förarbetena gäller bestämmelsen även för regeringen men endast när regeringen uppträder som högsta myndighet inom förvaltningsorganisationen (prop. 1975/76:209 s. 138). Det innebär 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.).

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 tidigare framhållits, 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 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.

Därutöver kan några granskningar av uttalanden av statsråd i medier nämnas. Våren 1999 granskade utskottet dåvarande jämställdhetsministerns uttalande i en artikel i tidningen Expressen om mäns kriminalitet (bet. 1998/99:KU25 s. 126 f.). I artikeln, som var undertecknad av ministern, behandlades bl.a. frågor om orsakerna till våldtäkter. Ett uttalande i artikeln lydde: ”Männen begår brott och fokus måste naturligtvis sättas på det kön som bär skulden.” Utskottet konstaterade inledningsvis att konstitutionsutskottets granskning ska avse statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning och att det av förarbetena till regeringsformen framgår att grundlagen är avsedd att ge den konstitutionella granskningen en rättslig

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

Under våren 2015 granskade utskottet finansministerns uttalanden i en intervju i Dagens Nyheter om de offentliga finanserna (bet. 2014/15:KU20 s. 250 f.). I artikeln uppgav finansministern bl.a. att statens finanser var i så dåligt skick att överskottsmålet skulle komma att nås tidigast under nästa mandatperiod och att regeringen inte skulle genomföra några förslag som inte var fullt finansierade. När det gällde tillståndet för den svenska ekonomin uppgav finansministern följande: ”Det har blivit väldigt tydligt att ladan är helt tom. Det är inget dukat bord vi kommer till – det är helt avskrapat. Frågan är om ens bordet står kvar.” I sitt ställningstagande konstaterade utskottet inledningsvis att statsråd i likhet med andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang men att vissa särskilda hänsyn kan behöva tas (s. 256). Utskottet anförde vidare att det är av stor vikt att statsråd deltar i samhällsdebatten och att det också är rimligt att statsråd använder de möjligheter som står till buds för att nå ut till allmänheten. När det gällde den aktuella granskningen noterade utskottet att statsrådet i sin roll som finansminister vid och i anslutning till en pressträff hade redovisat sin syn på läget i den svenska ekonomin. Utskottet, som hade valt att inte närmare analysera tillståndet i den svenska ekonomin vid ovannämnda tillfälle, underströk att det givetvis var viktigt att finansministern vid det aktuella tillfället hade säkerställt att hennes uttalanden grundades på uppgifter som var korrekta. I den svarspromemoria som hade upprättats inom Finansdepartementet 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.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 6 februari 2018 en svarspromemoria utarbetad inom Justitiedepartementet (bilaga A4.2.2).

Av promemorian framgår att uttalandet i Morgan Johanssons Twitterinlägg bygger på den bild som bifogades till inlägget och att underlaget i bilden

kommer från officiell statistik i Statistiska centralbyråns arbetskraftsundersökning (AKU).

På frågan vilken koppling det finns mellan den inlagda bilden med statistik över andelen arbetslösa bland inrikes respektive utrikes födda och Morgan Johanssons uttalande i Twitterinlägget om arbetslösheten bland utrikes födda har följande angetts. Som en del av en pågående offentlig diskussion om olika effekter av svenskt mottagande av asylsökande ville Morgan Johansson lyfta fram att arbetslösheten bland utrikes födda inte ökade. Bilden var avsedd att illustrera detta.

Det framgår vidare av promemorian att Twitterkontot @Justitiedep tillhör myndigheten Regeringskansliet och att tjänstemän vid kommunikationsenheten publicerar nyheter inom departementets ansvarsområden på kontot. Twitterkontot @johanssonmorgan tillhör Morgan Johansson personligen.

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på några kompletterande frågor. Utskottet fick den 6 mars 2018 en svarspromemoria utarbetad inom Justitiedepartementet (bilaga A4.2.3).

På frågan 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 har följande angetts. 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 arbetslöshetsstalet 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.

Av promemorian framgår vidare att Twitterkontot @johanssonmorgan tillhör Morgan Johansson personligen, men via kontot kommunicerar han såväl regeringens politik som partipolitik och andra ämnen. Regeringskansliet bistår honom inte i hanteringen av kontot. Det framgår vidare av promemorian att det är Morgan Johansson som ansvarar för att inlägg och kommentarer som berör regeringens eller Regeringskansliets verksamhet och som därför är allmänna handlingar tas om hand och hanteras i enlighet med den ordning som

föreskrivs i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

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.

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 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 saknar i sammanhanget betydelse.

Granskningen ger i övrigt inte anledning till något uttalande av utskottet.

4.3 Statsministerns uttalande om straff

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 866-2017/18), *bilaga A4.3.1*, begärs att utskottet ska granska hur ett närmare angivet uttalande av Stefan Löfven förhåller sig till regeringsformens bestämmelser om domstolarnas och myndigheternas självständighet (11 kap. 3 § och 12 kap. 2 § regeringsformen). Vidare anförs i anmälan att konstitutionsutskottets uttalanden inte tycks få genomslag i regeringens och Regeringskansliets arbete, i detta fall genom statsministerns eget agerande, och att frågor därför aktualiseras om hur statsministern leder regeringen och Regeringskansliet.

I anmälan framhålls att med tanke på i vilket sammanhang uttalandet gjordes, vad som var känt om de faktiska omständigheterna m.m., kan Stefan Löfvens uttalande rimligen inte ha tagit sikte på några andra personer; i vart fall torde Stefan Löfvens uttalande ha uppfattats på ett sådant sätt. Vidare framhålls i anmälan att eftersom statsministern är regeringens främsta företrädare kan det uppfattas som att hans åsikter har ett brett stöd i regeringen.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen ligger bl.a. en promemoria som har upprättats inom Statsrådsberedningen, *bilaga A4.3.2*.

Utredning i ärendet

Händelse och uttalande

Lördagen den 9 december 2017 kastades vad som i massmedier har beskrivits som brinnande föremål, brandbomber och molotovcocktails mot en synagoga i Göteborg.

Efter dådet hämtades tre personer till förhör, och efter förhören beslutade åklagaren, på morgonen söndagen den 10 december 2017, att anhålla personerna.¹⁶

Häktningsframställning gjordes den 12 december 2017 mot två av de tre anhållna, och på onsdagen den 13 december 2017 häktades båda såsom på sannolika skäl misstänkta för grov mordbrand.¹⁷

Den tredje personen som varit anhållen såsom skäligen misstänkt begärdes inte häktad utan försattes på fri fot. Misstankarna kvarstod dock även mot denna person.¹⁸

En av de häktade har sedermera försatts på fri fot, fortfarande skäligen misstänkt för grov mordbrand (den lägre misstankegraden).¹⁹

Med anledning av det inträffade gjorde Stefan Lövén i en intervju med TT den 11 december 2017 följande uttalande, vilket återgavs i flera massmedier samma dag.

– Jag hoppas att det här klaras ut och att de som gjort sig skyldiga till detta får rejäla straff. Jag blir riktigt, riktigt upprörd.

Gällande ordning

Förbudet mot ministerstyre innebär sammanfattningsvis

- att regeringen ska styra riket genom kollektivt fattade beslut
- att myndigheter som lyder under regeringen i princip ska följa föreskrifter av allmän natur eller direktiv för särskilda fall som meddelats av regeringen genom kollektivt fattade beslut
- att domstolarna och myndigheterna är tillförsäkrade en självständighet enligt vad som utvecklas kort här nedan.

I 11 kap. 3 § regeringsformen föreskrivs att ingen myndighet, inte heller riksdagen, får bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. På motsvarande sätt föreskrivs i 12 kap. 2 § regeringsformen att ingen myndighet, inte heller

¹⁶ DN 2017-12-11, artikeln Tre anhållna för attack mot synagoga.

¹⁷ AB 2017-12-13, artikeln Två män häktade efter attack mot synagoga.

¹⁸ DN 2017-12-12, artikeln Två män begärs häktade efter attack mot synagoga.

¹⁹ DN 2017-12-19, artikeln Misstänkt för attack mot synagoga släpps.

riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag.

I bestämmelsen i 11 kap. 3 § regeringsformen fastslås rättssäkerhetsprincipen att domstolarna i sitt dömande bara har att rätta sig efter rättsreglerna och inte får ta emot order och anvisningar om hur de ska döma i det enskilda fallet. Genom ett förbud mot direktiv i särskilda fall tillförsäkras domstolarna självständighet i sin rättstillämpande verksamhet (Holmberg m.fl., Grundlagarna [13 maj 2016, Zeteo], kommentaren till 11 kap. 3 § regeringsformen).

Grundlagberedningen framhöll (SOU 1972:15 s. 196) att den kanske viktigaste garantin för att domstolarna och förvaltningsmyndigheterna skulle fullfölja sina uppgifter på ett sätt som var tillfredsställande för den enskildes rättstrygghet låg i att de i grundlag tillförsäkrades självständighet i sin rättstillämpande verksamhet.

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har vid ett flertal tillfällen granskat om statsråd genom uttalanden har handlat i strid med gällande ordning i fråga om formerna för regeringens styrning av myndigheterna. Våren 2007 gjorde utskottet en översiktlig genomgång av utskottets granskning av uttalanden som gjorts av statsråd fr.o.m. riksmötet 1991/92 t.o.m. 2005/06 (bet. 2006/07:KU20 s. 210 f.). Av genomgången framgår att frågan oftast har gällt om ett uttalande varit ägnat att påverka förvaltningsmyndigheters grundlagsreglerade självständighet, dvs. om det varit statsrådets avsikt att påverka myndighetsutövning mot enskild eller kommun eller myndighets tillämpning av lag eller om en myndighet har kunnat uppfatta sig som bunden av ett uttalande. Utskottet har vid dessa tillfällen uttalat sig angående statsråds rätt att göra uttalanden och framhållit att viss återhållsamhet, med hänsyn till statsråds speciella ställning och regeringsformens bestämmelser om myndigheternas självständighet, måste iaktas när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag. Vidare har utskottet yttrat att avsikten med ett uttalande samt hur uttalandet kunnat uppfattas av myndigheten måste tillmätas betydelse vid bedömningen av om ett uttalande kan uppfattas som en otillbörlig påverkan på myndigheten.

I en granskning våren 2010 (bet. 2009/10:KU20 s. 150 f.) konstaterade utskottet i sitt ställningstagande inledningsvis att som utskottet uttalat tidigare har ett statsråd i likhet med alla andra medborgare rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Med hänsyn till ett statsråds speciella ställning i förening med regeringsformens bestämmelser om myndigheternas självständighet i förhållande till regeringen, måste dock viss återhållsamhet iaktas när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot enskilda eller tillämpning av lag. Om ett uttalande uppfattas ha gjorts av ett statsråd i denna egenskap, måste självfallet stor betydelse fästas vid statsrådets avsikt med uttalandet. Om

denna avsikt är att påverka myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag, kan uttalandet vara att se som ett avsteg från reglerna i dåvarande 11 kap. 7 § regeringsformen, vilket inte är godtagbart från konstitutionella utgångspunkter.

När det särskilt gäller frågan om statsråds rätt att uttala sig om rättsavgöranden och om ett uttalande varit ägnat att påverka en domstols bedömning i ett enskilt mål, har utskottet framhållit att domstolarnas självständighet är en av grunderna för en rättsstat. Med hänsyn till detta bör statsråden enligt utskottet visa största möjliga återhållsamhet med att uttala sig om rättsavgöranden i enskilda fall eller att göra uttalanden som kan uppfattas på detta sätt. Uttalanden om rättskipningen kan utgå från enskilda fall men slutsatsen måste ges en allmän innebörd om inte misstanken ska uppstå att ett statsråd velat påverka domstolarnas avgöranden. Även om avsikten med uttalandet inte har varit att påverka domstolarnas bedömning kan det ändå i vissa fall framstå som stridande mot syftet i dåvarande 11 kap. 2 § regeringsformen, numera 11 kap. 3 § (bet. 1993/94:KU30 s. 61 f.).

Den sistnämnda granskningen avsåg bl.a. vissa uttalanden som dåvarande justitieministern gjort i ett tv-program om ett enskilt brottmål: En far till ett barn hade genom laga kraftvunnen dom tilldömts vårdnaden om barnet. Barnets mor åtalades för egenmäktighet med barnet då hon vägrade följa vårdnadsdomen. Tingsrätten hade ogillat åtalet för egenmäktighet med barn med hänvisning till att nödrätt förelåg, och hovrätten hade fastställt tingsrättens dom. Riksåklagaren och fadern hade överklagat till Högsta domstolen. Högsta domstolens dom meddelades efter justitieministerns uttalanden i tv-programmet.

Utskottet fann vad gällde justitieministerns uttalanden rörande den laga-kraftägande domen om vårdnaden, att någon avsikt att påverka Högsta domstolen i dess ställningstagande i målet om egenmäktighet med barn inte syntes ha förelegat. Det kan också förutsättas, anförde utskottet, att Högsta domstolen inte låter sig påverkas av ett sådant uttalande. Utskottet framhöll i sammanhanget ändå vikten av att en justitieminister är utomordentligt försiktig och återhållsam i situationer där justitieministern gör eller förväntas göra uttalanden om fall som är föremål för prövning i domstol.

Vidare kan nämnas en granskning våren 2011 (bet. 2010/11:KU20 s. 212 f.) som gällde ett uttalande av dåvarande statsministern i fråga om marknadsföring av Kastrups flygplats.

I en artikel den 20 maj 2010 på Sydsvenskans webbplats angavs att Malmö och Lunds kommuner samt Region Skåne avsåg att satsa 9 miljoner kronor på att marknadsföra Kastrups flygplats. Malmös insats hade överklagats till förvaltningsdomstolen. I artikeln anges följande om vad dåvarande ministern uttalat:

Malmö, Lund och Region Skåne står redo att lägga nio miljoner kronor på att marknadsföra Kastrups flygplats. – En tveksam satsning, tycker statsminister Fredrik Reinfeldt (M). – Fullt rimligt, säger Mona Sahlin (S).

På riksplanel är enigheten mindre. Fredrik Reinfeldt ser det som tveksamt att svenska kommuner och landsting slussar skattemedel till en utländsk flygplats.

– Det kan ju inte beskrivas som en kärnuppgift för en svensk kommun med sin kommunala kompetens, säger han.

– Vi moderater brukar säga att man ska vara aktsam om skattepengarna lokalt och se till att de verkligen går till skola, äldreomsorg och förskolor. Det är kärnuppgiften. Då ska man akta sig för att ha med allt för mycket ”annat” – lokala företag, marknadsföringsprojekt och liknande.

– Men det måste rimligen vara upp till Malmös förtroendevalda att förklara och försvara hur man resonerat i Malmö, tillägger statsministern.

I sitt ställningstagande omtalade utskottet vad det tidigare framhållit, nämligen att statsråd bör iakttä försiktighet i vissa hänseenden samt att det kan bl.a. gälla uttalanden som kan riskera den självständighet som enligt regeringsformen tillkommer domstolar och förvaltningsmyndigheter vid deras rättstillämpning som gäller enskilda eller kommuner. Granskningen i det fallet föranledde inget uttalande av utskottet.

Våren 2016 gällde tre av utskottets granskningar uttalanden som gjorts av statsråd i anslutning till ärenden inom rättsväsendet (bet. 2015/1 6:KU20 s. 356–372). De två första granskningarna gällde uttalanden om icke lagakraftvunna domar, den tredje gällde ett uttalande om en åklagares bedömning av häktningsskäl i ett enskilt ärende.

Dåvarande sjukvårdsministern hade i ett Twittermeddelande uttryckt ”Bra och viktigt att Jönköpings tingsrätt i dag konstaterar att abort är en arbetsuppgift för barnmorskor.” I Twittermeddelandet fanns en länk till tingsrättens pressmeddelande angående en dom. Konstitutionsutskottet uttalade i sitt ställningstagande (bet. 2015/16:KU20 s. 362) att statsrådet genom sitt Twittermeddelande inklusive länken till pressmeddelandet om Jönköpings tingsrätts dom hade gjort ett tydligt ställningstagande i förhållande till den icke lagakraftvunna domen. Utskottet fann att uttalandet kom i konflikt med syftet i 11 kap. 3 § regeringsformen.

Den andra granskningen avseende uttalanden om icke lagakraftvunna domar gällde uttalanden av statsministern och dåvarande inrikesministern med anledning av en dom där Göteborgs tingsrätt dömt två personer för terroristbrott till fängelse på livstid.

I artikeln Löfven om terrordomen: ”En viktig signal” som publicerades på svd.se den 14 december 2015 uppges att Stefan Löfven tidigare under hösten sagt att Sverige varit naivt när det handlar om terrorism och om svenskar som reser för att kriga med IS. Men den dagens livstidsdomar mot de två männen i Göteborg beskriver Stefan Löfven som ”en viktig signal”:

Det är en viktig signal från rättssamhället: det är inte OK att åka ner och begå brott mot mänskligheten i andra länder, säger Löfven till SvD.

Samma dag uttalade sig dåvarande inrikesministern, enligt uppgift i artikeln Inrikesminister Ygeman välkomnar unik terrordom som publicerades på sverigesradio.se den 14 december 2015. Enligt artikeln välkomnade han den dagens domar, men tyckte samtidigt att det behövdes nya lagar. Därefter citeras dåvarande inrikesministern enligt följande:

Det är klart att det är glädjande att vi nu fått fällande domar inom ramen för dagens lagstiftning, säger Anders Ygeman.

När det gällde att de båda männen fälldes för att de deltagit i mordet på två män som båda fick sina halsar avskurna och att straffet blev det hårdast möjliga, livstids fängelse, uttalade Anders Ygeman enligt artikeln:

Det är domstolarna som avgör det. Sett till bevisning och brottets allvar är det inte orimligt.

I artikeln Ygeman om terrordomen: Behövs lagskärpning, som publicerades på dn.se den 14 december 2015, uppges att dåvarande inrikesministern uttalat följande:

I grunden är det glädjande att det går att få fällande domar med befintlig lagstiftning mot terrorism, men vi kommer ändå att behöva stärka lagstiftningen för att kunna fälla fler som gett sig iväg och stridit, säger Anders Ygeman till TT och tillägger:

Det här var ett tydligt fall där det fanns videobevisning, men det finns det inte i alla fall, säger han.

Konstitutionsutskottet uttalade i sitt ställningstagande (bet. 2015/16:KU20 s. 368 f.) följande:

Enligt 11 kap. 3 § regeringsformen får ingen myndighet, inte heller riksdagen, bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. Domstolarnas självständighet är en av grunderna för en rättsstat. Enligt utskottets tidigare uttalanden bör därför statsråd, som i och för sig i likhet med alla andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, visa största möjliga återhållsamhet med att uttala sig om rättsavgöranden i enskilda fall eller att göra uttalanden som kan uppfattas på detta sätt. Uttalanden om rättskipningen kan utgå från enskilda fall men slutsatsen måste ges en allmän innebörd om inte misstanken ska uppstå att ett statsråd velat påverka domstolarnas avgöranden. Även om avsikten med ett uttalande inte varit att påverka domstolarnas bedömning kan det ändå i vissa fall framstå som stridande mot syftet i 11 kap. 3 § regeringsformen.

Frågor om terrorism är numera ständigt aktuella i debatten. Detta får anses i högsta grad ha gällt i mitten av december 2015, en månad efter händelserna i Paris den 13 november. Utskottet noterar även den politiska överenskommelse som nyligen hade ingåtts kring åtgärder mot terrorism. Det fanns därför ett visst medieintresse av att såväl statsministern som inrikesministern skulle kommentera domarna från Göteborgs tingsrätt. Mot detta ska vägas att statsråd, i enlighet med utskottets nyss nämnda uttalanden, bör visa största möjliga återhållsamhet med att uttala sig om rättsavgöranden i enskilda fall eller att göra uttalanden som kan uppfattas på detta sätt.

Några av uttalandena i granskningen är enligt utskottets mening sådana som utgår från ett enskilt fall men där slutsatsen ges en allmän innebörd.

Det gäller dels Stefan Löfvens uttalande, dels de uttalanden av Anders Ygeman där han gav uttryck för tillfredsställelse med att befintlig lagstiftning fungerade. Uttalandena kan inte uppfattas som att något av statsråden velat påverka domstolarnas avgöranden eller annars strida mot syftet i 11 kap. 3 § regeringsformen.

När det gäller övriga uttalanden i denna granskning vill utskottet understryka vikten av att statsråd visar största möjliga återhållsamhet med att uttala sig om rättsavgöranden i enskilda fall eller att göra uttalanden som kan uppfattas på detta sätt. Anders Ygemans uttalanden om bevisningen i det aktuella fallet m.m. innebär att han har uttalat sig på ett sätt som tar sikte på värdering som görs av domstolen och som ligger till grund för de aktuella domarna. Uttalandena kommer därmed enligt utskottets mening i konflikt med syftet i 11 kap. 3 § regeringsformen. Utskottet vill framhålla att Anders Ygeman hade kunnat avstå från att yttra sig om det enskilda fallet eller i vart fall borde ha uttalat sig med större försiktighet.

Den tredje granskningen gällde ett uttalande av dåvarande inrikesministern i en intervju med TV4, där statsrådet i anslutning till ett reportage uttalat ”Jag tycker att polisen i Kista gjorde ett riktigt bra jobb, sen har ju åklagaren beslutat att inte häkta personen i väntan på domstol. Det kan man ju med tanke på hur återfallsfrekvensen har varit ifrågasätta.” Konstitutionsutskottet uttalade följande (bet. 2015/16:KU20 s. 372):

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. Enligt utskottets tidigare uttalanden bör därför statsråd med hänsyn till sin speciella ställning, även med beaktande av att de i och för sig i likhet med alla andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, visa viss återhållsamhet när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot enskilda eller tillämpning av lag.

I det aktuella sammanhanget fanns det ett visst medieintresse av att Anders Ygeman skulle ge en kommentar. Utskottet vill framhålla att Anders Ygeman ändå hade kunnat avstå från att yttra sig om det enskilda fallet. Genom att ifrågasätta åklagarens beslut att inte göra en framställning till tingsrätten om att en person skulle häktas utan i stället försätta personen på fri fot, har Anders Ygeman uttalat sig på ett sätt som kommer i konflikt med syftet i 12 kap. 2 § regeringsformen.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på vissa frågor. Som svar överlämnades den 8 februari 2018 en promemoria som har upprättats inom Statsrådsberedningen (bilaga A4.3.2). Av svarpromemorian framgår följande.

Statsministern har citerats korrekt i den aktuella artikeln. Uttalandet gjordes den 11 december 2017 i samband med en intervju med TT och var svar på en fråga om statsministerns reaktion på attacken mot synagogan i Göteborg.

När det gäller frågan hur det aktuella uttalandet av statsministern förhåller sig till bestämmelserna i 11 kap. 3 § och 12 kap. 2 § regeringsformen, uppges följande i svarspromemorian:

Uttalandet gjordes som ett led i den allmänna debatten och återspeglar bl.a. en frustration över situationen för vissa grupper i landet. Uttalandet var inte avsett att påverka domstolarnas eller förvaltningens självständighet enligt regeringsformen:

På frågan om vilka rutiner som finns i Regeringskansliet för att sprida kunskap till statsråden och inom Regeringskansliet om konstitutionsutskottets uttalande i granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning, uppges följande i svarspromemorian.

Konstitutionsutskottets granskningsbetänkanden föredras för expediti- och rättscheferna. Betänkandena föredras också för statssekreterare. Kretsen av statssekreterare avgörs av granskningens inriktning och utskottets uttalanden. Inom respektive departement förs sedan vid behov utskottets uttalanden vidare.

Utskottets ställningstagande

Domstolarna är tillförsäkrade en självständighet i sin rättstillämpning. Enligt 11 kap. 3 § regeringsformen får ingen myndighet, inte heller riksdagen, bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall.

Som utskottet tidigare har uttalat har statsråd i likhet med alla andra medborgare rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Med hänsyn till ett statsråds speciella ställning i förening med regeringsformens bestämmelser om domstolarnas självständighet, måste dock största möjliga återhållsamhet iakttas när det gäller rättsavgöranden i enskilda fall eller att göra uttalanden som kan uppfattas på detta sätt. Om ett uttalande har gjorts av ett statsråd i denna egenskap måste stor vikt fästas vid statsrådets avsikt med uttalandet. Även om avsikten inte har varit att utöva påverkan kan ett uttalande ändå i vissa fall framstå som stridande mot syftet i den aktuella bestämmelsen i regeringsformen.

Dådet i Göteborg är av en sådan natur att det fanns ett visst medieintresse av att statsministern skulle kommentera händelsen. Som svar på en fråga från en journalist den 11 december 2017 om statsministerns reaktion på attacken mot synagogan i Göteborg den 9 december, uttalade Stefan Löfven ”Jag hoppas att det här klaras ut och att de som gjort sig skyldiga till detta får rejäla straff. Jag blir riktigt, riktigt upprörd”.

I promemorian från Regeringskansliet anfördes att statsministerns uttalande gjordes som ett led i den allmänna debatten och återspeglar en frustration över situationen för vissa grupper i landet. Enligt utskottets mening ligger det i och för sig en viss värdering i uttrycket ”rejäla straff”, men utskottet bedömer inte att uttalandet ger uttryck för någon uppfattning i förhållande till de personer som vid den aktuella tidpunkten satt anhållna. Uttalandet kan således inte

uppfattas som att Stefan Löfven velat påverka kommande avgöranden eller annars strida mot syftet i 11 kap. 3 § regeringsformen.

4.4 Uttalanden om bristen på poliser

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1231-2016/17), *bilaga A4.4.1*, begärs det att utskottet granskar statsminister Stefan Löfvens uttalanden om polisen.

Anmälaren framhåller att Stefan Löfven under en frågestund i riksdagen den 2 februari 2017 fick frågan hur han ställde sig till att tillföra polisen mer resurser i vårbudgeten. Stefan Löfven svarade att det som saknas är poliser, eftersom det inte finns tillräckligt många utbildade poliser. Enligt anmälaren är statsministerns svar inte korrekt. Vid samtal med företrädare för polisen i Kristianstad har det nämligen kommit fram att det vid den aktuella tidpunkten rådde ett anställningsstopp om tre månader bl.a. i Polisregionen syd, att anställningsstoppet berodde på ett beräknat och betydande budgetunderskott i regionen och att det i området fanns en rad obesatta polistjänster som skulle ha kunnat besättas om de utlysts. Dessutom fanns det vid den aktuella tidpunkten ett behov av att kunna anställa civilanställd personal för att avlasta poliserna vissa arbetsuppgifter, och några poliser utförde arbetsuppgifter kopplade till gränskontrollen vid Öresund.

Enligt anmälaren bör konstitutionsutskottet granska om Stefan Löfvens svar om det ekonomiska resursbehovet för Polismyndigheten överensstämmer med regeringsformens krav på saklighet.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior som upprättats inom Statsrådsberedningen och Justitiedepartementet, *bilaga A4.4.2–3* och en promemoria som upprättats inom Polismyndigheten, *bilaga A4.4.4*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Vid en frågestund i kammaren den 2 februari 2017 besvarade statsministern bl.a. frågor om resurser till polisen (riksdagens protokoll 2016/17:65, § 7).

Dåvarande partiledaren Anna Kinberg Batra (M) uppgav följande (anf. 28):

Herr talman, ledamöter, åhörare och besökande elever! Förra veckan hade vi en debatt, statsministern och jag, om tryggheten. Jag tog upp hur allvarligt det är att den brister och att många känner oro. Det är viktigt att vi får minst 2 000 fler poliser, att de kan få minst 2 000 kronor mer i

månaden och att de får en ledning som gör att de kan utföra sitt viktiga arbete. Det är också därför vi moderater föreslår tio gånger så mycket som regeringen till att stärka polisen.

Efter debatten sa statsministern i en intervju att han håller med mig om polisen. Det vore ju bra. Därför undrar jag om statsministern är beredd att göra den miljardsatsning som krävs för att stärka polisen redan nu i vårbudgeten.

Statsminister Stefan Löfven lämnade följande svar (anf. 29):

Herr talman! Vi är helt överens om att polisen behöver mer resurser. Det är därför vi för till mer resurser till polisen. Det behövs fler åtgärder för tryggheten. Den är helt avgörande. I det samhällsbygge som regeringen har påbörjat är tryggheten grundläggande förutsättning.

Det är därför som polisen ska ha mer resurser. Det är därför som vi höjer straffen för ett antal brott. Det är därför som vi gör det svårare för gängen, den organiserade kriminaliteten, bland annat genom att ställa gängledare till mycket tydligare ansvar.

Det är ett antal sådana resurser som måste vara på plats, inklusive mer resurser till polisen. Det som däremot skiljer oss åt, och där den politiska skiljelinjen går, är att vi bygger ett samhälle där vi minskar risken för att unga ska dras in i organiserad brottslighet.

Vi bygger ett samhälle där vi minskar klyftorna. I den borgerliga regeringens samhälle ökade klyftorna. Där sjönk skolresultaten, där byggdes det mindre, där ökade arbetslösheten, där ökade klyftorna och där ökade fattigdomen. Med en sådan utveckling har man dessvärre mycket sämre möjligheter att stoppa organiserad brottslighet att värva unga in i detta. Det måste vi sätta stopp för.

Här handlar det om två saker. Det ena är att vara hård mot brottsligheten. Det andra är att vara hård mot brottslighetens orsaker. Vi kommer att köra båda spåren. Ja, det handlar om mer resurser till polisen.

Som svar på statsministerns anförande uppgav Anna Kinberg Batra följande (anf. 30):

Herr talman! Jag noterar att statsministern inte dementerar att det är på gång minst 1 miljard i vårbudgeten. Det var ett mycket intressant besked. Om det inte är statsministerns besked är dessa ord tomma.

Vi är överens om att vi måste ta tillbaka makten från kriminella gäng, att det är dåligt och farligt att hamna i utanförskap och att det är där som det gror så mycket hat och i värsta fall våld. Vägen ut ur utanförskap är att fler måste kunna komma i arbete.

Det stämmer att politiken skiljer sig, eftersom min politik ger så mycket bättre möjligheter att komma i arbete. Men nu gäller min fråga om statsministerns tal om trygghet har konkret innehåll. Då måste han prioritera och anslå resurser som gör att poliserna kan bli fler och göra sitt jobb bättre. Annars är dina ord tomma, Stefan Löfven.

Med anledning av Anna Kinberg Batras anförande uppgav statsministern följande (anf. 31):

Herr talman! Nej, de är inte det. Vi tillför nu polisen mer resurser. Det är vad vi håller på med. Polisorganisationen har dessutom inte haft fler anställda än vad den har just nu.

Vi behöver fler poliser, ja. Det är bara det att poliser också måste utbildas, såvida inte Moderaterna har några på lager liggande som de kan

ta fram. Vi har inte sett dem ännu. Poliser måste utbildas, och det gör vi. Vi ökar också intagningen till polishögskolan.

Det gäller just detta med utanförskapsområden. Polisen säger väldigt tydligt: Vi klarar inte det själva. Vi måste göra något annat. Vi måste se till att minska klyftorna i samhället. Det är vårt budskap.

Under den regeringsperiod som föregick vår, under den borgerliga regeringen, ökade utanförskapet. Moderaternas egen utredning visade att antalet utanförskapsområden hade ökat i Sverige. Det är inget bra resultat.

Nu har vi vänt på detta. Nu är det ett samhällsbygge som gäller. Samhällsbygget innefattar både trygghet, ordning och reda och också sociala framsteg.

Vidare under frågestunden anförde riksdagsledamoten Mattias Karlsson (SD) bl.a. följande (anf. 34):

Det är bra att regeringen gör vissa satsningar på polisen. Men det är värt att nämna att de resurser som regeringen har tilldelat polisen ligger över 1 miljard under det äskande som Polismyndigheten lämnade in. Det är bra att det ser ut att bli lite fler poliser i reella tal, men man måste sätta antalet poliser i förhållande till befolkningens mängd. Poliser per capita är egentligen ett mycket mer intressant begrepp att titta på än antalet poliser. Där ser utvecklingen inte alls bra ut. På grund av bland annat massinvandringen och andra faktorer ser det till och med ut som att antalet poliser per capita kan sjunka. Det är egentligen det väsentligaste. Det behövs ännu mer resurser till polisen. Det är helt klart.

Med anledning av Mattias Karlssons anförande uppgav statsministern följande (anf. 35):

Herr talman! Med Sverigedemokraternas budget är det återigen så att det dras undan många miljarder från välfärden. Precis så är det. Det är 30 miljarder som dras undan. Det är naturligtvis förödande för svensk välfärd, och det kommer att vara förödande för utvecklingen i samhället. Det kommer att spå på detta problem.

Vi tillför fler poliser. Vi ökar intaget till polishögskolan för att vi ska få fler poliser. Kan alla som nu säger att de har så många poliser att anställa visa var det lagret finns? Var sitter de utbildade poliserna och väntar på att få bli anställda? Beskedet är att varenda en som utbildas kommer in i arbete, eftersom vi har ökat detta. Vi behöver alla dessa poliser. De finns inte på lager.

Vi är helt överens. Antalet poliser måste öka. Resurserna till polisen ökar. Resultaten för Polismyndigheten måste naturligtvis förbättras. Trygghet är det som gäller i den här regeringens samhällsbygge.

Gällande ordning

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 iakttäcka saklighet och opartiskhet. Denna s.k. objektivitetsprincip innebär att ett förvaltningsorgan i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem som det är satt att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende (Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 21 uppl., 2001, s. 66). Som framgår gäller bestämmelsen inte bara för domstolar och

förvaltningsmyndigheter utan även för andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen. Utformningen av bestämmelsen i denna del innebär att den även gäller för regeringen när den uppträder som högsta myndighet inom förvaltningsorganisationen (prop. 1975/76:209 s. 138). Regeringens normgivning omfattas inte av bestämmelsen.

Tidigare granskning

Saklighetskravet

I den aktuella anmälan refereras till saklighetskravet i regeringsformen. Våren 2012 granskade utskottet efter en anmälan den dåvarande integrationsministerns publicering av myter om invandring på regeringens webbplats (bet. 2011/12:KU20 s. 154 f.). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet att det får anses legitimt att regeringen använder sin och Regeringskansliets gemensamma webbplats för att informera om regeringens politik och därmed sammanhängande samhällsfrågor (s. 161). Utskottet hänvisade till objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF och anförde att denna princip bl.a. får anses innebära att information som utgår från det allmänna ska vara korrekt, vederhäftig och väl kontrollerad. Om informationen skulle visa sig innehålla uppgifter av oriktigt eller inaktuellt slag måste enligt utskottet åtgärder vidtas som 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 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 § RF (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 uttrycks sätt vid den aktuella frågestunden varit olyckligt.

Under våren 2015 granskade utskottet 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 frågeinstituten 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 ministerns 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 korrekterade 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 anfört ovan. I det aktuella fallet skulle emellertid enligt utskottet även beaktas att uttalandet hade gjorts under en pågående debatt.

Uppgifter till konstitutionsutskottet

Hösten 2007 granskade utskottet bl.a. den dåvarande regeringens agerande under en tidigare granskning som rörde flodvågskatastrofen 2004, och i utskottets ställningstagande åberopades saklighetskravet i regeringsformen (bet. 2007/08:KU6 s. 12 f.). I sitt ställningstagande underströk utskottet att uppgifter som lämnas till konstitutionsutskottet ska vara korrekta och att medvetet vilseledande uppgifter självfallet aldrig kan accepteras och står i strid med saklighetskravet i regeringsformen (s. 33). Vidare framhöll utskottet att den konstitutionella kontroll som utförs av konstitutionsutskottet förutsätter att utskottet kan lita på att uppgifter som lämnas till utskottet är riktiga samt att de ger en rättvisande bild av det som granskas och att inte väsentliga fakta utelämnas. Om utskottet inte kan lita på detta undergrävs den konstitutionella kontrollen av regeringen. Utskottet konstaterade att felaktiga uppgifter hade lämnats från Regeringskansliet till utskottet under den förra granskningen och att det ytterst är berört statsråd som bär ansvaret för att uppgiftslämnandet från Regeringskansliet till utskottet går rätt till. Som chef för hela Regeringskansliet har statsministern i detta sammanhang ett särskilt ansvar. Här kunde enligt utskottet flera åtgärder vara nödvändiga att vidta för att säkerställa att de svar som lämnas till konstitutionsutskottet bygger på korrekta uppgifter. Som exempel nämndes att tydliggöra krav på dokumentation av interna beslut och förbättra medvetenheten i Regeringskansliet om innehållet i interna föreskrifter.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 6 februari 2018 en svarspromemoria utarbetad inom Statsrådsberedningen (bilaga A4.4.2).

På frågan vilket underlag som låg till grund för Stefan Löfvens uttalanden om polisens resurser och brister på utbildade poliser under frågestunden i riksdagen den 2 februari 2017 har följande angetts.

I februari 2016 inkom Polismyndigheten med budgetunderlag för perioden 2017–2019, och myndigheten lyfte då fram behovet av att öka såväl antalet poliser som antalet civilanställda. Enligt myndigheten hade den som ett första steg i december 2015 beslutat att öka antagningen av studenter till grundutbildningen till polisman, men på grund av begränsningar i utbildningssystemet och utbildningens längd kommer ett större antal poliser att kunna anställas först 2018/2019.

Regeringen beskrev i budgetpropositionen för 2017 behovet av att utbilda fler poliser och att öka antalet anställda vid Polismyndigheten. De tillskott till Polismyndigheten som regeringen i budgetpropositionen föreslog för perioden 2017–2019 gjorde det också möjligt för myndigheten att öka antalet anställda. I propositionen framhöll regeringen att den avsåg att följa Polismyndighetens resursbehov och vid behov återkomma i frågan. Regeringen återkom också i vårändringsbudgeten för 2017 och föreslog ett ökat anslag för Polismyndigheten. Genom tillskottet fick Polismyndigheten möjlighet att ytterligare öka antalet polisanställda och fördela mer medel till regionerna, bl.a. utökades budgetramen för Polisregion syd.

Det framgår vidare av promemorian att det vid utgången av januari 2017 fanns knappt 30 000 anställda sammantaget vid Polismyndigheten och att Polismyndigheten då enligt tillgänglig statistik aldrig hade haft fler anställda. Från det att antalet platser på polisutbildningen under 2011–2015 låg på i genomsnitt färre än 700 antagna per år ökade antalet antagna studenter under 2016 och 2017, och 2017 uppgick antalet antagna studenter till närmare 1 400.

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på en kompletterande fråga. Utskottet fick den 6 mars 2018 en svarspromemoria utarbetad inom Justitiedepartementet (bilaga A4.4.3).

På frågan vilka kommentarer påståendet i anmälan föranleder om att det vid det aktuella tillfället i vissa polisregioner rådde anställningsstopp av poliser på grund av betydande budgetunderskott och att det som saknades i dessa regioner inte var sökande till obesatta polistjänster utan resurser för att kunna anställa fler poliser har följande angetts. Det är Polismyndigheten som ansvarar för att fördela anslagsmedel och personella resurser inom myndigheten. Polisregion syd hade vid utgången av 2017 en ansträngd budget och därför beslutade regionpolischefen om ett anställningsstopp i regionen. Oavsett de ekonomiska förutsättningarna fanns det vid den aktuella tidpunkten ingen annan polispersonal tillgänglig än den som redan var anställd på annan plats inom myndigheten. Det ökade anslaget som Polismyndigheten fick genom vårändringsbudgeten för 2017 gav myndigheten möjlighet att fördela ytterligare medel till regionerna, och bl.a. utökades budgetramen för Polisregion syd.

Promemoria från Polismyndigheten

Genom en skrivelse till Polismyndigheten begärde utskottet svar på två frågor. Utskottet fick den 28 mars 2018 en svarspromemoria undertecknad av rikspolischefen (bilaga A4.4.4).

På frågan varför Polisregion syd i början av 2017 beslutade om anställningsstopp har följande angetts. Som en av flera åtgärder för att förbättra det ekonomiska läget i regionen rådde under en period viss restriktivitet i fråga om anställning av poliser utöver tilldelning av nyutbildade poliser, vilket kan ha uppfattats som ett formellt anställningsstopp. Samtidigt anställdes personal med annan kompetens under 2017, bl.a. ett stort antal gränskontrollanter för att hantera regeringens direktiv om skärpt gränskontroll.

Utskottet frågade också om det vid den nämnda tidpunkten fanns polispersonal tillgänglig för anställning i Polisregion syd utöver de som redan var anställda på annan plats i myndigheten. I denna del framgår av svarspromemorian att om en polisregion ledigförklarar anställningar för poliser kan man normalt förvänta sig sökande från andra regioner i myndigheten och även i viss mån från före detta poliser. Om detta har blivit utfallet vid en rekrytering under den aktuella tidsperioden är inte möjligt att bedöma.

Utskottets ställningstagande

Konstitutionsutskottet har genom åren granskat flera uttalanden som statsråd gjort under en frågestund. Som utskottet tidigare har framhållit är frågeinstituten ett led i riksdagens grundläggande kontrollmakt, och det är därför viktigt att dessa institut fungerar tillfredsställande. En självklar utgångspunkt i dessa sammanhang är att statsråds uttalanden är korrekta. När det gäller uttalanden som statsråd gör under riksdagens frågestund där svaren ska lämnas omedelbart bör dock hänsyn tas till att svaren på de frågor som framställs lämnas utan betänketid. Utskottet har inte något att anföra mot statsministerns uttalanden i detta granskningsärende.

Däremot konstaterar utskottet att det av underlaget från Polismyndigheten framgår att uppgiften i Regeringskansliets svar till utskottet om att det vid aktuell tidpunkt, oavsett de ekonomiska förutsättningarna, inte fanns annan polispersonal tillgänglig än den som redan var anställd på annan plats inom myndigheten är ofullständig och därmed ger en missvisande bild. Som utskottet tidigare har understrukit ska de uppgifter som lämnas till konstitutionsutskottet vara korrekta. Den konstitutionella kontrollen som utförs av konstitutionsutskottet förutsätter att utskottet kan lita på att uppgifter som lämnas till utskottet är riktiga, att de ger en rättvisande bild av det som granskas och att inte väsentliga fakta utelämnas.

4.5 Hantering av vissa uppgifter i samband med utfrågning av statsministern i konstitutionsutskottet

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1030-2017/18), *bilaga A4.5.1*, begärs det att utskottet ska granska statsminister Stefan Löfvens hantering av vissa uppgifter om regeringens kampanj för en plats i Förenta nationernas (FN) säkerhetsråd. I anmälan anförs bl.a. följande.

Statsminister Stefan Löfven deltog den 8 maj 2017 i en öppen utfrågning i konstitutionsutskottet för att besvara frågor om bl.a. säkerhetsråds kampanjen. Under utfrågningen läste statsministern högt från en lista över vilka länder som hade deltagit i ett seminarium i Stockholm. Deltagarlistan hade tidigare av Utrikesdepartementet (UD) försetts med en sekretessmarkering som angav att innehållet i dokumentet kunde omfattas av utrikessekretess enligt 15 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Vid utfrågningen påminde utskottets ordförande statsministern om att UD hade meddelat att uppgift om vilka länder som hade varit inbjudna till seminariet omfattades av sekretess och att uppgifterna inte fick nämnas vid en offentlig utfrågning. Ordföranden frågade därför om Regeringskansliet gjorde en annan bedömning än tidigare vad gällde utrikessekretess för uppgifter om de deltagande länderna. Statsministern svarade att någon annan bedömning av sekretessen inte gjordes.

Konstitutionsutskottet beslutade sedermera att inte inleda någon förundersökning mot statsministern på grund av brott mot tystnadsplikten med anledning av hans uttalanden vid den öppna utfrågningen.

Anmälaren menar att ett antal frågor kvarstår obesvarade. Enligt anmälaren bör utskottets granskning avse statsministerns hantering av de aktuella uppgifterna och de sekretessmarkerade handlingarna samt, vid behov, UD:s sekretessmarkering av handlingarna.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior som har upprättats inom UD och Statsrådsberedningen, *bilaga A4.5.2*.

Utskottet höll den 27 april 2018 en offentlig utfrågning med statsminister Stefan Löfven, *bilaga B19*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Sverige i FN:s säkerhetsråd

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

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

En av UD:s enheter, enheten för FN-politik (UD-FN), svarar bl.a. för samordning och utveckling av den övergripande svenska FN-politiken, inklusive arbetet i FN:s generalförsamling, FN:s säkerhetsråd och insatser samt FN:s ekonomiska och sociala råd, reformer i FN-systemet och samordning av kandidatfrågor inom FN-systemet.

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

Gruppen för samordning av Sveriges medlemskap i FN:s säkerhetsråd 2017–2018 är fortfarande placerad hos enheten för FN-politik.

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

Konstitutionsutskottets granskning av säkerhetsråds-kampanjen våren 2017

Under våren 2017 granskade konstitutionsutskottet UD:s hantering av säkerhetsråds-kampanjen med anledning av Sveriges kandidatur till FN:s säkerhetsråd för perioden 2017–2018 (bet. 2016/17:KU20 s. 143 f.).

Konstitutionsutskottet avgränsade sin granskning till frågeställningar om hur kampanjarbetet hade genomförts och finansierats. I utskottets granskning gjordes även vissa iakttagelser om UD:s diarieföring av allmänna handlingar.

Till grund för konstitutionsutskottets granskning låg bl.a. svars-promemorior från UD samt utfrågningar med utrikesminister Margot Wallström och statsminister Stefan Löfven.

I en bilaga till en svarspromemoria som gavs in till utskottet av UD den 9 februari 2017 fanns bl.a. en lista över vissa länder som hade bjudits in att delta i konferenser. Bilagan var försedd med en sekretessmarkering av UD. Sekretessmarkeringen var daterad den 26 januari 2017. Som tillämplig sekretessbestämmelse angavs 15 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL.

Statsminister Stefan Löfven deltog den 8 maj 2017 i en offentlig utfrågning i konstitutionsutskottet för att besvara frågor om bl.a. säkerhetsråds-kampanjen. Av de stenografiska uppteckningarna från utfrågningen framgår att statsministern uttalade bl.a. följande (bet. 2016/17:KU20 Del 3, s. 126 f.):

Stefan Löfven: Herr ordförande! Jag kan inte svara på om man kan bjuda in vilka länder som helst. Det där får arrangeras från tillfälle till tillfälle. Frågan är: Håller vi oss till Dacreglerna? Det menar vi att vi har gjort.

De länder som var inbjudna i augusti 2015 var Malawi, Dominikanska republiken, Trinidad och Tobago, Senegal, Benin, Guinea-Bissau, Guinea, Gambia, Fiji och så vidare. Det är några som inte finns med på Dacs lista över biståndsmottagarländer. Trinidad och Tobago är en sådan, men de är däremot med på Unescos lista över small island developing states.

Det är i enlighet med Dacs regler att ha sådana här seminarier där man bjuder in de länder som är biståndsmottagarländer men där även andra länder kan ingå så länge övningen som sådan uppfyller biståndsmålen, arbetar för våra biståndsmål, och det gör de. Med det anser vi att den här övningen, vilket jag antar att det här ärendet handlar om, i augusti 2015 uppfyllde Dacs regler.

Ordföranden: Jag var på väg att avbryta statsministern där. När vi har haft kontakt med Utrikesdepartementet i det här ärendet har man varit noga med att just vilka länder som var inbjudna omfattas av sekretess och att vi inte fick nämna det i en öppen utfrågning. Men nu nämnde statsministern ett antal länder. Innebär det att Regeringskansliet nu gör en annan bedömning vad gäller sekretessfrågan av de länder som nämns? Det kan vara praktiskt för utskottet att veta för det fortsatta arbetet. UD sa att den här deltagarlistan omfattas av utrikessekretess.

Stefan Löfven: I grunden är det inte annorlunda än att det är sekretess. Jag gav några exempel på de länder som var här, men huvudpöingen är att vi följde Dacs regler för det här seminariet.

Den 12 maj 2017 lämnade UD ut en lista över de länder som var inbjudna att delta vid en klimatkonferens som hölls i Stockholm i augusti 2015 i samband med Sveriges kampanj för en plats i säkerhetsrådet (UD:s ärende med dnr UD2017/08187/RS). Listan ingick i den tidigare sekretessmarkerade bilaga som hade getts in till konstitutionsutskottet med svarspromemorian den 9 februari 2017.

Åtalsanmälan

Av 13 kap. 3 § regeringsformen framgår bl.a. att statsråd får dömas för brott i utövningen av statsrådstjänsten endast om han eller hon genom brottet grovt har åsidosatt sin tjänsteplikt. Åtal beslutas av konstitutionsutskottet och prövas av Högsta domstolen.

Den 9 maj 2017 kom det in en åtalsanmälan mot statsminister Stefan Löfven till konstitutionsutskottet (dnr 2074-2016/17). Anmälaren gjorde

gällande att statsministern grovt hade åsidosatt sin tjänsteplikt som statsråd genom sina uttalanden i konstitutionsutskottets öppna utfrågning.

Konstitutionsutskottet behandlade åtalansmälan vid ett utskottssammanträde den 1 juni 2017 (prot. 2016/17:52). Utskottet beslutade att skrivelsen inte skulle föranleda någon åtgärd.

Gällande ordning

Rätten att ta del av allmänna handlingar

Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning ska varje svensk och utländsk medborgare enligt 2 kap. 1 § och 14 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen (TF) ha rätt att ta del av allmänna handlingar.

Med handling avses enligt 2 kap. 3 § första stycket TF en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel, exempelvis e-postmeddelanden.

En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet. En handling anses enligt 2 kap. 6 § TF inkommen till en myndighet när den har anlänt till myndigheten eller kommit någon behörig befattningshavare till handa. Enligt 2 kap. 7 § första stycket TF anses en handling upprättad hos en myndighet när den har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den hänförs har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänförs till visst ärende, när den har justerats eller på annat sätt färdigställts av myndigheten.

Rätten att ta del av allmänna handlingar får enligt 2 kap. 2 § TF endast begränsas om det krävs med hänsyn till vissa grundläggande intressen som anges i TF, t.ex. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation, det allmännas ekonomiska intresse eller skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Begränsningarna ska anges noga i bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, eller i en annan lag som OSL hänvisar till.

Av 15 kap. 1 § OSL följer exempelvis att sekretess gäller för uppgifter som rör Sveriges förbindelser med en annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs (utrikessekretess). Bestämmelsen innehåller ett s.k. rakt skaderekvisit för hela utrikessekretessens tillämpningsområde. Utgångspunkten är alltså att uppgifterna är offentliga och kan lämnas ut. Ett krav för att en uppgift ska kunna sekretessbeläggas med stöd av paragrafen är att det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs. När det gäller skadebegreppet har det uttalats i förarbetena att detta inte ska ges en alltför vid innebörd. Det måste röra sig om någon olägenhet för landet för att det ska kunna anses som en skada. Motsvarande gäller i fråga om störningar av de mellanfolkliga förbindelserna. Att mindre

störningar eller irritationer inom ett annat lands ledning inte kan uteslutas om uppgifter lämnas ut bör således inte alltid leda till sekretess (prop. 1979/80:2 s. 131 och prop. 1994/95:112 s. 26).

Sekretessmarkering av allmänna handlingar

Av 2 kap. 16 § TF följer att en anteckning (s.k. sekretessmarkering) om hinder att lämna ut en allmän handling bara får göras på en handling som omfattas av bestämmelserna i OSL eller i någon annan lag som OSL hänvisar till. I sådana fall ska tillämplig bestämmelse anges. Närmare bestämmelser om en sådan sekretessmarkering finns i OSL.

Av 5 kap. 5 § OSL framgår att om det kan antas att en uppgift i en allmän handling inte får lämnas ut på grund av en bestämmelse om sekretess, får en myndighet markera detta genom att en särskild anteckning (sekretessmarkering) görs på handlingen eller, om handlingen är elektronisk, införs i handlingen eller i det datasystem där den elektroniska handlingen hanteras. Anteckningen ska ange

- tillämplig sekretessbestämmelse
- datum då anteckningen gjordes
- den myndighet som har gjort anteckningen.

En sekretessmarkering fyller inte någon självständig rättslig funktion och innebär inte något bindande avgörande av sekretessfrågan. En handling med sekretessmarkering kan alltså mycket väl vara offentlig, medan en handling utan en sekretessmarkering kan omfattas av sekretess.

Sekretessmarkeringens syfte är att utgöra en påminnelse till den som har att hantera uppgiften om att denna från sekretessynpunkt är känslig och om behovet av en noggrann sekretessprövning vid en begäran om att få ta del av handlingen.

Utöver de grundläggande reglerna om allmänna handlingars offentlighet i TF och reglerna om myndigheters hantering av allmänna handlingar i OSL, finns särskilda bestämmelser som reglerar handläggningen i Regeringskansliet och UD.

I 5 § förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, förkortad RKL, anges att statsministern är chef för Regeringskansliet.

I Regeringskansliets riktlinjer om säkerhetsskyddet (SB 2015/2339/RCK), som gällde bl.a. under våren 2017 och då kompletterade Regeringskansliets föreskrifter om säkerhetsskydd (RKF 2016:1), anges såvitt är av relevans i detta sammanhang att allmänna handlingar som kan antas innehålla andra hemliga uppgifter än sådana som är kvalificerat hemliga eller försvarshemliga, så snart det kan ske bör förses med en sådan sekretessmarkering som avses i 5 kap. 5 § första stycket OSL. Vidare anges att en handling som inte är allmän men som kan antas innehålla andra hemliga uppgifter än sådana som är kvalificerat hemliga eller försvarshemliga så snart det kan ske bör förses med lämplig anteckning om detta. Det anges även att för handlingar som inte är

allmänna behöver man inte använda en sådan sekretessmarkering som avses i OSL.

Enligt riktlinjerna bör sekretessmarkeringar vara röda, men en annan färg kan användas på böcker, dataframställt material e.d., om böckerna eller materialet inte utgör kvalificerat hemliga handlingar. Det anges att beteckningen bör placeras på väl synlig plats. Om en allmän handling består av flera blad, bör sekretessmarkeringen enligt riktlinjerna placeras på första sidan. Vidare anges att det på övriga blad som är hemliga dessutom bör finnas en hänvisning till sekretessmarkeringen på första sidan. Det framgår också att även de nyss nämnda anteckningarna på handlingar som inte är allmänna bör vara röda, med motsvarande möjligheter till undantag.

Av riktlinjerna framgår att när en sekretessmarkering inte längre behövs bör markeringen överkorsas och att vid överkorsningen bör antecknas datum och namnet på den som beslutar om åtgärden.

Utlämnande av allmänna handlingar

Bestämmelser om utlämnande av allmänna handlingar finns i 2 kap. 12 och 14 §§ TF och i 6 kap. OSL.

Frågor om att lämna ut allmänna handlingar som förvaras i Regeringskansliet prövas enligt 18 § RKI inom det departement som förvarar handlingarna, om något annat inte är särskilt föreskrivet. I tveksamma fall, eller om den sökande begär det, ska en sådan fråga prövas av ett statsråd i departementet eller – när det gäller handlingar hos Regeringskansliets förvaltningsavdelning – av ett statsråd i Statsrådsberedningen. Frågan får också överlämnas till regeringens prövning.

Enligt 2 kap. 15 § första stycket TF ska talan mot beslut av ett statsråd föras hos regeringen. Beslut av regeringen får enligt 6 kap. 7 § tredje stycket OSL inte överklagas.

Av 10 kap. 6 § OSL följer att regeringen har möjlighet att i vissa fall medge dispens från sekretess. I bestämmelsen anges således att regeringen för ett särskilt fall får besluta att en sekretessbelagd uppgift i ett regeringsärende får lämnas ut. Det anges också att regeringen även i övrigt får besluta om undantag från sekretess för ett särskilt fall, om det är motiverat av synnerliga skäl.

Av 32 § i Regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning för Utrikesdepartementet (UF 2016:1) framgår att rättssekretariatet svarar för bl.a. frågor som rör allmänna handlingar och sekretess i utrikesförvaltningen samt ärenden om utlämnande av allmänna handlingar i departementet utom när det gäller de åtgärder som åligger enhetscheferna.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor.

Utskottet fick den 1 mars 2018 två svarspromemorior som har upprättats hos UD och Statsrådsberedningen (bilaga A4.5.2).

I svaret anförs följande på utskottets fråga om någon handling med uppgiften om deltagarländer hade sekretessprövats av Regeringskansliet eller av regeringen före utfrågningen av statsministern den 8 maj 2017.

En handling med uppgiften om deltagarländer vid en klimatkonferens i Stockholm i augusti 2015 har den 12 april och den 27 april 2016 sekretessprövats i samband med ärenden om utlämnande av allmän handling. I de tjänstemannabesked som lämnades angavs att uppgiften om deltagarländer omfattades av sekretess enligt 15 kap. 1 § OSL.

Utskottets fråga om vilka överväganden som gjordes i fråga om offentlighet och sekretess för uppgifter om säkerhetsrådskampanjen inför statsminister Stefan Löfvens utfrågning i konstitutionsutskottet den 8 maj 2017 besvaras enligt följande.

Inför överlämnandet av ett stort material till konstitutionsutskottet i det aktuella granskningsärendet gjordes den preliminära bedömningen att det i ett antal omfattande bilagor fanns uppgifter som kunde antas omfattas av sekretess. Bilagorna hade därför försetts med sekretessmarkering. Någon prövning av om uppgifterna omfattades av sekretess hade dock inte gjorts av vare sig Regeringskansliet eller regeringen.

En fråga som behandlades inom ramen för konstitutionsutskottets granskning av säkerhetsrådskampanjen var hur de svenska utgifterna i samband med konferenser i Sverige i augusti 2015 och mars 2016 förhöll sig till de riktlinjer som publicerats av Organisationen för ekonomiskt samarbete och utvecklings biståndskommitté (OECD-Dac).

Inför statsministerns utfrågning i konstitutionsutskottet fanns det mot den bakgrunden anledning att tydliggöra vilka av de inbjudna länderna som fanns med på OECD-Dacs lista över länder som kan vara mottagare av bistånd och vilka av länderna som tillhörde de av FN definierade grupperna Least Developed Countries och Small Island Developing States. I detta syfte togs en sammanställning fram där detta framgick. Sammanställningen, som fanns med i statsministerns underlag vid utfrågningen, var inte försedd med någon sekretessmarkering.

När det gäller utskottets fråga om huruvida uppgiften om deltagarländer omfattades av sekretess vid tidpunkten för utfrågningen anförs i svaret att statsministerns bedömning var att uppgiften om de deltagarländer som nämndes vid utfrågningen då inte omfattades av sekretess.

Utfrågning med statsminister Stefan Löfven

Den 27 april 2018 höll konstitutionsutskottet en offentlig utfrågning med statsminister Stefan Löfven (bilaga B19).

Vid utfrågningen anförde statsministern i huvudsak följande.

Inför hans medverkan i konstitutionsutskottets öppna utfrågning den 8 maj 2017 togs det fram en sammanställning med de länder som hade bjudits in till konferenser i Sverige i augusti 2015 och i mars 2016. Av sammanställningen framgick bl.a. vilka av länderna som enligt OECD-Dacs riktlinjer kunde

utgöra mottagare av bistånd och vilka av länderna som ingick i de FN-definierade grupperna Least Developed Countries och Small Island Developing States.

För att tydliggöra att Sverige hade agerat i enlighet med OECD-Dacs riktlinjer nämnde statsministern under utfrågningen några av de länder som bjudits in till konferensen i augusti 2015. Enligt statsministern var hans bedömning att uppgifterna om de länder vars namn han nämnde inte omfattades av sekretess vid tidpunkten för utfrågningen. Den aktuella konferensen var ett förberedande klimatmöte inför klimatkonferensen COP21 i Paris i december och hade inte någon direkt koppling till säkerhetsråds-kampanjen. Kampanjen hade avslutats nästan ett år före utfrågningen och fotografier av de inbjudna ländernas ambassadörer hade dessutom publicerats i medierna. Statsministern bedömde mot den bakgrunden att de exempel som han gav inte omfattades av utrikessekretess.

Statsministern uppgav vidare att han inte hade någon anledning att göra en bedömning av huruvida det förelåg sekretess eller inte när det gäller de övriga länder vars namn han inte nämnde vid den öppna utfrågningen. Han anförde att det var detta som han avsåg med sitt uttalande ”I grunden är det inte annorlunda än att det är sekretess”.

Statsministern uppgav även att han inför den öppna utfrågningen inte hade diskuterat med UD eller med någon annan om länderna omfattades av sekretess eller inte. Det föresvävade inte heller statsministern i den stunden att de aktuella uppgifterna kunde vara hemliga.

Statsministern anförde också att han inför utfrågningen kände till att det dokument som innehöll bl.a. uppgift om de aktuella länderna hade försetts med en sekretessmarkering av tjänstemän hos UD. Han framhöll att sekretessmarkeringen hade gjorts efter en preliminär bedömning av en eller flera tjänstemän hos departementet och att varken Regeringskansliet eller regeringen hade gjort någon formell sekretessprövning av uppgifterna. Statsministern ansåg därför att han kunde göra en egen bedömning av huruvida uppgifterna omfattades av sekretess.

Enligt statsministern fanns inget motsatsförhållande mellan den preliminära tjänstemannabedömning som gjordes hos UD och den sekretessbedömning som han gjorde vid utfrågningen i utskottet. Han pekade också på att hans bedömning avsåg endast vissa uppgifter som ingick i ett större material som hade sekretessmarkerats av UD.

Utskottets ställningstagande

Statsministern kan, i egenskap av statsråd och chef för Regeringskansliet, göra en egen prövning av om uppgifter i allmänna handlingar hos Regeringskansliet omfattas av sekretess och därmed komma fram till att en uppgift är offentlig. Det är dock enbart regeringen som kan medge dispens från sekretess (10 kap. 6 § OSL).

I det nu aktuella fallet hade varken Regeringskansliet eller regeringen gjort någon formell sekretessprövning av uppgifterna. Det fanns därmed inga formella hinder mot att statsministern i samband med utfrågningen i konstitutionsutskottet den 8 maj 2017 gjorde en egen bedömning av huruvida uppgifterna om de länder som han nämnde omfattades av sekretess.

Statsministern har uppgett att han bedömde att uppgifterna inte omfattades av sekretess, bl.a. mot bakgrund av att det hade förflutit en längre tid dels från det att sekretessmarkeringen hade gjorts, dels från det att arbetet med säkerhetsrådskampanjen hade avslutats. Statsministern har även hänvisat till att uppgifterna hade förekommit i medierna. Från UD:s sida meddelades inför utfrågningen av statsministern den 8 maj 2017 att sekretessmarkeringen fortfarande gällde.

Statsministerns beskrivning av hur han bedömde sekretessen under förra årets utfrågning skiljer sig från den bedömning han då gav uttryck för. Utskottet förutsätter dock att statsministern gjorde ett aktivt och medvetet ställningstagande i frågan om sekretess när han lämnade de aktuella uppgifterna under utfrågningen förra året. Utskottet vill i sammanhanget även peka på att det under förra årets granskning rådde en diskrepans mellan statsministerns och UD:s bedömningar i sekretessfrågan. Det är otillfredsställande när utskottet, med kort tids intervall, får motstridiga besked i frågor om handlingsoffentlighet och sekretess. Utskottet vill därför framhålla vikten av tydlighet i frågor av detta slag. Utskottet vill även betona att det är viktigt att UD noggrant överväger behovet av sekretessmarkeringar samt att departementet när frågan uppkommer strävar efter att göra en noggrann bedömning av om uppgifter omfattas av sekretess.

5 Vissa frågor rörande Transportstyrelsens outsourcing m.m.

5.1 Förra regeringens agerande i fråga om Transportstyrelsen och informationssäkerhet

Ärendet

Anmälningar

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2612-2016/17), *bilaga A5.1.1*, begärs det att utskottet granskar den förra regeringens ansvar för att Transportstyrelsens upphandling av it-verksamhet från början kunde inledas. Anmälaren pekar på att regeringen under 2011, efter en rapport från Riksrevisionen, uttalade att ”det är önskvärt att en större del av myndigheternas it-behov tillfredsställs med hjälp av outsourcing”. Transportstyrelsen avbröt i början av 2014 samarbetet med Trafikverket och meddelade att man ämnade gå ut med en upphandling av it-driften. I anmälan uppmärksammas även vad en tidigare generaldirektör vid Transportstyrelsen uppgett i förhör med Säkerhetspolisen, nämligen att det fanns en gammal tradition vid myndigheten att kunna lösa mycket genom att ”göra avsteg” och att det gjordes direkt otillåtna upphandlingar.

Mot bakgrund av de känsliga uppgifter som Transportstyrelsen har att hantera kan man, enligt anmälaren, ifrågasätta beslutet att över huvud taget genomföra en extern upphandling av it-tjänsterna. Vilken information hade regeringen, främst dåvarande infrastrukturminister Catharina Elmsäter-Swärd, om den planerade upphandlingen? Var man medveten om myndighetens tradition att göra avsteg från lagstiftningen i samband med upphandlingar? Gav regeringen sitt godkännande till Transportstyrelsen att inleda en upphandling?

Den tidigare regeringens ansvar för brister i upphandlingen vid Transportstyrelsen tas upp i en till anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2656-2016/17), *bilaga A5.1.2*. Även i den framhålls Riksrevisionens rapport från 2011 och vad regeringen uttalade i den efterföljande skrivelsen. Enligt anmälaren kan det ifrågasättas om en upphandling av det aktuella slaget alls är lämplig, och det bör anses ha varit dåvarande näringsminister Annie Lööfs ansvar att se till att tillräckliga kriterier sattes upp innan en sådan upphandling påbörjades.

Enligt anmälaren bör utskottet granska dåvarande näringsministerns ansvar för den bristande upphandlingen. Vilken information hade hon och regeringen om Transportstyrelsens planer på outsourcing? Fanns tillräckliga kriterier att tillgå? Bidrog regeringens hållning till att Transportstyrelsen fattade förhastade beslut?

I ytterligare en anmälan (dnr 105-2017/18), *bilaga A5.1.3*, begärs det att utskottet granskar om den förra regeringen har underlåtit att ta hänsyn till vad man anfört om informationssäkerhet vid outsourcing och att den förra regeringen brustit i ledning och tillsyn av Transportstyrelsen. Vidare anförs i anmälan att den förra regeringen brustit i arbetet med säkerhetsfrågor rörande regeringens myndigheter. I anmälan hänvisas till Riksrevisionens rapport IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt prövat om outsourcing bidrar till ökad effektivitet? (RiR 2011:4) och behandlingen i riksdagen av regeringens skrivelse med anledning av rapporten. Anmälaren anför att det i regleringsbrevet för Transportstyrelsen för åren 2011–2014 inte fanns något särskilt uppdrag till myndigheten att se över informations-säkerheten och att säkerställa denna vid outsourcing.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Näringsdepartementet, Justitiedepartementet, Försvarsdepartementet och Statsrådsberedningen, *bilaga A5.1.4–10*.

Vidare har som underlag för granskningen legat svarsskrivelser från Transportstyrelsen, *bilaga A5.1.11–12* och *A5.2.11–12*.

Utskottet har i granskningsärendet hållit sex utfrågningar med följande myndigheter och personer: Säkerhetspolisen (den 25 januari 2018 och den 28 mars 2018), justitierådet Thomas Bull (den 8 mars 2018), internrevisor Annette Olofsson, Transportstyrelsen (den 12 mars 2018), f.d. generaldirektören vid Transportstyrelsen Staffan Widlert och f.d. ställföreträdande generaldirektören vid Transportstyrelsen Jacob Gramenius (den 12 mars 2018) och f.d. it- och energiminister Anna-Karin Hatt (den 27 mars 2018). Uppteckningar från utfrågningarna finns i *bilaga B1–4*, *B9* och *B11*.

Dessutom har utskottet fått skriftliga svar på frågor till f.d. infrastrukturminister Catharina Elmsäter-Svärd, f.d. försvarsminister Karin Enström, f.d. justitieminister Beatrice Ask och f.d. it- och energiminister Anna-Karin Hatt, *bilaga A5.1.13–16*.

Utredning i ärendet

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 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 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. Av 4–5 §§ framgår att beslutanderätt i styrelsemyndigheter med vissa undantag kan delegeras till en myndighetschef eller någon annan vid myndigheten.

I 6 § anges bl.a. att myndigheten fortlöpande ska utveckla verksamheten. Den ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Kravet att utveckla verksamheten anses också omfatta ett effektivt utnyttjande av informationstekniken (PM Underlag för gemensam beredning av en ny myndighetsförordning, Finansdepartementet 2007-03-30).

Informationssäkerhet

Det finns ett flertal regelverk som ställer krav på informationssäkerhet utifrån olika förutsättningar, t.ex. personuppgiftslagen (1998:204), som numera är ersatt av dataskyddsförordningen och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap och MSBFS 2016:1 Föreskrifter och allmänna råd om statliga myndigheters informationssäkerhet. Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ställer krav på att vissa uppgifter inte får röjas eller lämnas ut, vilket också innebär att uppgifterna ska skyddas.

Bestämmelser om hantering av s.k. hemliga uppgifter finns i säkerhetsskyddslagstiftningen. Av 7 § säkerhetsskyddslagen (1996:627) framgår att säkerhetsskyddet ska förebygga 1) att uppgifter som omfattas av sekretess och som rör rikets säkerhet (hemliga uppgifter) obehörigen röjs, ändras eller förstörs (informationssäkerhet), 2) att obehöriga får tillträde till platser där de kan få tillgång till sådana uppgifter eller där verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet bedrivs (tillträdesbegränsning) och 3) att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i verksamhet som är av betydelse för rikets säkerhet (säkerhetsprövning). Säkerhetsskyddet ska även i övrigt förebygga terrorism. Vid utformningen av informationssäkerhet ska enligt säkerhetsskyddslagen behovet av skydd vid automatisk informationsbehandling beaktas särskilt (9 §).

Det saknas definition av begreppet rikets säkerhet i säkerhetsskyddslagen. I stället ska myndigheter och andra som omfattas av säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) undersöka vilka uppgifter i deras verksamhet som ska hållas hemliga med hänsyn till rikets säkerhet och vilka anläggningar som kräver ett säkerhetsskydd med hänsyn till rikets säkerhet eller skyddet mot terrorism, enligt 5 § säkerhetsskyddsförordningen. Resultatet ska dokumenteras i en säkerhetsanalys.

I 48 § säkerhetsskyddsförordningen anges att om tillsynsmyndigheten vid utövandet av tillsynen över säkerhetsskyddet konstaterar brister som trots påpekanden inte rättas till, ska den anmäla förhållandet till regeringen.

Säkerhetsskyddad upphandling

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

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

Enligt 11 § säkerhetsskyddslagen ska säkerhetsprövning göras innan en person genom anställning eller på något annat sätt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet eller anlitas för uppgifter som är viktiga för skyddet mot terrorism. Säkerhetsprövning får göras även under pågående anställning eller annat pågående deltagande i verksamheten. Prövningen ska klarlägga om personen kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i säkerhetsskyddslagen och i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt. Säkerhetsprövningen ska omfatta registerkontroll och särskild personutredning under de förutsättningar som anges i 13–19 §§.

Enligt 18–19 §§ säkerhetsskyddsförordningen beslutar myndigheter som anges i bilagan till förordningen (bl.a. Transportstyrelsen) om placering i

säkerhetsklasser och registerkontroll när det gäller anställning eller uppdrag hos en anbudsgivare eller leverantör som de har ingått säkerhetsskyddsavtal med.

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

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

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

riskerar den dessutom att bli en central punkt för t.ex. andra länders underrättelseinhämtning.

Säkerhetsfrågor måste enligt vägledningen lyftas fram och avspeglas i såväl affärsavtalet som säkerhetsskyddsavtalet. Innan myndigheter lägger ut tjänster till andra aktörer och länder bör de genomföra årliga och genomgripande säkerhetsanalyser. När det gäller verksamhet som är viktig för det svenska samhället och som rör rikets säkerhet bör de särskilt beakta offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser om utlämnande av uppgifter och möjligheten att genomföra och kontrollera säkerhetsskyddet. Offshoring bör endast ske efter särskilda överväganden, och de säkerhetsrisker som det kan innebära måste noggrant övervägas. Risken finns att myndigheten utgår från vissa förutsättningar medan leverantören inte inkluderar något utöver det som parterna uttryckligen har kommit överens om.

I sina årsböcker har Säkerhetspolisen beskrivit sin tillsyn över säkerhetsskyddet hos myndigheter. Bland annat har Säkerhetspolisen anfört (Säkerhetspolisens årsbok 2012 s. 28 f.) att myndighetens erfarenheter är att outsourcing av it-verksamhet ställer höga krav på såväl myndighetens säkerhetsanalys som säkerhetsskyddsarbete och på förmågan att ställa krav på leverantören. Hamnar en stor mängd hemlig information hos en enskild leverantör riskerar denne att bli en central punkt för t.ex. andra länders underrättelseinhämtning. I årsboken anfördes också (s. 26) att Säkerhetspolisen sett exempel där organisationer missat att identifiera olika it-system som skyddsvärda och sedan outsourcat systemen med otillräckliga krav på säkerhet.

Tidigare granskning m.m.

Utskottet har vid flera tillfällen granskat *statsråds ansvar för brister i bl.a. regelefterlevnad i myndigheters verksamhet.*

Våren 2002 granskade utskottet utbildningsministerns ansvar för Centrala studiestödsnämndens (CSN) förutsättningar att genomföra sina uppgifter (bet. 2001/02:KU20 s. 182 f.). Utskottet anförde att CSN under en följd av år hade haft problem samt att utbildningsministern noggrant följt utvecklingen vid myndigheten och medverkat till att åtgärder vidtagits för att förbättra situationen. Mot bakgrund av att situationen inte hade kunnat förbättras trots att bristerna länge varit uppmärksammade understök utskottet att regeringen, och framför allt utbildningsministern, bar ansvaret för att tillräckliga åtgärder inte vidtagits för att åstadkomma en tillfredsställande verksamhet inom CSN.

Våren 2006 granskade utskottet migrationsministerns ansvar för myndighetskulturen inom Migrationsverket (bet. 2005/06:KU20 s. 134 f.). I anmälan anfördes att det rädde svåra missförhållanden i myndighetens inre kultur och agerande gentemot asylsökande. Exempelen var så många att det inte längre gick att tala om enskilda övergrepp från enskilda handläggare utan måste betraktas som systemfel inom myndigheten. Utskottet ansåg att det i regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet. Förvaltningsmyndigheterna är emellertid

självständiga vid tillämpningen av lag, och myndighetens chef ansvarar för att myndighetens verksamhet bedrivs författningenligt och effektivt. I granskningen hade det kommit fram att regeringen och Migrationsverket vidtagit en rad åtgärder till följd av de händelser på Migrationsverket som uppmärksammades i anmälan. Dessutom hade det kommit fram att migrationsministern avsåg att följa utvecklingen på Migrationsverket och försäkra sig om att de åtgärder som vidtagits ledde till de avsedda förbättringarna. Utskottet konstaterade att regeringen bär ett ansvar för att Migrationsverkets verksamhet präglas av rättssäkerhet, humanitet och respekt för individens rättigheter. Ett särskilt ansvar bars av migrationsministern, och det föll på henne att sörja för att regeringen vid behov vidtar sådana åtgärder som kan krävas för att avhjälpa brister i myndighetens verksamhet.

Våren 2008 genomförde utskottet en granskning av ansvariga statsråds agerande angående Integrationsverkets utbetalning av schablonersättning till kommuner i strid med gällande författning (bet. 2007/08:KU20 s. 55 f.). I anmälan läggs särskild vikt vid brister i hur Integrationsverket följde en förordning och det faktum att regeringen var medveten om dessa brister. Granskningen visade att de ansvariga statsråden och regeringen följt utvecklingen vid den berörda myndigheten och att regeringen genom de regleringsbrev som riktats till myndigheten hade verkat för att åtgärder vidtogs för att förbättra situationen. Utskottet konstaterade dock att de åtgärder som vidtagits inte hade lyckats förbättra situationen i tillräcklig grad och att situationen när det gäller tillämpningen av förordningen vad avser utbetalning av schablonersättning under en följd av år varit bristfällig. Regeringen och de ansvariga statsråden bar enligt utskottet ett övergripande ansvar för detta.

Våren 2013 granskade utskottet om socialförsäkringsministern hade brustit i sitt ansvar för att garantera att Försäkringskassan arbetar i enlighet med de lagar som riksdagen har beslutat ska styra verksamheten (bet. 2012/13:KU20 s. 153). I granskningen uppmärksammades skillnader i beviljandegrad mellan manligt respektive kvinnligt dominerade yrken i arbetsskadeförsäkringen. Utskottet konstaterade att det hade vidtagits ett antal åtgärder i syfte att undanröja osakliga skillnader vid bedömning av arbetsskadeärenden. Bland annat hade Inspektionen för socialförsäkringen bildats, och regeringen hade gett Statens beredning för medicinsk utvärdering i uppdrag att göra kunskapsöversikter över arbetsmiljöns betydelse för uppkomsten av sjukdomar och då särskilt beakta kvinnors arbetsmiljöer. Utskottet fann inte anledning att rikta kritik mot socialförsäkringsministern.

Regeringens skyldighet att leda och följa den statliga förvaltningens verksamhet uppmärksammades också i utskottets granskning våren 2013 av regeringens agerande i fråga om militärt samarbete med Saudiarabien (bet. 2012/13:KU20 s. 264 f.). Enligt utskottet var det fråga om ett känsligt ärende som hade uppfattats som väldigt angeläget att lösa. Mot denna bakgrund framstod det därför som särskilt angeläget för departementet att hålla sig underrättat om utvecklingen av ärendet och följa verksamheten vid den aktuella myndigheten (Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI). Av vad som

kommit fram i granskningen hade dock, ansåg utskottet, Försvarsdepartementet tvärtom skjutit frågan om den fortsatta händelseutvecklingen i kontakterna mellan FOI och de saudiska motparterna ifrån sig. Trots att det varit ett känsligt ärende som orsakat oro för utrikespolitisk och ekonomisk skada för Sverige som stat och för svenskt näringsliv, genomfördes ingen synbar uppföljning av instruktionerna till myndigheterna att lösa problemen och upplägget med FOI som konsult. I utskottets ställningstagande anfördes att regeringen är ansvarig inför riksdagen för sin styrning av riket och att riksdagens ansvarsutkrävande förutsätter att det ansvariga statsrådet, med respekt för förvaltningens självständighet enligt regeringsformen, både ser till att styra myndigheterna och håller sig informerad om deras verksamhet. De brister i dessa hänseenden som hade kunnat konstateras i granskningen var enligt utskottet av allvarligt slag som i förlängningen hade lett till skada för rikets internationella relationer.

Vad gäller *uppgifter som lämnas till konstitutionsutskottet i granskningen* togs frågor om detta upp av utskottet i granskningsbetänkandet *Vissa frågor i anslutning till flodvågskatastrofen m.m.* (bet. 2007/08:KU6) mot bakgrund av en granskning av uppgiftslämnandet under granskningen av regeringens krisberedskap och krishantering i samband med flodvågskatastrofen 2004 (bet. 2005/06:KU8). Utskottet anförde följande:

[Utskottet vill] ... starkt framhålla att uppgifter som lämnas till konstitutionsutskottet ska vara korrekta. Medvetet vilseledande uppgifter kan självfallet aldrig accepteras och står i strid med saklighetskravet i regeringsformen. Den konstitutionella kontroll som utförs av konstitutionsutskottet förutsätter att utskottet kan lita på att uppgifter som lämnas till utskottet är riktiga samt att de ger en rättvisande bild av det som granskas och att inte väsentliga fakta utelämnas. Kan utskottet inte lita på detta undergrävs den konstitutionella kontrollen av regeringen.

Utskottet kan konstatera att felaktiga uppgifter lämnades från Regeringskansliet till utskottet under den förra granskningen. Ytterst har berört statsråd ansvar för att uppgiftslämnandet från Regeringskansliet till utskottet går rätt till. Som chef för hela Regeringskansliet har statsministern därvidlag ett särskilt ansvar. Här kan flera åtgärder vara nödvändiga att vidta för att säkerställa att de svar som lämnas till konstitutionsutskottet bygger på korrekta uppgifter. Dit kan höras att tydliggöra krav på dokumentation av interna beslut och förbättra medvetenheten i Regeringskansliet om innehållet i Regeringskansliets interna föreskrifter.

Även i granskningar våren 2013 och 2017 (bet. 2012/13:KU20 s. 219 respektive 2016/17:KU20 s. 333 f.) har utskottet tagit upp frågor om uppgifter som lämnats till utskottet.

I maj 2014 beslutade utskottet att en utredare skulle få i uppdrag att utvärdera frågan om statsråds medverkan i konstitutionsutskottets granskning. Utredaren lämnade den 13 oktober 2015 rapporten (2015/16:RFR1) Statsråds medverkan i konstitutionsutskottets granskning till utskottet.

Om sanningsplikten anförde utredningen den objektivitetsprincip som föreskrivs i 1 kap. 9 § regeringsformen är av betydelse för frågan om

sanningsplikt vid utfrågningar av statsråd och tjänstemän. Principen innebär ett krav på att uppgifter som lämnas till konstitutionsutskottet ska vara korrekta samt ge en adekvat bild av sakernas tillstånd; väsentliga fakta ska inte ha utelämnats. Konstitutionsutskottet har understrukit att den konstitutionella kontroll som utförs av utskottet förutsätter att utskottet kan lita på att uppgifter som lämnas till utskottet är riktiga samt att de ger en rättvisande bild av det som granskas och att inte väsentliga fakta utelämnas. Om inte utskottet kan lita på detta undergrävs den konstitutionella kontrollen av regeringen. Betydelsen av objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen skulle stå kvar även efter tillkomsten av en lag om sanningsplikt, låt vara mer supplementärt.

Utredningen kom fram till att en lag om sanningsplikt inte borde införas.

Riksrevisionsrapporter

RiR 2007:10

I juni 2007 publicerade Riksrevisionen rapporten Regeringens styrning av informationssäkerhetsarbetet i den statliga förvaltningen (RiR 2007:10). Granskningen utfördes mot bakgrund av de problem som framkommit i Riksrevisionens granskningar under 2005 och 2006 av hur elva myndigheter tagit sitt ansvar för informationssäkerhetsarbetet. Samtliga granskade myndigheter var starkt beroende av sina it-system för sina verksamheter. Vidare var informationssäkerheten en viktig förutsättning för verksamheterna. Sex myndigheter granskades mer ingående. Sammantaget uppvisade de elva myndigheterna ett vitt spektrum av problem.

I granskningen 2007 valde Riksrevisionen att fokusera på regeringens ansvar för att ställa krav på och följa upp den statliga förvaltningens arbete med informationssäkerheten samt ta initiativ till åtgärder för att förbättra förutsättningarna för förvaltningens arbete inom detta område.

Granskningen visade att de viktigaste ledningsproblemen i myndigheterna var dessa:

- Ledningen är osäker på vilka uppgifter den har i informationssäkerhetsarbetet och hur dessa uppgifter ska utföras.
- Ledningen begär inte något tydligt underlag om vilka risker och hot som finns för verksamheten. Ledningen får därmed inte tillräcklig insikt i vilka åtgärder som ska prioriteras för att skydda verksamheten.
- Ledningens beslut om säkerhetsåtgärder fullföljs inte. Den följer inte heller upp om säkerheten uppfyller ledningens krav. Ledningen underrättar sig inte heller om att viktiga åtgärder som kontinuitetsplaner, rapportering och hantering av incidenter är utförda och fungerar som avsett.
- Ledningen underskattar betydelsen av utbildning av och information till personalen inklusive sin ledningspersonal och styrelsen.

Riksrevisionen bedömde att problemen var allvarliga och att de innebar risk för betydande negativa konsekvenser för statliga åtaganden som elektronisk

förvaltning och nationell krishantering. Regeringens satsning på elektronisk förvaltning innebär att allt fler myndighetstjänster blev tillgängliga på internet, att flera myndigheter tillsammans skapade samverkande e-tjänster samt en ökning av det it-baserade utvecklingsarbetet i övrigt. För att denna reform av förvaltningen skulle lyckas måste medborgare och företag ha förtroende för de e-tjänster som finns på internet. Förtroendet för myndigheternas e-tjänster riskerade att minska om informationen inte kunde skyddas. Det kunde hända om obehöriga fick åtkomst till känslig information eller om de kunde förändra data eller på annat sätt kunde agera så att tjänsterna inte kunde användas. Då fanns en betydande risk för att hela satsningen på e-förvaltning äventyras.

Vidare ansåg Riksrevisionen att brister i informationssäkerheten även kunde påverka den nationella krishantering. Statliga myndigheter har som regel viktiga roller att spela i fråga om samhällets förmåga att förebygga, förhindra och hantera kriser. Myndigheterna förutsätts därför ha en viss s.k. basförmåga för att kunna uppfylla sin roll och bidra till samhällets förmåga att klara kriser. Basförmågan är beroende av hur väl utformad myndighetens informationssäkerhet är.

Mot bakgrund av detta ansåg Riksrevisionen att regeringens styrning av informationssäkerheten var av stor vikt. Riksrevisionens samlade bedömning var att regeringen inte följt upp om den interna styrningen och kontrollen av informationssäkerheten i statliga förvaltningen varit tillfredsställande. Regeringen hade inte heller tagit tillräckliga initiativ för att förbättra förutsättningarna för förvaltningens arbete med informationssäkerheten.

Riksrevisionen konstaterade att regeringen hade vidtagit åtgärder som rörde tekniska förutsättningar för myndigheternas informationssäkerhetsarbete, t.ex. e-signaturer, e-legitimationer, säkert internet etc. Däremot hade inga åtgärder vidtagits för att stödja myndigheternas interna styrning och kontroll av informationssäkerheten.

Granskningen visade att regeringen under de senaste tio åren i stora drag hade varit medveten om vissa ledningsproblem på informationssäkerhetsområdet, men bilden hade varit otydlig avseende statliga myndigheter och någon samlad problembild när det gäller statsförvaltningen hade regeringen inte kunnat presentera.

Enligt Riksrevisionen var regeringens organisering av Regeringskansliets arbete med informationssäkerhetsfrågorna och styrningen av expertmyndigheterna sammantaget otillräcklig för att hantera myndigheternas problem med sin informationssäkerhet. Inget departement hade ett uttalat ansvar för att göra en samlad bedömning av myndigheternas interna styrning och kontroll av informationssäkerheten. Granskningen visade att principerna för att fördela ansvar och bereda frågor inom Regeringskansliet medförde att det krävdes starka signaler (exempelvis allvarliga säkerhetsincidenter) för att Regeringskansliet skulle uppmärksamma brister inom enskilda myndigheter.

Riksrevisionens styrelse konstaterade att inslaget av it-stöd i den statliga förvaltningen var betydande och att it-beroendet blev allt större (framst. 2007/08:RRS6). Betydelsen av informationssäkerhet tenderade att öka med

tiden, i takt med att it-systemen blev mer komplexa och integrerade med varandra samt tillgängliga via öppna nätverk. Styrelsen ansåg att informationssäkerheten i den statliga förvaltningen måste förbättras och att detta krävde åtgärder från regeringens sida. Styrelsen ansåg att regeringen snarast borde genomföra en översyn av regleringen på området informations-säkerhet och återrapportera resultatet av översynen till riksdagen.

Framställningen från Riksrevisionens styrelse behandlades av försvarsutskottet i betänkande 2007/08:FöU12. Försvarsutskottet föreslog att riksdagen skulle avslå framställningen och anförde bl.a. att det i likhet med regeringen ansåg att det fanns behov av en myndighet med uppgiften att hålla samman det nationella informationssäkerhetsarbetet och tillsammans med berörda myndigheter verka för en kontinuerlig utveckling av detta arbete. Enligt utskottet borde den nya myndigheten få i uppgift att hålla samman det nationella informationssäkerhetsarbetet för samhällsviktig verksamhet, och myndigheten borde ha föreskriftsrätt inom området. Utskottet hade vidare erfarit att det inom Regeringskansliet pågick ett arbete inom en statssekreterargrupp för att samordna arbetet inom de olika departement som var berörda av frågorna. Samtidigt avstyrkte utskottet en följdmotion (S) till framställningen från Riksrevisionens styrelse om bl.a. en översyn av regleringen på området för att stärka informationssäkerheten i den statliga förvaltningen. I betänkandet behandlades även proposition 2007/08:92 Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull och följdmotioner till denna samt ett antal motioner från den allmänna motionstiden hösten 2007. I betänkandet fanns nio reservationer (S, V, MP) till förmån för följdmotionen till propositionen och till motioner från den allmänna motionstiden.

Riksdagen följde utskottet.

RiR 2011:4

I januari 2011 publicerade Riksrevisionen rapporten IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt prövat om outsourcing bidrar till ökad effektivitet? (RiR 2011:4). Bakgrunden var att it i statliga myndigheter och bolag utgör en av de största kostnadsposterna och att korrekt utförd outsourcing enligt forskning, teori och praktik kan vara ett effektivt sätt att både höja kvaliteten och sänka kostnaderna i olika verksamheter. I rapporten uppmärksammades även bl.a. krav på informationssäkerhet (s. 44 f.). Några myndigheter ansåg att verksamhetssystemen innehåller känsliga uppgifter och det för att kunna upprätthålla kraven på informationssäkerhet krävs att systemen hanteras internt på myndigheten. Endast 10 procent av de tillfrågade myndigheterna hade gjort en analys av informationssäkerhet i förhållande till extern eller intern hantering av it-verksamheten (om kravet var att analysen skulle vara dokumenterad).

Riksrevisionen ansåg att myndigheterna i vissa fall antingen brister i sin skyldighet att klassificera information eller att all information i myndighetens verksamhet hanteras med samma höga säkerhetsnivå trots att inte all information kräver en sådan nivå (s. 61 f.). Att klassa sin information på en för

hög säkerhetsnivå strider dock, anförde Riksrevisionen, mot syftet med att göra en informationsklassificering, lika väl som att klassa informationen på en för låg nivå. En tänkbar förklaring till att myndigheterna hade svårt att göra informationsklassning kunde vara att det saknades gemensamma riktlinjer och ställningstaganden för hur informationen ska klassificeras. MSB:s modell för klassificering av information och basnivå för informationssäkerhet utgjorde bara en matrisform med olika kategorier, och det fanns ingen vägledning för hur olika informationstyper i sig skulle klassificeras. Även om det är varje myndighets skyldighet att göra klassificeringen så kan avsaknaden, anförde Riksrevisionen, av mer handgripliga råd ha inneburit att myndigheterna brister i sin klassificering eller att myndigheterna klassificerar information på olika sätt. Ytterligare ett problem var enligt Riksrevisionen att flera myndigheter ansåg att informationssäkerheten skulle försämrats vid en eventuell outsourcing eller att det var svårt att hantera frågor som rör informations-säkerhet vid outsourcing. Någon rekommendation för hur myndigheterna skulle ställa krav vad gäller informationssäkerhet vid en upphandling fanns inte då. Kraven på informationssäkerhet kunde mycket väl upprätthållas vid en eventuell outsourcing, men det förutsatte enligt Riksrevisionen en noggrann analys och god kravställning. Avsaknaden av vägledning på detta område kunde även det vara en av förklaringarna till att många myndigheter inte hade prövat frågan om outsourcing. Det kunde även innebära att genomförd outsourcing ute på myndigheterna hade gjorts med bristfälliga krav vad gäller informationssäkerhet.

Regeringen redovisade sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och vilka åtgärder som den avsåg att vidta i skrivelsen Riksrevisionens granskning av it inom statsförvaltningen och statliga it-projekt (skr. 2010/11:138). Regeringen konstaterade att utvecklingen inom it-området skapat ökade förutsättningar för myndigheter att i allt större utsträckning köpa mer färdiga och standardiserade it-tjänster från externa leverantörer i stället för att myndigheterna producerar dessa tjänster på egen hand (s. 4). Som Riksrevisionen konstaterade utgjorde kostnader relaterade till it en betydande del av myndigheternas totala kostnader. Det var enligt regeringen av central betydelse att statsförvaltningen hushållar med allmänna medel. Regeringen konstaterade vidare att det var viktigt att frågor som rör informationssäkerhet tas på allvar. Regeringen uppgav att den delade Riksrevisionens bedömning att det var önskvärt att en större del av myndigheternas it-behov tillfredsställdes med hjälp av outsourcing.

Vidare redogjorde regeringen för E-delegationens förslag i betänkandet Effektivare stödprocesser (SOU 2009:86), att regeringen skulle ställa krav på myndigheterna att ta fram försörjningsstrategier för it-tjänster, ofta benämnda sourcingstrategier (s. 5 f.). Förslaget hade remitterats, och i huvudsak var samtliga de remissinstanser som kommenterat delegationens förslag positiva till att myndigheterna skulle inrätta en försörjningsstrategi. Regeringen avsåg att fortsätta bereda frågan om myndigheters outsourcing av it-tjänster.

Regeringens skrivelse behandlades av finansutskottet (bet. 2011/12:FiU2). Utskottet ansåg i likhet med regeringen att förutsättningarna hade ökat för myndigheterna att köpa mer färdiga och standardiserade it-tjänster från externa leverantörer i stället för att myndigheterna producerar dessa tjänster på egen hand. Kostnadsbesparingar kunde göras genom att öka inslaget av externt köpta it-tjänster. Utskottet anförde att det ”delar Riksrevisionens bedömning att det är önskvärt att en större del av myndigheternas it-behov tillfredsställs med hjälp av outsourcing och förutsätter att regeringen i den fortsatta beredningen av frågan om myndigheters outsourcing av it-tjänster beaktar detta”. Med det sagda föreslog utskottet att regeringens skrivelse lades till handlingarna. I en motivreservation (V) anfördes bl.a. att det inte var önskvärt att myndigheternas it-behov i större utsträckning tillfredsställs med hjälp av outsourcing av it-verksamheten till privata aktörer. I stället borde myndigheterna utveckla samordningen mellan sig och utveckla gemensamma it-lösningar.

Riksdagen följde utskottet (rskr. 2011/12:104–107).

Riksrevisionen publicerade den 26 september 2017 på sin webbplats en kommentar till granskningsrapporten. I kommentaren anfördes bl.a. följande:

I den pågående diskussionen om Transportstyrelsens informations-säkerhetsproblem inom it-förvaltningen har det vid upprepade tillfällen hänvisats till Riksrevisionens granskning ”IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet?” som publicerades i början av 2011.

Dessvärre verkar det som att rapporten i vissa sammanhang har tolkats som att Riksrevisionen kom fram till att fler myndigheter borde lägga ut sina IT-verksamheter på externa leverantörer. Detta är ett missförstånd, Riksrevisionens slutsats var att myndigheterna borde pröva om deras IT-verksamhet borde outsourcas – vilket är en helt annan sak.

RiR 2014:23

I november 2014 lämnade Riksrevisionen rapporten Informationssäkerheten i den civila statsförvaltningen (RiR 2014:23). Riksrevisionen hade granskat om arbetet med informationssäkerhet i den civila statsförvaltningen är ändamålsenligt utifrån ökande hot och risker. Granskningen avsåg regeringen och dess stöd- och tillsynsmyndigheter för informationssäkerhet. Bakgrunden till granskningen var den alltmer ökande användningen av information i samhället och i statsförvaltningen samt utifrån de brister som konstaterades genom Riksrevisionens tidigare granskningar av informationssäkerhet.

I sammanfattningen i granskningsrapporten anfördes följande om granskningens resultat (s. 10 f.):

Riksrevisionens samlade slutsats av denna granskning är att arbetet med informationssäkerheten inte är ändamålsenligt, sett till de hot och risker som finns. Den tekniska utvecklingen har accelererat och de risker en organisation utsätts för ökar och kan förväntas fortsätta öka framöver. Som framgår av underlag i granskningen har vissa av riskerna förverkligats, och konsekvenserna har varit allvarliga. Detta understryker vikten av en god kännedom om beredskapen för att förebygga och hantera liknande och andra händelser. Ett riskbaserat tillvägagångssätt i arbetet med

informationssäkerheten är en förutsättning för att på ett samlat sätt kunna värdera sannolikheten för att olika händelser ska inträffa och vilka konsekvenser som kan bli följden. Det finns flera riskområden inom statsförvaltningen när det gäller informationssäkerheten, såsom exempelvis kompetensbrist, upphandling, tillsyn/ uppföljning/återrapportering samt styrning/omreglering/samordning.

En stor del av den information som skapas och lagras i samhället är viktig och samtidigt känslig. Är informationen förklarad, stulen, manipulerad eller spridd till obehöriga kan det få allvarliga följder. Konsekvenserna spänner från att det kan drabba hela samhällsfunktioner till att drabba enskilda. Granskningen har visat på omfattande brister i statsförvaltningen. Av underlaget till granskningen framgår att 84 procent av myndigheterna som själva administrerar sina IT-system uppger 11 att de har en informationssäkerhetspolicy. Samtidigt framgår att 38 procent av myndigheterna bedömer att kompetens, mandat eller resurser är otillräckliga för att utföra informationssäkerhetsarbetet på ett tillfredsställande sätt. Vidare uppger 42 procent av myndigheterna att det saknas regler för vad en riskanalys, som ska göras i ett systematiskt informationssäkerhetsarbete, ska omfatta eller när den ska ske. Slutligen uppger 65 procent av myndigheterna att de saknar en kontinuitetsplan. Riksrevisionens bedömning är därför att en stor andel myndigheter inte har centrala delar av ett systematiskt informationssäkerhetsarbete på plats.

Regeringen har inte någon samlad lägesbild som inkluderar hot, i vilken omfattning och mot vilka hoten realiserar samt vilka skyddsåtgärder myndigheterna vidtar. En sådan lägesbild har inte heller någon av regeringens stöd- och tillsynsmyndigheter. Det innebär att den samlade förmågan att kunna hantera de konsekvenser som kan bli följden av en allvarlig incident till stora delar är okänd. Av det skälet är det nödvändigt att regeringen och dessa myndigheter vidtar åtgärder, så att det går att få en samlad bild av läget och utifrån detta anpassar kraven på säkerheten till de behov som finns.

Riksrevisionens granskning har visat att

- regeringen inte utövat en effektiv styrning av informationssäkerheten i den civila statsförvaltningen och
- regeringens stöd- och tillsynsmyndigheter endast delvis har vidtagit nödvändiga åtgärder för att informera sig och regeringen om vilka hot som finns mot den civila statsförvaltningen, i vilken omfattning de realiserar och vilka skyddsåtgärder som vidtas.

Riksrevisionen drar denna slutsats mot följande bakgrund. Riksrevisionen har som ett led i granskningen uppdragit åt MSB, FRA och Säkerhetspolisen att analysera uppgifter om läget för informationssäkerheten i statsförvaltningen. Redovisningen av dessa uppdrag innebär väsentlig, ny information om läget. Vart och ett av myndigheternas yttranden pekar dessutom entydigt i samma riktning.

Regelsystemet för informationssäkerhet ser i huvudsak likadant ut i dag som det gjorde 2007 när Riksrevisionen senast granskade området. De brister som påpekades då kvarstår i stora drag även i dag, vilket innebär brister i regeringens styrning. Ett tydligt och väl anpassat regelverk är en förutsättning för att uppnå effektivitet i arbetet med informationssäkerhet. Riksrevisionen drar därför slutsatsen att det regelverk som styr myndigheternas arbete med informationssäkerhet bättre kan behöva anpassas till olika typer av statlig verksamhet för att kunna nå önskvärda mål.

Det saknas en samlad avvägning för staten hur mycket resurser som behöver satsas på skyddsåtgärder sett till de risker som finns. Som det nu är finns inte en samlad riskvärdering; i stället råder osäkerhet om hur starkt

skyddet är, vilka händelser som ägt rum och hur hoten utvecklas. Om det hade funnits en samlad lägesbild hade det gett förutsättningar för en samlad värdering av riskerna och sannolikheten att hot realiseras.

Detta hade i sin tur kunnat vägas mot hur omfattande stödet behöver vara. Inträffade händelser (se kapitel 2) har visat att kostnaderna kan bli betydande, dels för att hantera händelsen, dels för att ställa till rätta efteråt. Risker för informationssäkerheten kan således potentiellt leda till omfattande skada, inte minst i form av extra kostnader och minskat förtroende för statsförvaltningen. Därför är det angeläget att åtgärder vidtas och prioriteras för att kontrollera dessa risker.

I dag har varje myndighet ett eget ansvar för hela sin verksamhet i såväl normalläge som i krisläge, vilket självfallet är helt nödvändigt för att verksamheten ska kunna bedrivas effektivt. Det är dock sannolikt inte tillräckligt; de flesta myndigheter har svårt att rekrytera och upprätthålla den kompetens som behövs för att möta behoven av säker informationshantering. De av regeringen utpekade stödmyndigheterna har begränsade resurser och saknar möjlighet att lämna operativt stöd till enskilda myndigheter i någon större utsträckning. Det finns alltså behov av ett bättre utbyggt stöd som riktar sig till hela statsförvaltningen, och som kompletterar de enskilda myndigheternas egen kompetens. Om så vore fallet skulle det kunna leda till en bättre säkerhet totalt i statsförvaltningen, samtidigt som den totala kostnaden för informationssäkerhet borde bli väsentligt lägre än om varje myndighet håller sig med specialistkompetens.

I rapporten uppmärksammades att Försvarets radioanstalt (FRA) hade sett problem hos flera statliga myndigheter och statligt ägda bolag kopplade till en önskan att pressa it-kostnaderna (s. 53). It-budgeten var hårt styrd, och externa krav på lönsamhet eller sparsamhet medför lösningar som t.ex. outsourcing. Det anfördes att outsourcing i kombination med otillräcklig beställarkompetens gör att outsourcing ofta blir en kortsiktig besparing, men i det långa loppet uppstår flera brister som är svåra att värdera i kronor. Den som outsourcar blir av med sin egen kompetens inom it-området, vilket i sin tur gör att beställarkompetensen blir än mer lidande. Många beställare gör dessutom misstaget att förutsätta att säkerhet ingår i avtalet även om detta inte uttryckligen är specificerat. Så var inte fallet enligt FRA:s erfarenhet. Kommersiella driftleverantörers huvudsyfte är att generera vinst, och de skulle enligt FRA:s bedömning inte göra kostnadsdrivande investeringar i säkerhet om det inte finns konkurrensskäl som talade för det. FRA hade inte rätt att granska någon driftleverantörs nätverk eller sätt att administrera it-driften vid statliga myndigheter eller statligt ägda bolag, men hade trots det sett tydliga exempel där externa driftleverantörer och konsulter utsätter myndigheter för stora risker utan myndigheternas vetskap. FRA förespråkade inte att man helt borde sluta med outsourcing, men man borde tydligt se över kravställningen gentemot externa driftleverantörer samt vilka verksamheter som kan outsourcas.

I sin skrivelse (skr. 2014/15:84) om Riksrevisionens rapport, som beslutades den 12 mars 2015, instämde regeringen i huvudsak i Riksrevisionens slutsats att delar av arbetet med informationssäkerhet i den civila statsförvaltningen inte var ändamålsenliga. Sedan Riksrevisionens granskning hade de förutsättningar som gällde under den förra

mandatperioden dock ändrats, anförde regeringen. Under den nuvarande mandatperioden hade bl.a. frågor om allmän ordning, säkerhet och krisberedskap, inklusive ansvaret för Regeringskansliets egen krisberedskap, samlats under inrikesministerns ansvar. Inrikesministern ansvarar också för styrningen av bl.a. MSB, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Regeringen hade genom förändringarna skapat bättre förutsättningar för en mer sammanhållen styrning av informationssäkerheten.

Regeringens skrivelse behandlades i försvarskommitténs betänkande 2014/15:FöU10. Utskottet föreslog att skrivelsen skulle läggas till handlingarna och såg allvarligt på Riksrevisionens slutsats att arbetet med informationssäkerheten i den civila statsförvaltningen inte är ändamålsenligt sett till de hot och risker som finns. Samtidigt konstaterade utskottet att regeringen i sin skrivelse i huvudsak instämde i Riksrevisionens slutsats och hade inlett ett förändringsarbete sedan granskningen gjordes. I betänkandet fanns en reservation (SD) om bifall till en följdmotion om bl.a. en handlingsplan för en myndighetsgemensam övergripande strategi för it-säkerhet.

Rapporter från E-delegationen

Regeringen beslutade i mars 2009 att tillsätta en delegation – E-delegationen – med uppdraget att samordna myndigheternas it-baserade utvecklingsprojekt och skapa goda möjligheter för myndighetsövergripande samordning (dir. 2009:19).

E-delegationen genomförde en förstudie om effektivare it-drift som presenterades under våren 2012 (Effektiv IT-drift inom staten). Studien innehöll olika förslag till effektivisering av myndigheternas it-drift. Ett förslag var att regeringen skulle ålägga myndigheterna att konkurransutsätta it-driften. Ett annat förslag var att regeringen skulle besluta att it-driften koncentreras till en myndighetsgemensam aktör, som i sin tur åläggs att konkurransutsätta utförandet.

I förstudien uppmärksammades säkerhetsmässiga aspekter (s. 50 f.). När det gällde alternativet obligatorisk konkurransutställning fanns risker förknippade med informationssäkerheten, särskilt hanteringen av personuppgifter och sekretess (s. 88). Alternativet statlig koncentration ansågs ha fördelar då det blev lättare för staten att styra och säkra driftsäkerhet, informationssäkerhet etc. (s. 92). Dock tillkom även med detta alternativ risker som var förknippade med att utförandet skulle konkurransutställas och delar av utförandet därför sannolikt outsourcas, däribland att informationssäkerheten skulle bli lidande.

Vidare anfördes i förstudien att säkerhetsskydd måste utgöra en vital funktion vid koncentrationer av statens it-drift, både vid en myndighetsgemensam aktör och externa leverantörer (s. 54). För att etablera och upprätthålla ett gott förtroende mellan kundmyndigheterna och leverantör vid en koncentrerad statlig it-drift var det viktigt att det finns en god tillsyn av

verksamheten. Med tanke på säkerhetsrådets vikt borde enligt förstudien en etablering av en särskild tillsynsmyndighet för säkerhetsområdet övervägas.

I förstudien uppskattades den sammanlagda möjliga besparingspotentialen inom statens it-drift till mellan 1 och 2 miljarder kronor, vilket motsvarade mellan 10 och 20 procent av den totala it-kostnaden.

Vidare uppmärksammades sourcingstrategier. Regeringen kunde genom målstyrning precisera kraven på upprättande av sådana strategier och genomförande regelbundna uppföljningar av dem (s. 85 f.). En möjlighet kunde vara att bygga upp en stödfunktion i Kammarkollegiets regi som hjälper myndigheterna med att bl.a. ta fram sourcingstrategier och som konkret tillhandahåller beställar- och upphandlarresurser till myndigheterna.

I Årsredovisning för staten 2012 uppmärksammade regeringen E-delegationens förstudie i samband med sin redovisning av åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och ovan den granskningsrapport om it inom statsförvaltningen som nämns ovan (skr. 2012/13:101 s. 115). Som ett resultat av förstudien förbereddes enligt regeringen en fördjupad studie om bl.a. gemensamma sourcingstrategier.

I oktober 2013 publicerade E-delegationen publikationen *Vägledning för effektiv it-försörjning/sourcing*. Syftet med vägledningen angavs vara att underlätta analys av it-försörjningen på strategisk och taktisk nivå för att skapa förutsättningar för välövervägda beslut. I vägledningen togs inte upp frågor om informationssäkerhet.

MSB:s vägledning 2013

Våren 2013 gav Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ut publikationen *Vägledning – informationssäkerhet i upphandling*. I förordet uppmärksammades E-delegationens förstudie *Effektiv IT-drift och Riksrevisionens rapport IT i statsförvaltningen*, som båda ansågs peka på att det finns stora vinster i en ökad användning av tjänster som outsourcing och molntjänster. Vidare framhölls att för att kunna genomföra fungerande upphandlingar av it-relaterade tjänster är det av avgörande betydelse att kraven ur informationssäkerhetssynpunkt är en del i processen.

Syftet med vägledningen var att ge olika typer av organisationer, både offentliga och privata, ett stöd för att på ett effektivt sätt föra in informationssäkerhetsaspekter i sina upphandlingsprocesser. I vägledningen anfördes att innan en myndighet påbörjar en upphandling ska den pröva om upphandlingen helt eller delvis ska säkerhetskyddas, dvs. att det ska genomföras en s.k. upphandling med säkerhetskyddade avtal (SUA). Säkerhetskyddade upphandlingar berörs inte vidare i vägledningen, utan för sådana rekommenderas i stället Säkerhetspolisens vägledning (se ovan).

Ett första steg för en säkrare upphandling av outsourcing och molntjänster är, anförde MSB, att ta fram och besluta en sourcingstrategi i anslutning till den it-strategi som organisationen förhoppningsvis redan har. I

sourcingstrategin beskrivs i vilka delar de långsiktiga behoven och målen för verksamheten kan uppnås med hjälp av outsourcing alternativt molntjänster. I strategin ska även en övergripande inriktning för informationssäkerheten i de tjänster som ska upphandlas anges. Även ansvar och roller i både upphandlingen och den långsiktiga förvaltningen av de upphandlade tjänsterna bör framgå. Som andra liknande strategier måste även en sourcingstrategi fastställas av ledningen för att fungera som ett verktyg för styrning.

Utredningar tillsatta av den förra regeringen

Utredningen om säkerhetsskyddslagen

I december 2011 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdraget att göra en översyn av säkerhetsskyddslagstiftningen för att bättre anpassa den till det som krävs för att skydda verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet och till de krav det internationella samarbetet ställer (dir. 2011:94). Utredningen antog namnet Utredningen om säkerhetsskyddslagen. I direktiven uppmärksammades att informationssäkerheten är en viktig del av säkerhetsskyddet. Utredaren skulle föreslå hur reglerna om informations-säkerhet, som en del av säkerhetsskyddet, bör vara utformade. Vidare uppmärksammades säkerhetsskyddad upphandling. Den utveckling som hade skett ställde nya krav på det säkerhetsskydd som kan behövas för svenska företag som deltar i säkerhetskänslig verksamhet, här såväl som i utlandet, och för utländska företag som får del av säkerhetskänslig information som rör svenska förhållanden. Utredaren skulle analysera behovet av förändringar av säkerhetsskyddslagens bestämmelser om säkerhetsskyddad upphandling, bl.a. möjligheterna att träffa säkerhetsskyddsavtal, och bedöma vilka förändringar i övrigt som kunde behövas för att bättre anpassa reglerna till de krav som ställs i det internationella samarbetet.

Utredningen överlämnade i mars 2015 betänkandet En ny säkerhetsskyddslag (SOU 2015:25).

NISU 2014

I november 2013 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå strategi och mål för hantering och överföring av information i elektroniska kommunikationsnät och it-system (dir. 2013:110). Utredningen antog namnet NISU 2014. Uppdraget bestod i att föreslå en nationell strategi för hantering och överföring av information i elektroniska kommunikationsnät och it-system samt övergripande mål för samhällets informationssäkerhetsarbete, och hur Sverige skulle upprätthålla säkerhet och integritet i samhällsviktig it-infrastruktur.

Utredningen överlämnade i mars 2015 betänkandet Informations- och cybersäkerhet i Sverige – Strategi och åtgärder för säker information i staten (SOU 2015:23). Betänkandet innehåller förslag för att förbättra upphandlingar av olika it-lösningar, som outsourcing av it-drift.

Kronologisk översikt

Information om Transportstyrelsens projekt att outsourca it-verksamheten

I avsnittet berörs framför allt outsourcingen av it-driften. Det förekommer även uppgifter om den s.k. stordatormigreringen.

- Den 28 september 2011: I Transportstyrelsens tertialrapport avseende tertial 2, som finns tillgänglig inför ett dialogmöte mellan Transportstyrelsen och Näringsdepartementet den 20 oktober 2011, anges att till de åtgärder som myndigheten kommer att uppmärksamma hör bl.a. eventuell outsourcing och att samtliga verksamheter omfattas av analysen men att tonvikten kommer att läggas på it-verksamheten. Myndigheten gör det i ett internt uppdrag med syftet att identifiera och värdera åtgärder inom myndigheten som förväntas kunna ge betydande kostnadsbesparingar.
- Den 22 februari 2013: Transportstyrelsens årsredovisning för 2012 kommer in till Näringsdepartementet. I den anges att stora kostnadsbesparingar görs även när myndigheten omförhandlar avtal med leverantörer för olika tjänster, bl.a. för it-drift. Årsredovisningen finns tillgänglig inför ett dialogmöte mellan Transportstyrelsen och Näringsdepartementet den 19 mars 2013.
- Den 19 mars 2013: Tertialmöte mellan Näringsdepartementet och Transportstyrelsen. På dagordningen finns under punkten Ekonomisk uppföljning bl.a. ämnet effektivitetsarbetet. Vid mötet deltar bl.a. dåvarande statsrådet Catharina Elmsäter-Svärd och dåvarande statssekreteraren Ingela Bendrot.
- Den 17 juni 2013: Tertialmöte mellan Näringsdepartementet och Transportstyrelsen. På dagordningen finns under punkten Stora frågor bl.a. ämnet en ny grundplattform för vägtrafikregistret. Vid mötet deltar bl.a. dåvarande statssekreteraren Ingela Bendrot.
- Den 5 november 2013: Tertialmöte mellan Näringsdepartementet och Transportstyrelsen. På dagordningen finns under punkten Övriga verksamhetsfrågor bl.a. ämnet verksamhetsmässiga konsekvenser av stordatormigreringen. Vid mötet deltar bl.a. dåvarande statsrådet Catharina Elmsäter-Svärd och dåvarande statssekreteraren Ingela Bendrot.
- Februari 2014: Transportstyrelsen ger besked till Trafikverket om att avtalet med Trafikverket om it-drift inte kommer att förlängas efter den 31 december 2015. Transportstyrelsen beslutar att utkontraktera it-driften.
- [Den 7 februari 2014: Möte mellan Näringsdepartementet och Transportstyrelsen där myndigheten lämnar övergripande information om upphandlingen av it-driften.]. Mötet finns angivet i svar från Transportstyrelsen, men inte i svar från Regeringskansliet.
- Maj 2014: Trafikverket ger besked till Transportstyrelsen om att myndighetens it-verksamhet i Örebro kommer att avvecklas per den 31 december 2015. Transportstyrelsen annonserar upphandlingen av it-driften med sista anbudsdag i mitten av december 2014.

Avsteg från regelverket

- Den 14 augusti 2014: Den ställföreträdande generaldirektören för Transportstyrelsen beslutar om avsteg från Transportstyrelsens riktlinjer för informationssäkerhet.

Riksrevisionens rapporter om it inom statsförvaltningen

- Den 1 juni 2007: Riksrevisionen lämnar sin granskningsrapport (RiR 2007:10) Regeringens styrning av informationssäkerhetsarbetet i den statliga förvaltningen till regeringen.
- Styrelsen för Riksrevisionen lämnar sin framställning 2007/08:RRS6 angående granskningsrapport RiR 2007:10 till riksdagen.
- Den 6 maj 2008: Försvarsutskottet föreslår att riksdagen avslår framställning 2007/08:RR6 (bet. 2007/08:FöU12).
- Den 20 maj 2008: Riksdagen avslår framställning 2007/08:RRS6.
- Den 12 januari 2011: Riksrevisionen lämnar sin granskningsrapport IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt prövat om outsourcing bidrar till ökad effektivitet? till riksdagen. (RiR 2011:4).
- Den 12 maj 2011: Regeringen överlämnar sin skrivelse 2010/11:138 med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport RiR 2011:4 till riksdagen.
- Den 6 december 2011: Finansutskottet (bet. 2011/12:FiU2) föreslår riksdagen att lägga regeringens skrivelse 2010/138 till handlingarna.
- Den 20 december 2011: Riksdagen beslutar att lägga regeringens skrivelse 2010/11:138 till handlingarna.
- Den 10 november 2014: Riksrevisionen lämnar sin granskningsrapport Informationssäkerheten i den civila statsförvaltningen (RiR 2014:23) till riksdagen.
- Den 12 mars 2015: Regeringen lämnar sin skrivelse 2014/15:84 till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport RiR 2014:23.
- Den 19 maj 2015: Försvarsutskottet föreslår riksdagen att lägga skrivelse 2014/15:84 till handlingarna (bet. 2014/15:FöU10).
- Den 3 juni 2015: Riksdagen beslutar att lägga regeringens skrivelse 2014/15:84 till handlingarna.
- Den 26 september 2017: Riksrevisionen publicerar en kommentar till rapporten RiR 2011:4.

E-delegationens arbete

- Våren 2012: E-delegationen presenterar en förstudie om effektivare it-drift (Effektiv IT-drift inom staten). Studien innehåller olika förslag till effektivisering av myndigheternas it-drift.
- Våren 2013: Som ett resultat av E-delegationens förstudie förbereds inom Regeringskansliet en fördjupad studie kring bl.a. gemensamma sourcingstrategier. (skr. 2012/13:101 Årsredovisning för staten 2012)

- Den 8 oktober 2013: E-delegationen publicerar en vägledning för effektiv it-försörjning och sourcing.

Rapport från regeringens särskilda utredare

Regeringen gav den 17 augusti 2017 justitierådet Thomas Bull i uppdrag att granska den upphandling om förändrad it-drift hos Transportstyrelsen som har medfört att säkerhetskänslig och av andra skäl sekretessbelagd information har hanterats på ett sätt som strider mot svensk lag (N2017/04991/SUBT).

Utredaren överlämnade i februari 2018 rapporten Granskning av Transportstyrelsens upphandling av it-drift (Ds 2018:6).

I rapporten anförts att det under en ganska lång tid stått klart att statsförvaltningen har haft svårt att leva upp till de ökade kraven på informationssäkerhet. Riksrevisionen har i ett flertal rapporter pekat på brister i hur statsförvaltningen hanterar informationssäkerheten och i hur regeringen styr myndigheterna i dessa avseenden.

Det anförts också i rapporten att outsourcing är ett växande fenomen, både globalt och i Sverige, och är vad gäller it-verksamhet ännu vanligare i den svenska privata sektorn än i den offentliga sektorn. Myndigheterna står således inte inför valet att outsource eller inte, utan snarare inför frågan om vad som kan outsourceas och hur detta i så fall ska skötas.

Vidare framgår av rapporten att Transportstyrelsen, som bildades 2009, länge saknade en säkerhetsanalys. En sådan togs fram först 2014 efter att Säkerhetspolisen begärt in säkerhetsanalyser från Transportstyrelsen och 14 andra myndigheter. Transportstyrelsen saknade således en säkerhetsanalys från 2009 fram till 2014.

Svarsskrivelser från Transportstyrelsen

Genom skrivelser till Transportstyrelsen begärde utskottet svar på vissa frågor.

Som svar fick utskottet skrivelser från Transportstyrelsen (bilaga A5.1.11–12 och A5.2.11–12).

Transportstyrelsen lämnar följande redogörelse för vilka beslut som myndigheten under perioden januari 2013 t.o.m. september 2014 succesivt har fattat om outsourcingen av it-driften samt stordatormigreringen:

Outsourcingen

- Den 1 september 2013: Beslut om projektstart dvs. förberedelse/analys och planering gällande it-drift. Projektspecifikationen godkändes.
- Den 31 oktober 2013: Beslut att arbeta vidare utifrån scenariot "Upphandling med inriktning mot en leverantör".
- Den 16 september 2013: Beslut om projektplan för upphandling av nytt it-driftsavtal med inriktning att nytt avtal tecknas den 29 april 2015.
- Den 10 februari 2014: Beslut av dåvarande generaldirektören att konkurrensutsätta den kommande upphandlingen av driftleverantör.
- Den 12 februari 2014: Beslut att starta upphandling av nytt it-driftavtal.

- Den 23 april 2014: Beslut att publicera en annons för att delta i driftsupphandlingen.

Stordatormigreringen

- Den 24 september 2013: Beslut av dåvarande generaldirektören att stordatorn ska migreras till 2016.
- Den 30 april 2014: Beslut av dåvarande it-direktören att utannonsera upphandlingen.
- Den 14 augusti 2014: Beslut av dåvarande ställföreträdande generaldirektören om avsteg från riktlinjen för krav på informationssäkerhet.

Transportstyrelsen har inte någon kännedom om att några kontakter tagits med Regeringskansliet under perioden 2013 t.o.m. september 2014 om en outsourcingstrategi för Transportstyrelsen.

Transportstyrelsen har inte någon kännedom om att det förekom några särskilda kontakter med Regeringskansliet innan myndigheten i februari 2014 fattade beslut om outsourcing av it-miljön, och har inte heller någon kännedom om att information om beslutet i februari 2014 eller beslutet i maj 2014 om upphandling av it-drift har lämnats till Regeringskansliet.

Ett möte ägde rum den 7 februari 2014 med Näringsdepartementet där myndigheten lämnade övergripande information om it-upphandlingen. Transportstyrelsen har ingen upprättad dagordning eller annan dokumentation från mötet.

Den ställföreträdande generaldirektören fattade ett beslut den 14 augusti 2014 om avsteg från riktlinjen för krav på informationssäkerhet. Transportstyrelsen har inga uppgifter om att någon kontakt förekom med regeringen eller Regeringskansliet om beslutet.

Transportstyrelsen har genomfört en upphandling genom förhandlat förfarande. Myndigheten vill understryka att den har genomfört en säkerhetsskyddad upphandling, men att den inte tecknade ett säkerhetsskyddsavtal innan anbudsgivarna fick ta del av förfrågningsunderlaget. Bedömningen var att själva förfrågningsunderlaget inte innehöll hemlig information som krävde ett säkerhetsskyddsavtal. Däremot tecknades sekretessförbindelser med anbudsgivarna innan de fick ta del av underlaget. Transportstyrelsen har tecknat ett säkerhetsskyddsavtal med den utpekade driftleverantören. Vidare anförs att det av en dagordning framgår att Transportstyrelsen lämnade övergripande information om upphandlingen av it-driften vid ett dialogmöte med Näringsdepartementet den 2 juli 2014 som leddes av chefen för avdelningen för bostäder och transporter. Transportstyrelsen har ingen kännedom om att det vid detta tillfälle diskuterades om upphandlingen var säkerhetsskyddad. Transportstyrelsen har inte heller någon kännedom om denna information har lämnats i något annat sammanhang.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på frågor. Som svar har utskottet fått promemorior från Näringsdepartementet, Justitiedepartementet, Försvarsdepartementet och Statsrådsberedningen (bilaga A5.1.4–10).

Svaren redovisas nedan uppdelade på olika frågeställningar.

Kontakter mellan regeringen eller Regeringskansliet och Transportstyrelsen med anledning av Transportstyrelsens outsourcing av it-driften

I Transportstyrelsens tertialrapport den 28 september 2011 avseende tertial 2, som fanns tillgänglig inför dialogmöte mellan Transportstyrelsen och Näringsdepartementet den 20 oktober 2011, anges på s. 8 och 9 att till de åtgärder som myndigheten kommer att uppmärksamma i ett internt ”uppdrag med syftet att identifiera och värdera åtgärder inom myndigheten som förväntas kunna ge betydande kostnadsbesparingar” hör bl.a. ”eventuell outsourcing” och att samtliga verksamheter omfattas av analysen men att ”tonvikten kommer att läggas på IT-verksamheten”.

I Transportstyrelsens årsredovisning för 2012, som kom in till Näringsdepartementet den 22 februari 2013, anges på s. 62 att ”[s]tora kostnadsbesparingar görs även när myndigheten omförhandlar avtal med leverantörer för olika tjänster, bland annat för IT-drift”. Årsredovisningen fanns tillgänglig inför dialogmötet mellan Transportstyrelsen och Näringsdepartementet den 19 mars 2013.

Det har inte påträffats någon dokumentation i Regeringskansliet som visar att Regeringskansliet under våren–sommaren 2014 fick information från Transportstyrelsen om myndighetens beslut att inte förlänga avtalet om it-drift med Trafikverket, att annonsera om upphandling av it-drift eller om vilken typ av upphandling som gjordes. Däremot uppmärksammades det i medierna i februari 2014 att Transportstyrelsen inte skulle förlänga avtalet om it-drift med Trafikverket för att i stället upphandla driften.

Dialogmöten mellan Näringsdepartementet och Transportstyrelsen har under perioden 2013–september 2014 har hållits den 19 mars 2013, den 17 juni 2013, den 5 november 2013, den 21 mars 2014 och den 17 juni 2014. Vid dialogmötena den 19 mars 2013 och den 5 november 2013 deltog dåvarande infrastrukturministern Catharina Elmsäter-Svärd och dåvarande statssekreteraren Ingela Bendrot. Vid övriga möten deltog enbart Ingela Bendrot. Dessa kontakter är av informell karaktär och främst inriktade på ömsesidigt utbyte av information och kunskap samt att förtydliga regeringens styrning. Det finns i Regeringskansliet inga upprättade minnesanteckningar från dessa informella möten. Det kan förekomma att enskilda tjänstemän för sådana för eget bruk som stöd för minnet. I vilken utsträckning så sker avgörs av den enskilda tjänstemannen. Inför mötena redovisade Transportstyrelsen underlag till dialogerna i enlighet med de återrapporteringskrav som fanns i myndighetens regleringsbrev för 2013 och 2014.

Ingen dokumentation har påträffats i Regeringskansliet som visar att Näringsdepartementet under perioden 2013–september 2014 hade kontakt med Transportstyrelsen i fråga om en sourcingstrategi för myndigheten.

Det har inte påträffats någon dokumentation i Regeringskansliet som visar att regeringen eller Regeringskansliet kände till att Transportstyrelsen under sommaren 2014 beslutade att göra avsteg från myndighetens it-säkerhetsregler.

It-säkerhetsfrågor

Allmänt

Som svar på en begäran om en redogörelse för vilka åtgärder som vidtogs under 2013–september 2014, inklusive sourcingstrategier, efter de åtgärder som redovisades i Årsredovisning för staten 2012 med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport IT inom statsförvaltningen, anförs i svaren från Näringsdepartementet att arbetet med att effektivisera och utveckla e-förvaltningen inom den offentliga sektorn bedrevs under perioden 2013–2014 huvudsakligen av E-delegationen (dir. 2009:19). Som en uppföljning av E-delegationens förstudie, som nämns i Årsredovisning för staten 2012, förbereddes en fördjupad studie kring bl.a. gemensamma sourcingstrategier. Även i regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning (N2012/06402/ITP) uppmärksammades E-delegationens förstudie och att delegationen planerade att i ett delbetänkande lämna förslag om hur statens it-drift kan effektiviseras och rationaliseras. I delbetänkandet *Organisering av framtidens e-förvaltning* (SOU 2013:75), som överlämnades i oktober 2013, presenterades emellertid inga förslag angående it-försörjning, sourcing eller liknande. E-delegationen meddelade att den i stället hade för avsikt att ta fram en vägledning till myndigheterna. I oktober 2013 presenterade E-delegationen *Vägledning för effektiv it-försörjning/sourcing*. Syftet med vägledningen var att underlätta arbetet att skapa väl underbyggda beslutsunderlag för att ta ställning till alternativa vägar för it-försörjning.

Vidare hade Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, som en del i sitt uppdrag att lämna råd och stöd i fråga om förebyggande arbete till andra statliga myndigheter, kommuner och landsting samt företag och organisationer, gett ut en vägledning om informationssäkerhet i upphandlingar. Syftet med vägledningen var att ge olika typer av organisationer, både offentliga och privata, ett stöd för att föra in informations-säkerhetsaspekter på ett effektivt sätt i sina upphandlingsprocesser.

I syfte att få en samlad bild av statsförvaltningens it-verksamhet och ett underlag för genomförande av ett flerårigt utvecklingsprogram om förstärkt styrning av statsförvaltningens digitalisering gav regeringen i regleringsbrevet för 2014 Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag att utveckla en modell för beräkningar av myndigheternas it-kostnader och it-investeringar (it-kostnadsmodell). Myndigheten skulle desutom överväga hur modellen kan innehålla uppföljning av strategiska val, såsom strategi för it-försörjning (sourcing). ESV redovisade uppdraget i oktober 2014.

Gällande Transportstyrelsen

Säkerhetspolisen har under perioden januari 2013–september 2014 inte lämnat in någon anmälan till regeringen enligt 48 § säkerhetsskyddsförordningen om brister i säkerhetsskyddet rörande Transportstyrelsen. I Regeringskansliet har det inte påträffats någon dokumentation som visar att Säkerhetspolisen i övrigt har lämnat information om Transportstyrelsens säkerhetsskydd. Det har inte heller påträffats någon dokumentation som visar att Transportstyrelsens skyldighet att genomföra en säkerhetsanalys har följts upp.

Det fattades inga beslut eller vidtogs några åtgärder gentemot Transportstyrelsen under 2011–september 2014 motsvarande uppdraget i Transportstyrelsens regleringsbrev för 2015 om informationssäkerhet²⁰.

Frågor om bl.a. it-drift och informationssäkerhet har tagits upp i Transportstyrelsens risk- och sårbarhetsanalyser för 2011, 2012 och 2013. Det har inte påträffats någon dokumentation i Regeringskansliet som visar vilka bedömningar som gjordes i Näringsdepartementet eller om det vidtogs några åtgärder i förhållande till Transportstyrelsen med anledning av de nämnda risk- och sårbarhetsanalyserna.

Riksrevisionens rapport 2011:4

Till grund för regeringens uttalande i skrivelse 2010/11:138, att man delade Riksrevisionens bedömning att det var önskvärt att en större del av myndigheternas it-behov tillfredsställdes med hjälp av outsourcing, låg

- dels Riksrevisionens redovisning i ingressen av avsnitt 5 (s. 55) och i andra stycket i avsnitt 5.1 (s. 56), bl.a. uttalandet att om myndighetsledningen inte överväger outsourcing finns risk för att myndigheten inte genomför verksamheten på det mest effektiva sättet samt uttalandet att det i teorin finns uppenbara fördelar med outsourcing av vissa verksamheter och förutsatt att förutsättningarna är de rätta borde fler myndigheter kunna nyttja fördelarna med outsourcing,
- dels Riksrevisionens bedömning på s. 63 i sin rapport, dvs. att regeringen kan göra mer för att främja och underlätta myndigheternas arbete med sourcing av it genom att exempelvis verka för inrättandet av tydliga och enhetliga riktlinjer för hur it-kostnader ska redovisas i statsförvaltningen, sprida kunskap och goda exempel i sourcingfrågor samt att efterfråga ställningstaganden kring sourcing i uppföljningsdialoger.

Det har inte påträffats någon dokumentation i Regeringskansliet av vilken det framgår att det gjordes någon bedömning av när förutsättningarna för outsourcing är de rätta.

²⁰ I regleringsbrevet den 22 december 2014 för 2015 för Transportstyrelsen angavs att Transportstyrelsen i arbetet med 2015 års risk- och sårbarhetsanalyser särskilt skulle beakta och analysera informationssäkerheten i de delar av verksamheten och i de tekniska system som var nödvändiga för att myndigheten skulle kunna utföra sitt arbete. I detta arbete skulle även informationssäkerheten inom myndighetens ansvarsområde beaktas och analyseras. Myndigheten skulle redovisa en bedömning av informationssäkerheten samt vidtagna åtgärder.

Ansvarsfördelningen mellan vissa f.d. statsråd när det gäller frågor om informationssäkerhet

Av en svarspromemoria från Näringsdepartementet, som kom i till utskottet den 9 maj 2018, framgår att i bilagan till förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet i dess lydelse före den 1 januari 2015 nämns inte informationssäkerhet uttryckligen. Varje statsråd svarade för frågor om informationssäkerhet inom sitt område. I promemorian anförs också att därtill svarade it- och regionministern, genom ett förordnande enligt 7 kap. 5 § regeringsformen, i respektive departementschefs ställe bl.a. för förvaltnings- och lagstiftningsärenden som gällde samordning av frågor om samhällets informationssäkerhet.

Utfrågningar

Thomas Bull

Utskottet höll den 8 mars 2018 en utfrågning med justitierådet Thomas Bull som informerade om sin rapport Granskning av Transportstyrelsens upphandling av it-drift (bilaga B2).

Thomas Bull anförde inledningsvis att det visade sig när utredningen påbörjades att man i vissa avseenden måste gå tillbaka ända till den tid då Transportstyrelsen skapades för att förstå varför detta blev ett problem som man måste ta tag i och varför man valde att göra som man gjorde. Framför allt är det dock från 2013 som händelseförloppet tar sin början. Det är då man på Transportstyrelsen på allvar börjar diskutera vad man ska göra med sin it-drift.

Vidare anförde Thomas Bull att, när det gäller informationssäkerhet och hur myndigheterna jobbar med detta rent generellt, är det sedan lång tid ett väl känt problem att statsförvaltningen inte riktigt är i linje med lagstiftningens krav på alla sätt. Man ligger efter i informationsklassningsarbetet och i att skapa rutiner för att hålla känslig, skyddsvärd information under sådana förhållanden att den kan skyddas på ett bra sätt. Detta pekade Riksrevisionen på i en utredning redan 2007.

Vidare framkom vid utfrågningen att det vid Transportstyrelsens tillkomst fanns ett budskap från regeringen om att det skulle göras effektiviseringar på olika sätt. Detta framgick tydligt när utredningen talat med Staffan Widlert. Han uppfattade att uppdraget var att göra Transportstyrelsen till en effektiv myndighet. Som utredningen har uppfattat det var det mycket den dåvarande generaldirektörens ambitioner som ledde till att man satte igång de ambitiösa upphandlingsprojekten. Det som utredningen har kunnat se, dokumentera och få fram i intervjuer handlar om att det var ett projekt som myndigheten startade själv och som framför allt generaldirektören var drivande bakom.

Thomas Bull anförde också:

Det är svårt att säga – vi har inte funnit några allmänna belägg för det – att det var regeringen som sa: Ni ska spara pengar. Men det låg naturligtvis lite i korten. När man skapade Transportstyrelsen skulle det bli en

effektivare verksamhet. Staffan Widlert hade höga ambitioner på det området.

Man hade också förändringar. Nu kommer jag inte ihåg, men det blev avgiftsfinansierat 2010, vilket jag tror också hade effekter på hur myndigheten såg på sin ekonomi. Det fanns samverkande faktorer som gjorde att man kände på myndigheten att man måste jobba med effektivisering och besparing.

När det gäller regeringens signaler fanns det en rapport från Riksrevisionen, som man har pekat på, kring 2010–2011. Där uppmanades alla myndigheter att se över om de verkligen inte kunde göra sina saker billigare, bland annat genom outsourcing. Om den fick effekter har vi inte kunnat belägga – att det var just detta som var ståndpunkten – men vi har uppfattat det som att det var en intern process som generaldirektören och några andra i ledningen drev för att göra myndigheten billigare och bättre, som de uppfattade det.

Som svar på en fråga om Transportstyrelsen vid outsourcingen av it-driften följde de krav som enligt Riksrevisionens granskningsrapport RiR 2011:4 bör ställas på myndigheter som tänker outsourca verksamhet, anförde Thomas Bull att svaret var nej, i alla fall i de delar som gällde att det krävs att myndigheten vet vilka system som är samhällskritiska, vilka krav som gäller för informationssäkerhet och vilka sekretesskrav som finns.

Annette Olofsson

Utskottet höll den 12 mars 2018 en utfrågning med internrevisor Annette Olofsson, Transportstyrelsen (bilaga B3).

Som svar på en fråga om hur Transportstyrelsen vid beslutet om outsourcing av it-driften förhöll sig till Riksrevisionens granskningsrapport RiR 2011:4 och om Riksrevisionens rekommendationer över huvud taget fanns med när outsourcingen prövades, anförde Annette Olofsson att hon kom till myndigheten 2012 och att hon egentligen inte kunde uttala sig om huruvida den rapporten vägdes in. Skälet till att outsourcingen gjordes var nog att man var ute efter kostnadsbesparingar och därför kanske man inte följde Riksrevisionens rekommendationer. Hon kunde dock inte säga säkert att det var så.

Staffan Widlert och Jacob Gramenius

Utskottet höll den 12 mars 2018 en utfrågning med f.d. generaldirektören i Transportstyrelsen Staffan Widlert och f.d. ställföreträdande generaldirektören i Transportstyrelsen Jacob Gramenius (bilaga B4).

Staffan Widlert anförde att han väldigt tidigt efter att Transportstyrelsen bildats fick signaler om att it-driften var väldigt dyrbar och kvalitetsmässigt dålig. Myndigheten hade dessutom inga fungerande reservsystem om någonting skulle hända. Det hade byggts upp ett parallellt reservsystem innan myndigheten bildades, men det var inte underhållet. Det var dessutom placerat i samma lokaler som det ordinarie systemet, så hade någonting dramatiskt hänt hade båda systemen gått ned.

Vidare anförde Staffan Widlert att han från början hade kvartalsmöten med den politiska ledningen – statssekreterare och ofta ministern. Så småningom

blev det tertialmöten. Han hade dessutom möten med tjänstemännen: departementsråd, rättschef och de handläggare som jobbade med Transportstyrelsens ärenden. Under de första åren i myndigheten tyckte Staffan Widlert att det var viktigt att ha de här mötena tätt. Myndigheten gjorde väldigt ofta förändringar under de här åren. Redan vid det andra kvartalsmötet 2010, dvs. det andra året i myndigheten, hade man uppe frågan om migrering och outsourcing av it-utveckling. Dessa frågor var uppe igen vid det tredje mötet 2010. Den outsourcing man då pratade om gällde systemutveckling, inte drift. Man höll på med en försörjningsstrategi för it på myndigheten. Transportstyrelsen ville se om det över huvud taget var politiskt möjligt att överväga att program skulle utvecklas i t.ex. Baltikum, Indien eller andra länder som många hade outsourcat it-utveckling till. Staffan Widlert bad vid möten med tjänstemännen om återkoppling i den här frågan under hand bara för att veta om det här över huvud taget var aktuellt. Svaret han fick var att det i sig inte var omöjligt att tänka sig, men att myndigheten måste återkomma om det blev aktuellt. Transportstyrelsen efterfrågade inte några styrsignaler eller några beslut från regeringen, och fick inte heller några sådana.

Staffan Widlert anförde också att frågan om effektivisering var viktig från början. Det är nästan självklart när man bildar en ny myndighet på det här sättet att man tänker sig att verksamheten ska bli mer effektiv. Effektiviseringsarbetet togs upp i samtalen med regeringen, men dessa var inte säkerhetsrelaterade. Om han läste Riksrevisionens rapport IT inom statsförvaltningen, såg den rapporten eller fick den dragen för sig mindes inte Staffan Widlert. Han fick aldrig någon signal från departementet om att det var önskvärt med outsourcing. Det var myndigheten själv – Staffan Widlert och it-avdelningen – som fattade det beslutet utifrån tankar kring kostnad och kvalitet och möjligheten att få en bra verksamhet.

Staffan Widlert anförde ombeslutet i augusti 2014 om att göra avsteg från interna riktlinjer att det var ingenting märkligt i sig. Han utfärdade interna riktlinjer, och tanken var att om man inom myndigheten ville göra på något annat sätt än det som var det normala skulle man vara tvungen att gå till generaldirektören och förklara varför. Staffan Widlert fattade ett antal sådana avstegsbeslut.

Säkerhetspolisen

Utskottet höll den 25 januari 2018 en utfrågning med företrädare för Säkerhetspolisen (bilaga B1).

Den dåvarande säkerhetspolischefen Anders Thornberg anförde att Säkerhetspolisen under 2014 begärde in ett antal myndigheters säkerhetsanalyser för att se om de säkerhetsanalyser som myndigheter är skyldiga att ha fanns. Transportstyrelsens säkerhetsanalys föranledde ett möte där man gick igenom vissa saker. Men någon utkontraktering togs inte särskilt upp vid det tillfället. Säkerhetspolisen hade ett möte med regeringen i september 2014 där Säkerhetspolisen informerade om vilka myndigheter man hade begärt in

säkerhetsanalyser från och om de generella bristerna. De brister som fanns gällde säkerhetskultur, dåliga säkerhetsanalyser och outsourcing.

Vidare anförde Anders Thornberg att Säkerhetspolisen inte fick någon kännedom om det avstegsbeslut som Transportstyrelsens ställföreträdande generaldirektör fattade i augusti 2014.

Utskottet höll den 28 mars 2018 ytterligare en utfrågning med företrädare för Säkerhetspolisen (bilaga B11).

Säkerhetspolischefen Klas Friberg anförde att Transportstyrelsen inte nämndes specifikt i redovisningen av de generella bristerna i september 2014. Det var mer generella slutsatser av inkommen information som det informerades om vid det tillfället. Någon handling överlämnades inte till Justitiedepartementet.

F.d. statsrådet Anna-Karin Hatt

Den 27 mars 2018 höll utskottet en utfrågning med f.d. it- och energiminister Anna-Karin Hatt (bilaga B9).

Anna-Karin Hatt anförde att när hon tillträdde var det första gången som Sverige fick en it-minister med ett samlat ansvar för att driva på hela regeringens arbete med it- och digitaliseringsfrågorna. I hennes ansvar som it-minister under 2010–2014 låg bl.a. ansvaret för Sveriges elektroniska infrastruktur och e-förvaltningsfrågorna. Som it-minister låg inte ansvaret för informationssäkerhetsfrågorna och inte heller ansvaret för Transportstyrelsen hos henne.

Redan under hennes första år som it-minister tog hon initiativ till att samla hela regeringen bakom det som kom att bli Sveriges första digitala agenda: It i människans tjänst. Den presenterades i oktober 2011. Parallellt med detta presenterade Riksrevisionen två rapporter, å ena sidan rapporten Statliga IT-projekt som överskrider budget och å andra sidan rapporten IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet? Den senare är den rapport som utskottet har uppmärksammat under denna granskning. I regeringens skrivelse till riksdagen om rapporten konstaterade regeringen att den delade Riksrevisionens bild och avsåg att bereda frågan om myndigheternas outsourcing av it-tjänster vidare. I denna skrivelse poängterade regeringen också väldigt tydligt att frågor som rör informationssäkerhet i detta sammanhang måste tas på stort allvar. Vid behandlingen i riksdagen ställde sig såväl finansutskottet som riksdagen som helhet bakom Riksrevisionens rekommendationer.

Vidare anförde Anna-Karin Hatt att det regeringen kan göra i e-förvaltningsarbetet är att ta initiativ till myndighetsövergripande åtgärder som behöver vidtas och som inte den egna myndigheten förfogar över. I det sammanhanget var E-delegationen ett mycket viktigt verktyg, och den publicerade därför också på regeringens uppdrag flera vägledningar och förslag för att bl.a. utveckla myndigheternas arbete när det gäller informationssäkerhet.

Anna-Karin Hatt anförde också att myndigheterna har det fulla ansvaret för att bedriva sin verksamhet i enlighet med i var tid gällande lagar, regler och förordningar. Om det är så att man inte följer dem måste såklart ansvaret för det prövas. Men huruvida regeringen kan hållas ansvarig för det beror på vilken information som regeringen i så fall har fått av myndigheten. Anna-Karin Hatt kände inte till att den regering som hon var en del av tog emot några signaler om att det fanns myndigheter som hade utmaningar med att hantera det ansvar som de hade enligt lagstiftningen. Om hon hade fått den typen av information som it-minister hade hon självklart agerat.

Anna-Karin Hatt framhöll att den dåvarande regeringen tog initiativ till en översyn av säkerhetsskyddslagstiftningen i en utredning som tillsattes 2011. Denna utredning lämnade sitt förslag till den sittande regeringen 2015 – ett förslag till en helt ny säkerhetsskyddslag. Den dåvarande regeringen tog också initiativ till NISU-utredningen, som handlade om att ta fram en strategi och mål för hantering och överföring av information i elektroniska kommunikationsnät och it-system. Också denna utredning överlämnade sina förslag till den sittande regeringen 2015.

Skriftliga svar från f.d. statsråd

F.d. statsrådet Catharina Elmsäter-Svärd

Den 17 april 2018 beslutade utskottet att genom en skrivelse till f.d. infrastrukturminister Catharina Elmsäter-Svärd begära svar på vissa frågor.

Som svar fick utskottet den 25 april 2018 en skrivelse från Catharina Elmsäter-Svärd (bilaga A5.1.13). I skrivelsen anför hon följande:

Transportstyrelsen liksom övriga myndigheter har, och förväntas ta, ansvar att följa vid var tid gällande regler och lagar, så även t.ex. säkerhetsskyddsförordningen. Myndigheten har ett ansvar att säkerställa system för att informationssäkerhet fungerar.

Frågan om outsourcing underställdes inte regeringen av myndigheten. Jag som förutvarande statsråd hade således inte anledning att vare sig misstro att myndigheten inte gjorde vad som låg i dess ansvar eller vidta något särskilt initiativ i frågan.

F.d. justitieminister Beatrice Ask

Den 17 april 2018 beslutade utskottet att genom en skrivelse till f.d. justitieminister Beatrice Ask begära svar på en fråga.

Som svar fick utskottet den 3 maj 2018 en skrivelse från Beatrice Ask (bilaga A5.1.14).

Som svar på frågan om hon under den förra regeringens tid vidtog några åtgärder för att förekomma eller minska riskerna med outsourcing svarar Beatrice Ask ja. På hennes initiativ tillsattes utredningen för att modernisera säkerhetsskyddslagen 2011, vars resultat nyligen resulterat i konkreta beslut. Av direktiven till utredningen framgår att Säkerhetspolisen och andra i olika sammanhang tagit upp frågor som behövde ses över inom ramen för en sådan översyn. Det resulterade i att Säkerhetspolisen gavs uppdraget att göra en

förstudie 2009 över vilka frågor som behövde behandlas i en större utredning, vilket var en viktig grund för arbetet med kommittédirektiverna. Däremot är myndigheternas öppna årsböcker inte underlag för regeringens formella arbete, eftersom innehållet för det mesta är väl känt genom de regelbundna möten som hålls mellan departement och myndigheter. I skrivelse 2011/12:72 redovisades arbetet med it-stödet i rättskedjan. Därutöver har Justitie-departementet givetvis varit med i gemensam beredning av andra propositioner och skrivelser som av andra redovisats för konstitutionsutskottet.

F.d. försvarsminister Karin Enström

Den 17 april 2018 beslutade utskottet att genom en skrivelse till f.d. försvarsminister Karin Enström begära svar på en fråga.

Som svar fick utskottet den 7 maj 2018 en skrivelse från Karin Enström (bilaga A5.1.15).

I skrivelsen hänvisar Karin Enström till vad regeringen anförde i budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1 utg.omr. 6 s. 96):

Med informationssäkerhet avses förmågan att upprätthålla önskad konfidentialitet, riktighet och tillgänglighet vid hantering av informationstillgångar. Samhällets informationssäkerhet handlar om att säkra information i syfte att värna olika värden i samhället, såsom demokrati, personlig integritet, mänskliga fri- och rättigheter samt tillväxt och ekonomisk stabilitet.

I dag är i stort sett all verksamhet beroende av fungerande informationssäkerhet. En större it-incident kan få omfattande samhällskonsekvenser både för den drabbade verksamheten men också för andra verksamheter dels genom ett beroendeförhållande till den verksamhet som påverkats, dels genom spridningsrisk av orsak till incidenten. Flera verksamheter kan därmed påverkas och regeringen vill därför åter betona vikten av att informationssäkerhetsaspekter integreras i arbetet med risk-, sårbarhets- och säkerhetsanalyser. Det bör dock inte stanna vid att analyser är genomförda utan ansvariga aktörer bör utifrån dessa uppräta handlingsplaner och genomföra åtgärder så att risken för it-incidenter etc. minimeras.

Vidare framhåller Karin Enström att frågor om informationssäkerhet ingick i Förvarets radioanstalts (FRA) uppdrag om it-säkerhetsanalyser. I FRA:s årsrapport 2013 anges följande (s. 19):

FRA har löpande under året lämnat stöd till statliga myndigheter och statligt ägda bolag i form av förebyggande operativa skyddsåtgärder. IT-säkerhetsanalyser har genomförts hos både nya och befintliga uppdragsgivare. Hos de befintliga uppdragsgivarna kan FRA se en tydlig förbättring av IT-säkerheten över tid.

FRA har under 2013 efter begäran genomfört IT-säkerhetsanalyser vid elva olika statliga myndigheter och statligt ägda bolag.

Vidare anför Karin Enström att Försvarsdepartementet deltagit i gemensam beredning av andra propositioner och skrivelser som av andra redovisats för konstitutionsutskottet.

F.d. statsrådet Anna-Karin Hatt

Den 17 april 2018 beslutade utskottet att genom en skrivelse till f.d. it- och energiminister Anna-Karin Hatt fråga vilka kommentarer som föranleds av vad hon sagt om sitt ansvar för frågor om informationssäkerhet, dels vid en konferens om informationssäkerhet för den offentliga sektorn som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) anordnade 2012, dels vid utskottets utfrågning med henne den 27 mars 2018. Vid MSB:s konferens anförde Anna-Karin Hatt bl.a. följande:

Jag tror inte att vi ska ägna oss åt att omorganisera regeringen, jag tror inte att det är huvudproblemet, och skapa ett eget departement, det som gjordes 2010 det var ju att partiledarna och regeringen bestämde sig för att inrätta en IT-minister.

Det här är faktiskt första gången som vi har en IT-minister i Sverige som har ett samlat, horisontellt ansvar för den här typen av frågor, t.ex. när det gäller informationssäkerhet.

Det är ju därför jag står här idag. Det är därför jag kan ge ett uppdrag till FRA, det är därför som jag har tjänstemän på försvarsdepartementet som jobbar åt mig när det gäller informationssäkerhetsfrågorna.

Så även om regeringen inte bestämde sig för att inrätta ett särskilt departement för informationssäkerhet så har ju regeringen valt att inrätta en portfölj som har att hantera de här frågorna.

Som svar fick utskottet den 7 maj 2018 en skrivelse från Anna-Karin Hatt (bilaga A5.1.16).

I skrivelsen anför Anna-Karin Hatt att hon vid MSB:s konferens 2012 som svar på en fråga från en av deltagarna sade att hon som it-minister hade ett visst "horisontellt ansvar för den här typen av frågor, t.ex. när det gäller informationssäkerhet". Det Anna-Karin Hatt syftade på var att hon som it-minister genom ett s.k. paragraf 5-förordnande hade ett föredragandeansvar när det gällde "samordning av dels allmänna frågor rörande informationsteknik (IT) och dels frågor om samhällets informationssäkerhet". Detta förordnande innebar dock inte att Anna-Karin Hatt övertog det ansvar som under denna tid låg hos andra departement och statsråd när det gällde ansvar för informationssäkerhet. Därav följde att hon som it-minister inte hade det grundläggande ansvaret vad gällde samhällets informationssäkerhet, t.ex. inte för den myndighet som hade föreskriftsrätt på området, nämligen MSB. Den myndigheten låg under ett annat departement. Anna-Karin Hatts ansvar som it-minister begränsade sig till en viss övergripande och horisontell samordning av informationssäkerhetsfrågor, och det var detta hon syftade på vid sitt svar på en fråga vid MSB:s konferens. Vid konstitutionsutskottets utfrågning tydliggjorde Ann-Karin Hatt att ansvaret för informationssäkerhetsfrågorna och Transportstyrelsen som myndighet inte låg hos henne som it-minister.

Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar att ansvaret enligt säkerhetsskyddslagen för att det säkerhetsskydd finns, som behövs med hänsyn till verksamhetens art,

omfattning och övriga omständigheter, åvilar varje myndighet som lagen gäller för. Dessutom gäller att dessa myndigheter ska undersöka vilka uppgifter i deras verksamhet som ska hållas hemliga med hänsyn till rikets säkerhet och vilka anläggningar som kräver ett säkerhetsskydd med hänsyn till rikets säkerhet eller skyddet mot terrorism, och resultatet av denna undersökning (säkerhetsanalys) ska dokumenteras. Säkerhetspolisen är tillsynsmyndighet och ska kontrollera säkerhetsskyddet hos myndigheterna.

I granskningen har framkommit att Transportstyrelsen från det att myndigheten bildades 2009 fram till 2014 inte hade gjort någon säkerhetsanalys enligt säkerhetsskyddsförordningen. Därmed har Transportstyrelsen under denna period brutit mot säkerhetsskyddsförordningen som syftar till att värna rikets säkerhet.

Det har också framkommit att Säkerhetspolisen inte har lämnat någon anmälan till regeringen om att Säkerhetspolisen vid sin tillsyn över säkerhetsskyddet hos Transportstyrelsen konstaterat brister som trots påpekanden inte har rättats till. Säkerhetspolisen har inte heller i övrigt lämnat någon information till regeringen om Transportstyrelsens säkerhetsskydd.

Vad gäller vilken information regeringen fick från Transportstyrelsen om myndighetens planer på att outsourca sin it-drift visar utredningen att Regeringskansliet under våren–sommaren 2014 inte fick information från Transportstyrelsen om myndighetens beslut att inte förlänga avtalet med Trafikverket om it-drift, att annonsera om upphandling av it-drift eller om vilken typ av upphandling som gjordes.

Utskottet finner att det i granskningen inte har framkommit något som visar att regeringen har varit informerad om eller delaktig i Transportstyrelsens planer på att outsourca sin it-drift. Inte heller har 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 noterar utskottet följande. Tidigare regeringars arbete med informationssäkerhetsfrågor har vid flera tillfällen granskats av Riksrevisionen. Redan 2007 ansåg Riksrevisionen att regeringen inte hade följt upp om den interna styrningen och kontrollen av informationssäkerheten i statsförvaltningen varit tillfredsställande. Regeringen hade inte heller enligt Riksrevisionen tagit tillräckliga initiativ för att förbättra förutsättningarna för förvaltningens arbete med informationssäkerhet. Riksrevisionen ansåg fortfarande vid en granskning 2014 att arbetet med informationssäkerhet inte var ändamålsenligt sett till de hot och risker som fanns. I sin rapport framhöll Riksrevisionen att regelsystemet för informationssäkerhet i huvudsak såg ut som det gjorde 2007 och att de brister som då påpekades kvarstod i stora drag, vilket enligt Riksrevisionen innebar brister i regeringens styrning.

Den bild som framkommer är att arbetet med informationssäkerhetsfrågor var eftersatt under den granskade perioden och att den dåvarande regeringen inte gjorde tillräckligt för att de brister som påpekats skulle bli åtgärdade. Vissa långsiktiga initiativ kom visserligen att tas men mer konkreta och

omedelbara insatser synes inte ha vidtagits i den utsträckning som krävts. Utskottet vill i detta sammanhang framhålla det som utskottet tidigare har uttalat (bet. 2012/13:KU10 s. 99) om att det ingår det i regeringens styrande funktion en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet. Detta förutsätter att regeringen följer myndigheternas verksamhet och vid behov ser till att vidta de åtgärder som är nödvändiga från ett styrningsperspektiv, givetvis med beaktande av myndigheternas självständighet enligt 12 kap. 2 § regeringsformen.

Utskottet vill framhålla följande med anledning av de uppgifter som lämnats av Anna-Karin Hatt till utskottet vid utfrågningen den 27 mars 2018. Ansvar för informationssäkerhetsfrågorna, t.ex. vid Transportstyrelsen, låg enligt Anna-Karin Hatt inte hos henne som it-minister utan varje departement och statsråd ansvarade för dessa frågor inom sina områden, något som även framgår av Regeringskansliets svar till utskottet. Denna uppgift är korrekt, men utskottet konstaterar att Anna-Karin Hatt som statsråd också hade ett samordningsansvar för frågor om samhällets informationssäkerhet. Beslutet om detta fattades av den dåvarande statsministern den 4 november 2010 i form av ett s.k. paragraf 5-förordnande. I hennes förberedelser inför utfrågningen har detta uppenbarligen inte klarats ut. Det hon sade vid utfrågningen var således bristfälligt och gav bilden av att frågor om informationssäkerhet inte alls ingick i hennes ansvarsområde. Som tidigare uttalats av utskottet ska uppgifter som lämnas till konstitutionsutskottet vara korrekta och fullständiga.

Enligt utskottets mening finns det skäl att ifrågasätta om ansvarsförhållandena inom den dåvarande regeringen för informationssäkerhetsfrågor var tillräckligt klara. Således anförde Anna-Karin Hatt inför myndigheten med uppgift att samordna arbetet med informationssäkerhet att hon som it-minister hade ett horisontellt ansvar för frågor om informationssäkerhet, medan hon till utskottet uppgett att hon inte hade ansvar för informationssäkerhetsfrågor utan att det ansvaret låg på Försvarsdepartementet och att hennes ansvar omfattade samordning av regeringens arbete runt it- och digitaliseringsfrågor. Oklara ansvarsförhållanden kan enligt utskottet ha bidragit till otydlighet om uppdragets innebörd sett utifrån Anna-Karin Hatts perspektiv.

Med oklara ansvarsförhållanden inom regeringen fanns enligt utskottet en risk att problemen inte fick den uppmärksamhet som krävdes i regeringsarbetet och att nödvändiga åtgärder därför uteblev. Utskottet vill understryka vikten av tydliga ansvarsförhållanden, särskilt på områden som informationssäkerhet, där konsekvenserna av uteblivna åtgärder kan bli mycket allvarliga.

5.2 Regeringens agerande i samband med Transportstyrelsens it-upphandling

Ärendet

Anmälningar

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2581-2016/17), *bilaga A5.2.1*, begärs det att utskottet granskar om något statsråd eller statsministern har brustit i sin tjänsteutövning i samband med Transportstyrelsens it-upphandling. Enligt anmälan har upphandlingen gjort att utländsk makt fått obegränsad tillgång till information om vilka som har hemlig identitet, vilka fordon i Sverige som är bepansrade, var och när värdetransportbilar körs etc.

Anmälaren reser frågor om när regeringen och dåvarande infrastrukturminister Anna Johansson fick information om att Transportstyrelsens generaldirektör och ordförande i två år brutit mot bestämmelser som gäller säkerhetsklassning av personal, skälet till att generaldirektören men inte ordföranden fått lämna sitt uppdrag, när berörda myndigheter har informerats om att känslig information har kommit utländsk makt till handa och varför inte berörda riksdagsutskott och Utrikesnämnden har informerats. Vidare tar anmälaren upp om det finns andra statliga myndigheter som vid outsourcing av it-tjänster på motsvarande sätt kan ha möjliggjort att utländsk makt fått information som riskerar rikets säkerhet och vilka åtgärder som har vidtagits för att det inträffade inte ska kunna hända igen.

Agerandet i samband med Transportstyrelsens it-upphandling tas upp i ytterligare en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2659-2016/17), *bilaga A5.2.2*. Anmälaren framhåller att utöver statsministern och dåvarande infrastrukturminister Anna Johansson bör utskottets granskning även omfatta dåvarande inrikesminister Anders Ygeman och försvarsminister Peter Hultqvist. Ingen av dessa informerade statsministern eller den dåvarande infrastrukturministern när de fick information om upphandlingen. I anmälan ställs också frågor kring den dåvarande statssekreteraren till Anders Ygeman vid Justitiedepartementet och statsministerns båda statssekreterare vid Statsrådsberedningen.

Något samlat och samordnat agerande för att hantera krisen kan knappast ha kommit till stånd, och vikten av statsministerns roll, ansvar och agerande bör granskas noga, enligt anmälaren. Har statsministern organiserat arbetet i regeringen och Regeringskansliet på ett sådant sätt att han snabbt får viktig information, och har han verktyg som gör att han kan agera snabbt när så krävs? Vidare bör utskottet granska säkerhetspolitiska rådets roll och funktionssätt.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat promemorior som upprättats inom Näringsdepartementet, Justitiedepartementet, Försvarsdepartementet,

Statsrådsberedningen och Utrikesdepartementet, *bilaga A5.2.3–10*. Till svarspromemoriorna är bifogat bl.a. risk-och sårbarhetsanalyser och årsredovisningar från Transportstyrelsen, kommentarer från Transportstyrelsen till utgiftsprognoser och dagordningar från Näringsdepartementets myndighetsdialoger med Transportstyrelsen.

Vidare har till grund för granskningen bl.a. legat svarsskrivelser från Transportstyrelsen, *bilaga A5.2.11–12*.

Vidare har utskottet haft tillgång till handlingar från Statens ansvarsnämnd i ärendet om avskedande av Maria Ågren som generaldirektör.

Utskottet har hållit 14 utfrågningar med följande myndigheter och personer: Säkerhetspolisen (den 25 januari och den 28 mars 2018), justitierådet Thomas Bull (den 8 mars 2018), internrevisor Annette Olofsson, Transportstyrelsen (den 12 mars 2018), f.d. generaldirektören vid Transportstyrelsen Staffan Widlert och f.d. ställföreträdande generaldirektören vid Transportstyrelsen Jacob Gramenius (den 12 mars 2018), f.d. generaldirektören vid Transportstyrelsen Maria Ågren (den 12 mars 2018), f.d. styrelseordföranden vid Transportstyrelsen Rolf Annerberg (13 mars 2018), f.d. statssekreterare Ann Linde (den 15 mars 2018), f.d. statssekreterare Erik Bromander (den 22 mars 2018), f.d. statssekreterare Emma Lennartsson (den 27 mars 2018), f.d. infrastrukturminister Anna Johansson (den 12 april 2018), f.d. inrikesminister Anders Ygeman (den 12 april 2018), försvarsminister Peter Hultqvist (den 23 april 2018) och statsminister Stefan Löfven (den 27 april 2018). Utfrågningarna har varit offentliga, utom de med Säkerhetspolisen och Peter Hultqvist samt delar av utfrågningarna med Ann Linde, Emma Lennartsson, Anders Ygeman och Stefan Löfven. Uppteckningar från utfrågningarna finns i *bilaga B1–8, B10–13, B17 och B19*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Transportstyrelsen genomförde under 2014 och 2015 en upphandling om förändrad it-drift. Upphandlingen ledde till att IBM Svenska AB (IBM) tilldelades kontraktet för Transportstyrelsens it-drift, och ett avtal träffades den 14 april 2015. IBM skulle enligt avtalet ansvara för att maskinvara, nätverk och program fungerar. Detta omfattar också driften av de register som Transportstyrelsen har ansvar för, t.ex. vägtrafikregistret. IBM övertog ansvaret för driften den 1 november 2015. Icke säkerhetsklassad personal vid IBM och dess underleverantörer fick tillgång till Transportstyrelsens it-system i maj 2015. Den 29 juli 2015 beslutade Transportstyrelsen att skjuta upp IBM:s övertagande av it-driften från den 1 september till 1 november 2015.

I september 2015 beslutade Säkerhetspolisen att inleda en tillsyn av Transportstyrelsens säkerhetsskydd.

Under övergången av it-driften till IBM beslutade generaldirektören för Transportstyrelsen om avsteg från svensk lagstiftning. Det första avstegsbeslutet fattades den 20 maj 2015 och följdes därefter av ytterligare

avstegsbeslut. Säkerhetspolisen inledde den 26 januari 2016 en förundersökning avseende vårdslöshet med hemlig uppgift. Transportstyrelsens tidigare generaldirektör Maria Ågren godkände i juni 2017 ett strafföreläggande av innebörden att hon gjort sig skyldig till vårdslöshet med hemlig uppgift.

Kronologi för händelseförloppet

Kronologin innehåller översiktliga uppgifter om några av de händelser som kommit fram i granskningen uppdelat i avsnitt.

Information om Transportstyrelsens projekt att outsourca it-verksamheten och stordatormigreringen

- Den 29 november 2014: Transportstyrelsens risk- och sårbarhetsanalys för 2014 kommer in till Näringsdepartementet. I analysen anges att it-driften är av avgörande betydelse för att vägtrafikregistret ska kunna upprätthållas, att driften i nuläget sker genom Trafikverkets försorg och att it-driften fr.o.m. den 1 oktober 2014 kommer att skötas internt inom Transportstyrelsen.
- Januari 2015: Vid ett myndighetsbesök på Trafikverket nämnde verket för Näringsdepartementet att Trafikverket skulle avveckla all extern it-drift.
- Den 8 maj 2015: Näringsdepartementet och Transportstyrelsen har en myndighetsdialog där stordatormigreringen tas upp som en övrig fråga. Statssekreterare Erik Bromander deltar.
- Den 12 oktober 2015: Myndighetsdialog mellan Näringsdepartementet och Transportstyrelsen. På dagordningen finns inget punkt om outsourcingen.
- Den 22 februari 2016: Näringsdepartementet får Transportstyrelsens årsredovisning för 2015, som bl.a. innehåller uppgifter om risker inom it-området.
- Den 4 oktober 2016: Dialogmöte mellan Näringsdepartementet och Transportstyrelsen med lägesuppdatering om stordatormigreringen från Transportstyrelsen. Mötet leds av statssekreterare Erik Bromander.

Information om generaldirektörens beslut om avsteg från lagstiftningen

- Februari 2016: Vid möten med Näringsdepartementet och Transportstyrelsen kommer det fram att Transportstyrelsen gjort avsteg från regelverket.
- Den 11 januari 2017: Vid ett möte med Säkerhetspolisen får Näringsdepartementet information om att Transportstyrelsens generaldirektör fattat formella beslut om avsteg. Även Justitiedepartementet deltar.

Information om Säkerhetspolisens tillsyn och förundersökning

- Den 17 september 2015: Vid ett möte informerar Säkerhetspolisen Justitiedepartementet om att Säkerhetspolisen nåtts av information om att

Transportstyrelsen har för avsikt att bl.a. outsourca körkortregistret till utlandet och att Säkerhetspolisen avsåg att inleda en tillsyn hos Transportstyrelsen. Statssekreterare Ann Linde deltar i mötet.

- Den 26 november 2015: Säkerhetspolisen informerar per telefon Justitiedepartementet (myndighetshandläggaren för Säkerhetspolisen) om att man under tillsynen har uppmärksammat förhållanden som föranledde rekommendationer till Transportstyrelsen.
- Februari 2016: Tillsynsärendet nämns för Statsrådsberedningen för första gången vid ett möte mellan Justitiedepartementet och Säkerhetspolisen vid vilket Statsrådsberedningen närvarar.
- Den 8 februari 2016: Vid ett möte med Säkerhetspolisen ger Säkerhetspolisen närmare information till Näringsdepartementet och Justitiedepartementet om tillsynen av Transportstyrelsen och om att uppgifter i den outsourcade it-driften kunde medföra risker avseende kvalificerade skyddsidentiteter och vägtrafikregistret. Vidare informerar Säkerhetspolisen om att en förundersökning inletts. Deltar gör den dåvarande rättschefen i Justitiedepartementet, enhetschefen för polisenheten, myndighetshandläggaren för Säkerhetspolisen i Justitiedepartementet, expeditionschefen i Näringsdepartementet samt medarbetare från Säkerhetspolisen.
- Den 12 februari 2016: Möte mellan Näringsdepartementet och Transportstyrelsen med anledning av informationen till departementet från Säkerhetspolisen om tillsynen.
- Den 7 mars 2016: Möte mellan Näringsdepartementet och Transportstyrelsen med anledning av information till departementet från Säkerhetspolisen om tillsynen. Statssekreterare Erik Bromander informeras efter mötet.
- Den 27 maj 2016: Möte mellan Näringsdepartementet och Transportstyrelsen med anledning av information till departementet från Säkerhetspolisen om tillsynen.
- Våren och hösten 2016: Säkerhetspolisen nämner outsourcingen i samband med möten med Justitiedepartementet om ett flertal olika frågor.
- December 2016: Säkerhetspolisen informerar Justitiedepartementet om förundersökningen.
- Den 11 januari 2017: Näringsdepartementet och Justitiedepartementet har ett möte med Säkerhetspolisen med information om förundersökningen. Från Näringsdepartementet deltar statssekreterare Mattias Landgren och expeditionschefen.

Transportstyrelsens arbete med risk och sårbarhet

- Den 29 november 2014: Transportstyrelsens risk- och sårbarhetsanalys för 2014 kommer in till Näringsdepartementet.
- Den 22 december 2014: Regeringen uppdrar i regleringsbrevet för budgetåret 2015 åt Transportstyrelsen att i arbetet med 2015 års risk- och sårbarhetsanalyser särskilt beakta och analysera informationssäkerheten i

de delar av verksamheten och i de tekniska system som är nödvändiga för att myndigheten ska kunna utföra sitt arbete.

- Den 11 december 2015: Transportstyrelsen lämnar en rapport om informationssäkerhet till Näringsdepartementet. Samtidigt lämnar myndigheten in sin risk- och sårbarhetsanalys för 2015 till departementet.
- Den 15 februari 2016: Näringsdepartementets bedömning av risk- och sårbarhetsanalysen inklusive den särskilda informationssäkerhetsrapporten överlämnas till Justitiedepartementet.
- Den 22 februari 2016: Näringsdepartementet får Transportstyrelsens årsredovisning för 2015. I den anges att det inom it-området finns risker kopplade till omfattande projekt som genomförs för vägtrafikregistret och it-drift. Vidare anges bl.a. att samtliga identifierade risker anses vara riktigt bedömda och under kontroll.
- Den 11 mars 2016: Näringsdepartementet och Transportstyrelsen har en myndighetsdialog. Risk- och sårbarhetsanalysen och den särskilda rapporten om it-säkerhet tas upp under punkten Information från Transportstyrelsen. Statssekreterare Erik Bromander deltar.
- Den 7 juni 2016: Näringsdepartementet och Transportstyrelsen har en myndighetsdialog. Informationssäkerhet anges som en diskussionsfråga på dagordningen. Statssekreterare Erik Bromander deltar.
- Den 9 juni 2016: Transportstyrelsen redovisar till Näringsdepartementet ett uppdrag om planeringsarbetet för det civila försvaret om nuläge och utvecklingsbehov för myndighetens förmåga inom säkerhetsskydd.
- Den 31 oktober 2016: Transportstyrelsen lämnar sin risk- och sårbarhetsanalys för 2016 till Näringsdepartementet. I den redovisas valet av IBM som ny driftleverantör och ambitionen att flytta samtliga it-system till IBM:s datacenter i Sverige under 2017 och 2018. I analysen redovisas åtgärdsbehov bl.a. i form av informationsklassning med avseende på sekretess, tillgänglighet och riktighet.
- Den 22 februari 2017: Näringsdepartementet får Transportstyrelsens årsredovisning för 2016. I den anges att det finns risker kopplade till omfattande projekt avseende vägtrafikregistret och it-driften.
- Den 23 februari 2017: Transportstyrelsen redovisar till Näringsdepartementet ett uppdrag om planeringsarbetet för det civila försvaret. I redovisningen anges att IBM tagit över myndighetens it-drift och att säkerhetsskyddaspekterna är en utmaning.
- Den 19 april 2017: Näringsdepartementet och Transportstyrelsen har en myndighetsdialog om bl.a. informationssäkerhet och säkerhetsskydd.

Budgetfrågor

- Den 2 juli 2015: Transportstyrelsen lämnar en utgiftsprognos till Näringsdepartementet, i vilken det redovisas en ökning av it-kostnaderna p.g.a. ett nytt it-driftsavtal.

- Den 22 oktober 2015: Transportstyrelsen lämnar en utgiftsprognos till Näringsdepartementet, i vilken det redovisas en ökning av it-kostnaderna p.g.a. ett nytt it-driftsavtal.
- Den 15 januari 2016: Transportstyrelsen lämnar en utgiftsprognos till Näringsdepartementet, i vilken det redovisas en ökning av it-kostnaderna p.g.a. ett nytt it-driftsavtal.
- Den 18 februari 2016: Transportstyrelsen lämnar en utgiftsprognos till Näringsdepartementet, i vilken redovisas en ökning av it-kostnaderna p.g.a. ett nytt it-driftsavtal.
- Den 2 maj 2016: Transportstyrelsen lämnar en utgiftsprognos till Näringsdepartementet, i vilken redovisas ändrade beräkningar för kostnadsreduceringar och effektiviseringar p.g.a. att säkerhetskraven för it-driften förändrats och skärpts. Vidare anges att besparingarna kommer att bli betydligt lägre.
- Den 24 oktober 2016: Transportstyrelsen lämnar en utgiftsprognos till Näringsdepartementet, i vilken redovisas ändrade beräkningar för kostnadsreduceringar och effektiviseringar p.g.a. av säkerhetskraven för it-driften förändrats och skärpts. Vidare anges att besparingarna kommer att bli betydligt lägre.
- Den 18 januari 2017: Transportstyrelsen lämnar en utgiftsprognos till Näringsdepartementet, i vilken redovisas ändrade beräkningar för kostnadsreduceringar och effektiviseringar p.g.a. att säkerhetskraven för it-driften förändrats och skärpts. Vidare anges att besparingarna kommer att bli betydligt lägre.
- Den 28 april 2017: Transportstyrelsen lämnar en utgiftsprognos till Näringsdepartementet, i vilken redovisas ändrade beräkningar för kostnadsreduceringar och effektiviseringar p.g.a. av säkerhetskraven för it-driften förändrats och skärpts. Vidare anges att besparingarna kommer att bli betydligt lägre.
- Den 30 juni 2017: Transportstyrelsen lämnar en utgiftsprognos till Näringsdepartementet, i vilken ändrade beräkningar för kostnadsreduceringar och effektiviseringar p.g.a. att säkerhetskraven för it-driften förändrats och skärpts. Vidare anges att besparingarna kommer att bli betydligt lägre.

Konsekvenser för Försvarsmakten

- Den 19 februari 2016: Försvarsdepartementet får information av tjänstemän vid Justitiedepartementet och Näringsdepartementet om säkerhetsrisker i samband med Transportstyrelsens outsourcing. I samband med detta inleds en dialog mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten i frågan.
- Den 9 mars 2016: Försvarsminister Peter Hultqvist informeras av sina tjänstemän om problem i samband med Transportstyrelsens outsourcing.

- Maj 2016: Möte på tjänstemannanivå mellan Försvarsdepartementet och Justitiedepartementet. Försvarsdepartementet informerar om Försvarsmaktens fortsatta arbete.
- Januari 2017: Ytterligare information lämnas till Försvarsdepartementet av Justitiedepartementet och Näringsdepartementet. Informationen handlar om att Transportstyrelsens generaldirektör var misstänkt för brott och skulle skiljas från uppdraget.

Beslut av regeringen i anledning av Transportstyrelsens outsourcing

- Den 19 januari 2017: Regeringen beslutar att skilja den dåvarande generaldirektören i Transportstyrelsen från uppdraget och att anställa henne som generaldirektör i Regeringskansliet.
- Den 20 juli 2017: Ordföranden i Transportstyrelsens styrelse entledigas och en ny utses. Senare entledigar regeringen ytterligare styrelseledamöter och utser nya.
- Den 20 juli 2017: Regeringen beslutar att frågan om generaldirektör Maria Ågren ska avskedas ska anmälas till Statens ansvarsnämnd.
- Den 24 juli 2017: Regeringen begär hos Statens ansvarsnämnd att generaldirektören ska avskedas.
- Augusti 2017: Regeringen fattar beslut om att en utredare ska granska den upphandling rörande förändrad it-drift hos Transportstyrelsen som har medfört att säkerhetskänslig och av andra skäl sekretessbelagd information har hanterats på ett sätt som strider mot svensk lag. Regeringen beslutar också att uppdraga åt Transportstyrelsen att kartlägga vilka uppgifter som har hanterats av icke säkerhetsprovade medarbetare hos leverantörer och underleverantörer samt vilka av dessa uppgifter som är säkerhetskänsliga eller av andra skäl sekretessbelagda.

Information till riksdagen

- Juli 2017: Trafikutskottet informeras (den 21 juli) av dåvarande infrastrukturminister Anna Johansson och företrädare från Transportstyrelsen och Säpo, justitiekommittén (den 25 juli) av dåvarande inrikesminister Anders Ygeman och företrädare för Säpo samt försvarsutskottet (den 25 juli) av försvarsminister Peter Hultqvist och företrädare för Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten.
- Den 25 juli 2017: Statsminister Stefan Löfven informerar partiledarna. Vid mötet deltar också de berörda myndighetscheferna: Transportstyrelsens generaldirektör, Försvarsmaktens överbefälhavare och Säkerhetspolisens generaldirektör.
- Sedan sommaren 2017 har regeringsföreträdare svarat på ett antal interpellationer och skriftliga frågor.

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 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.

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.

Näringsdepartementet ansvarar för bl.a. allmänna frågor om digitalisering och användningen av informationsteknik, i den mån sådana ärenden inte hör till något annat departement, och infrastruktur för informationsteknik. Transportstyrelsen hör till Näringsdepartementet.

Justitiedepartementet ansvarar för bl.a. samordning av samhällets krisberedskap inklusive civilt försvar, i den mån sådana ärenden inte rör försvarets militära förmåga, och informationssäkerhet, i den mån sådana ärenden inte hör till något annat departement. Säkerhetspolisen hör till Justitiedepartementet.

Vidare finns vid Justitiedepartementet enligt instruktionen en särskild chefstjänsteman för krishantering (11 b §). Under chefstjänstemannen finns ett kansli för krishantering. Den särskilda chefstjänstemannen för krishantering ansvarar för utveckling, samordning och uppföljning av krishanteringen i Regeringskansliet samt nödvändiga förberedelser för detta (11 c §). Chefstjänstemannen får i det syftet ge ut riktlinjer och annat material. För krishantering finns det en grupp för strategisk samordning (11 d §). Gruppen består av statssekreterare i de departement vars verksamhetsområden berörs av en allvarlig händelse eller en uppkommen situation. Gruppen leds av en statssekreterare i Justitiedepartementet, som vid förhinder får utse en annan statssekreterare att leda gruppen. Med statssekreterare avses även kabinetssekreteraren.

Inom Regeringskansliet finns också ett krishanteringsråd som leds av inrikesministerns statssekreterare (bet. 2015/16:KU20 s. 436). Under normala förhållanden sammanträder rådet två gånger per år för samverkan och ömsesidig orientering om arbetet inom krisberedskapsområdet. Rådet kan också sammankallas för samverkan och informationsutbyte mellan Regeringskansliet och myndigheter under allvarliga händelser och kriser, framför allt om händelsens karaktär och de åtgärder som vidtas är av det slaget att rådet behöver komplettera det informationsutbyte och de kontakter som tas mellan aktörerna på andra sätt.

Slutligen kan nämnas det säkerhetspolitiska råd som inrättats i Regeringskansliet (bet. 2015/16:KU20 s. 240) 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.

Intern beredning i Regeringskansliet

Samråd mellan departementen är nödvändigt bl.a. därför att regeringens ledamöter har ett kollektivt ansvar för besluten (7 kap. 3 § regeringsformen). Genom samrådet får alla statsråd faktiska möjligheter att utöva det inflytande på besluten som deras ansvar motiverar (Holmberg m.fl., Grundlagarna [1 januari 2015, Zeteo], kommentaren till 7 kap. 2 § 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 till vilket utrikesärendena hör” underordnad när det uppkommer en fråga som är av betydelse för förhållandet till en annan stat eller till en mellanfolklig organisation hos en annan statlig myndighet (10 kap. 13 § regeringsformen). Denna regel ska även tillämpas på andra departement.

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 departementen hålls veckoberedning, när de ärenden som ska tas upp på nästa regeringssammanträde föredras för det ansvariga statsrådet.

När konstitutionsutskottet våren 2014 granskade regeringens hantering av Vattenfall AB:s förvärv av Nuon, konstaterade utskottet att denna fråga inte var något regeringsärende. Ställningstaganden i sådana frågor får dock liksom beslut i regeringsärenden förutsättas vara färgade av eller åtminstone vara förenliga med värderingar gemensamma för hela regeringen. Därför fanns det enligt utskottet brister i den gemensamma beredningen av detta ställningstagande.

Statsrådsberedningens promemoria 2012:1 (rev. 2017) innehåller riktlinjer om samrådsformer i Regeringskansliet. Inte bara formella regeringsärenden utan även t.ex. ståndpunktioner och instruktioner inför förhandlingar och utspel i EU, svar på interpellationer och frågor, ägarfrågor och anföranden, uttalanden och tidningsartiklar som innehåller ställningstaganden till riktlinjer, principer eller förhållningssätt tas upp i promemorian. Ett särskilt avsnitt handlar om beredningen av utnämningsärenden (s. 9 f.). Beträffande myndighetschefer, ordförande i myndigheters styrelser och generaldirektörer i Regeringskansliet anges att ärenden om sådana anställningar och uppdrag bereds med Statsrådsberedningen på det sätt som statsministerns statssekreterare närmare anger. Samma beredningskrav gäller vid förlängning av uppdrag. Utnämningar av myndighetschefer eller av ordförande i myndigheters styrelser bereds också med statsråd vars verksamhetsområde i särskilt hög grad berörs av verksamheten hos myndigheten i fråga och med det statsråd från vars verksamhetsområde den tilltänkte hämtas.

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. Av 4–5 §§ framgår att beslutanderätt i styrelsemyndigheter med vissa undantag kan delegeras till en myndighetschef eller någon annan vid myndigheten.

I 6 § anges bl.a. att myndigheten fortlöpande ska utveckla verksamheten. Den ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Kravet att utveckla verksamheten anses också omfatta ett effektivt utnyttjande av informationstekniken (pm Underlag för gemensam beredning av en ny myndighetsförordning, Finansdepartementet 2007-03-30).

Information till riksdagens utskott

Av 10 kap. 8 § riksdagsordningen framgår att en statlig myndighet ska lämna upplysningar och avge yttranden till ett utskott som begär det. Regeringens skyldighet i detta sammanhang är dock begränsad till dels frågor om arbetet inom EU, dels de av riksrevisorernas granskningsrapporter över effektivitetsrevisionen som har överlämnats till regeringen. Skyldigheten ligger på myndigheten som sådan, inte på en enskild tjänsteman. Informationen till utskotten kan lämnas skriftligen eller muntligen (Holmberg m.fl., Grundlagarna [1 januari 2015, Zeteo], kommentaren till 10 kap. 8 § riksdagsordningen).

Information till och samråd med Utrikesnämnden

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

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

Bestämmelsens sista mening innebär att överläggningar ska ske såvida detta inte är omöjligt av särskilda skäl (prop. 1973:90 s. 367). Regeringen ska i princip i alla sådana ärenden överlägga med nämnden ”före avgörandet”, dvs. innan regeringen faktiskt tar ställning i frågan (Petrén och Ragnemalm, Sveriges grundlagar, 12 uppl., 1980, s. 256; Malmgren m.fl. Sveriges grundlagar, 11 uppl., 1971, s. 70). Enligt ett uttalande från konstitutionsutskottet tyder förarbetena till regeringsformen på att uttrycket ”om det kan

ske” närmast syftar på de fall där överläggningar inte hinns med på grund av ärendets brådskande natur (bet. 1999/2000:KU20 s. 17).

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

Informationssäkerhet

I svensk rätt finns ett flertal regelverk som ställer krav på informationssäkerhet utifrån olika förutsättningar, t.ex. personuppgiftslagen (1998:204), som numera är ersatt av dataskyddsförordningen och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap och MSBFS 2016:1 föreskrifter och allmänna råd om statliga myndigheters informationssäkerhet. Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ställer krav på att vissa uppgifter inte får röjas eller lämnas ut, vilket också innebär att uppgifterna ska skyddas.

Bestämmelser om hantering av s.k. hemliga uppgifter finns i säkerhetsskyddslagstiftningen. Av 7 § säkerhetsskyddslagen (1996:627) framgår att säkerhetsskyddet ska förebygga 1) att uppgifter som omfattas av sekretess och som rör rikets säkerhet (hemliga uppgifter) obehörigen röjs, ändras eller förstörs (informationssäkerhet), 2) att obehöriga får tillträde till platser där de kan få tillgång till sådana uppgifter eller där verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet bedrivs (tillträdesbegränsning) och 3) att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i verksamhet som är av betydelse för rikets säkerhet (säkerhetsprövning). Säkerhetsskyddet ska även i övrigt förebygga terrorism. Vid utformningen av informationssäkerhet ska enligt säkerhetsskyddslagen behovet av skydd vid automatisk informationsbehandling beaktas särskilt (9 §).

Det saknas definition av begreppet rikets säkerhet i säkerhetsskyddslagen. I stället ska myndigheter och andra som omfattas av säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) undersöka vilka uppgifter i deras verksamhet som ska hållas hemliga med hänsyn till rikets säkerhet och vilka anläggningar som kräver ett säkerhetsskydd med hänsyn till rikets säkerhet eller skyddet mot terrorism, enligt 5 § säkerhetsskyddsförordningen. Resultatet ska dokumenteras i en säkerhetsanalys.

Om en hemlig handling kan ha röjts ska det enligt 10 § säkerhetsskyddsförordningen skyndsamt anmälas till Säkerhetspolisen, under förutsättning att röjandet kan antas medföra men för rikets säkerhet som inte enbart är ringa. Skälen till bestämmelsen är dels att kunna utreda det eventuella straffrättsliga ansvaret för röjandet, dels att kunna vidta åtgärder för att minska skadan i det enskilda fallet och om möjligt minska risken för framtida röjande (SOU 2015:25 s. 127). Vidare ska enligt 10 a § en myndighet skyndsamt anmäla om det inträffat en it-incident i myndighetens informationssystem och incidenten bl.a. allvarligt kan påverka säkerheten i ett informationssystem där hemliga

uppgifter behandlas i en omfattning som inte är ringa eller allvarligt kan påverka säkerheten i ett informationssystem som särskilt behöver skyddas mot terrorism. En sådan anmälan ska göras till Säkerhetspolisen eller Försvarsmakten beroende myndighet (39 §).

I 48 § säkerhetsskyddsförordningen anges att om tillsynsmyndigheten vid utövandet av tillsynen över säkerhetsskyddet konstaterar brister som trots påpekanden inte rättas till, ska den anmäla förhållandet till regeringen.

Säkerhetsskyddad upphandling

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

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

Enligt 11 § säkerhetsskyddslagen ska säkerhetsprövning göras innan en person genom anställning eller på något annat sätt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet eller anlitas för uppgifter som är viktiga för skyddet mot terrorism. Säkerhetsprövning får göras även under pågående anställning eller annat pågående deltagande i verksamheten. Prövningen ska klarlägga om personen kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i säkerhetsskyddslagen och i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt. Säkerhetsprövningen ska omfatta registerkontroll och särskild personutredning under de förutsättningar som anges i 13–19 §§.

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

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

Enligt vägledningen finns inga hinder i säkerhetsskyddslagen för att i ett uppdrag använda ett utländskt företag eller en utländsk medborgare, som

därmed kan få del av hemliga uppgifter. Särskild hänsyn bör dock tas till svårigheten att genomföra en adekvat och trovärdig säkerhetsprövning. Om det uppkommer ett behov av att i ett uppdrag delge ett företag i ett annat land hemliga uppgifter torde krävas att regeringen ger sitt tillstånd till utlämnande av hemliga uppgifter samt att ett generellt bi- eller multilateralt säkerhetsskyddsavtal har träffats. Ett sådant säkerhetsskyddsavtal reglerar säkerhetsskyddet mellan länderna baserat på respektive lands nationella bestämmelser samt rutiner för industrisäkerhetsskyddssamarbete. Finns det inget sådant säkerhetsskyddsavtal med landet i fråga måste myndigheten få ett bemyndigande av regeringen att träffa ett projektspecifikt säkerhetsskyddsavtal med en utländsk myndighet. Denna myndighet kan ansvara för genomförandet och kontrollen av säkerhetsskyddet vid det utländska företaget. Uppgift om vilka länder som har träffat säkerhetsskyddsavtal med Sverige finns hos Nationella säkerhetsmyndigheten (NSA) vid Utrikesdepartementets sekretariat för säkerhet, sekretess och beredskap.

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

Säkerhetsfrågor måste enligt vägledningen lyftas fram och avspeglas i såväl affärsavtalet som säkerhetsskyddsavtalet. Innan myndigheter lägger ut tjänster till andra aktörer och länder bör de genomföra årliga och genomgripande säkerhetsanalyser. När det gäller verksamhet som är viktig för det svenska samhället och som rör rikets säkerhet bör de särskilt beakta offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser om utlämnande av uppgifter och möjligheten att genomföra och kontrollera säkerhetsskyddet. Offshoring bör endast ske efter särskilda överväganden, och de säkerhetsrisker som det kan innebära måste noggrant övervägas. Risker finns att myndigheten utgår från vissa förutsättningar medan leverantören inte inkluderar något utöver det som parterna uttryckligen har kommit överens om.

Tidigare granskning

Regeringens ansvar för den statliga förvaltningen

Utskottet har vid flera tillfällen granskat statsråds ansvar för brister i myndigheternas verksamhet, bl.a. när det gäller regelefterlevnad.

Våren 2002 granskade utskottet utbildningsministerns ansvar för Centrala studiestödsnämndens (CSN) förutsättningar att genomföra sina uppgifter (bet. 2001/02:KU20 s. 182 f.). Utskottet anförde att CSN under en följd av år hade haft problem samt att utbildningsministern noggrant följt utvecklingen vid myndigheten och medverkat till att åtgärder vidtagits för att förbättra situationen. Mot bakgrund av att situationen inte hade kunnat förbättras trots att bristerna länge varit uppmärksammade underströk utskottet att regeringen, och framför allt utbildningsministern, bar ansvaret för att tillräckliga åtgärder inte vidtagits för att åstadkomma en tillfredsställande verksamhet inom CSN.

Våren 2006 granskade utskottet migrationsministerns ansvar för myndighetskulturen inom Migrationsverket (bet. 2005/06:KU20 s. 134 f.). I anmälan anfördes att det råde svåra missförhållanden i myndighetens inre kultur och agerande gentemot asylsökande. Exempelen var så många att det inte längre gick att tala om enskilda övergrepp från enskilda handläggare utan det måste betraktas som systemfel inom myndigheten. Utskottet ansåg att det i regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet. Förvaltningsmyndigheterna är emellertid självständiga vid tillämpningen av lag, och myndighetens chef ansvarar för att myndighetens verksamhet bedrivs författningenligt och effektivt. I granskningen hade kommit fram att regeringen och Migrationsverket vidtagit en rad åtgärder till följd av de händelser på Migrationsverket som uppmärksammades. Dessutom hade kommit fram att migrationsministern avsåg att följa utvecklingen på Migrationsverket och försäkra sig om att de åtgärder som vidtagits ledde till de avsedda förbättringarna. Utskottet konstaterade att regeringen bär ett ansvar för att Migrationsverkets verksamhet präglas av rättssäkerhet, humanitet och respekt för individens rättigheter. Ett särskilt ansvar bars av migrationsministern, och det föll på henne att sörja för att regeringen vid behov vidtar sådana åtgärder som kan krävas för att avhjälpa brister i myndighetens verksamhet.

Våren 2008 genomförde utskottet en granskning av ansvariga statsråds agerande angående Integrationsverkets utbetalning av schablonersättning till kommuner i strid med gällande författning (bet. 2007/08:KU20 s. 55 f.). I anmälan läggs särskild vikt vid brister i hur Integrationsverket följde en förordning och det faktum att regeringen var medveten om dessa brister. Granskningen visade att de ansvariga statsråden och regeringen följt utvecklingen vid den berörda myndigheten och att regeringen genom de regleringsbrev som riktats till myndigheten hade verkat för att åtgärder vidtogs för att förbättra situationen. Utskottet konstaterade dock att de åtgärder som vidtagits inte hade lyckats förbättra situationen i tillräcklig grad och att situationen när det gäller tillämpningen av förordningen vad avser utbetalning

av schablonersättning under en följd av år varit bristfällig. Regeringen och de ansvariga statsråden bar enligt utskottet ett övergripande ansvar för detta.

Våren 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.

Våren 2013 granskade utskottet om socialförsäkringsministern hade brutit i sitt ansvar för att garantera att Försäkringskassan arbetar i enlighet med de lagar som riksdagen har beslutat ska styra verksamheten (bet. 2012/13:KU20 s. 153 f.). I granskningen uppmärksammades skillnader i beviljandegrad mellan manligt respektive kvinnligt dominerade yrken i arbetsskade-försäkringen. Utskottet konstaterade att det hade vidtagits ett antal åtgärder i syfte att undanröja osakliga skillnader vid bedömning av arbetsskadeärenden. Bland annat hade Inspektionen för socialförsäkringen inrättats och regeringen hade gett Statens beredning för medicinsk utvärdering i uppdrag att göra kunskapsöversikter över arbetsmiljöns betydelse för uppkomsten av sjukdomar och därvid särskilt beakta kvinnors arbetsmiljöer. Utskottet fann inte anledning att rikta kritik mot socialförsäkringsministern.

Regeringens skyldighet att leda och följa den statliga förvaltningens verksamhet uppmärksammades också i utskottets granskning våren 2013 av regeringens agerande i fråga om militärt samarbete med Saudiarabien (bet. 2012/13:KU20 s. 264 f.). Enligt utskottet var det fråga om ett känsligt ärende som hade uppfattats som väldigt angeläget att lösa. Mot denna bakgrund framstod det därför som särskilt angeläget för departementet att hålla sig underrättat om utvecklingen av ärendet och följa verksamheten vid den aktuella myndigheten (Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI). Av vad som framkommit i granskningen hade dock, ansåg utskottet, Försvarsdepartementet tvärtom skjutit frågan om den fortsatta händelseutvecklingen i kontakterna mellan FOI och de saudiska motparterna ifrån sig. Trots att det varit ett känsligt ärende som orsakat oro för utrikespolitisk och ekonomisk skada för Sverige som stat och för svenskt näringsliv, skedde ingen synbar uppföljning av instruktionerna till myndigheterna att lösa problemen och upplägget med FOI som konsult. I utskottets ställningstagande anfördes att regeringen är ansvarig inför riksdagen för sin styrning av riket och att riksdagens ansvarsutkrävande förutsätter att det ansvariga statsrådet, med respekt för förvaltningens självständighet enligt regeringsformen, både ser till

att styra myndigheterna och håller sig informerad om deras verksamhet. De brister i dessa hänseenden som har kunnat konstateras i granskningen var enligt utskottet av allvarligt slag som i förlängningen hade lett till skada för rikets internationella relationer.

Samordning och 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.).

I granskningen av regeringens hantering av Vattenfalls förvärv av Nuon (bet. 2013/14:KU20 s. 132 f.) behandlades frågor om den gemensamma beredningen och informationshanteringen i Regeringskansliet. I granskningen framkom att det fanns olika synsätt om huruvida en gemensam beredning mellan Näringsdepartementet och Finansdepartementet hade genomförts i frågan om ställningstagandet till Vattenfalls förvärv av Nuon (s. 203 f.). Dokumentation som visade att någon gemensam beredning med Finansdepartementet slutförts hade inte framkommit. Finansministern uppgav för utskottet att han vid tidpunkten för förvärvet inte var informerad om att Vattenfall avsåg att genomföra affären. Vidare hänvisade utskottet till att det av statsministerns särskilda ställning i regeringen får anses följa en skyldighet för departementen att i god tid informera Statsrådsberedningen om regeringsärenden eller andra frågor av större vikt. Att så skett fanns inte dokumenterat, och statsministern uppgav för utskottet att han vid tidpunkten för förvärvet inte var informerad om att Vattenfall avsåg att genomföra affären. Utskottet konstaterade att det hade förelegat brister vad gäller den gemensamma beredningen, den interna informationen och dokumentationen. Näringsministern kunde enligt utskottet inte undgå kritik för dessa.

Regeringens krisorganisation

Även regeringens krisorganisation granskades i granskningen av regeringens hantering av flodvågskatastrofen (bet. 2005/06:KU8). Utskottet konstaterade då att det fanns brister i Regeringskansliets organisering (s. 191 f.). Bland annat hade rollerna i Regeringskansliet inte varit fullt ut klarlagda. Framför allt hade det rått oklarhet när det gäller förhållandet mellan Statsrådsberedningen och departementen i en krissituation. Statsministern hade i egenskap av chef för Regeringskansliet ansvar för dess ändamålsenliga

organisering, inklusive krisorganisationen. Försvarsministern hade ett övergripande ansvar för frågor avseende Regeringskansliets beredskap, vilket framgick av instruktionen för Regeringskansliet. Hon hade tillsammans med statsministern ansvaret för att samordningsförmågan i Regeringskansliet inte hade prövats tillräckligt före flodvågskatastrofen, trots de brister som hade påtalats.

Våren 2008 granskade utskottet statsministerns ansvar för krishanteringen i Statsrådsberedningen (bet. 2007/08:KU20 s. 169 f.). En statssekreterare vid Statsrådsberedningen hade setts besöka en krog i Stockholm samtidigt som hon var jourhavande statssekreterare i Statsrådsberedningen. Utskottet anförde att det inte granskats om statsministerns statssekreterare hade kunnat utföra sitt uppdrag den aktuella kvällen. Ansvaret för att statssekreteraren kände till vad som åvilade henne var statsministerns. Utskottet konstaterade att statsministern kände till sitt eget ansvar och att han hade gjort vad han kunnat för att försäkra sig om att berörda anställda inom Regeringskansliet – såväl statsministerns statssekreterare som andra anställda – hade fått kunskap om sitt ansvar och gällande rutiner vid en krissituation. Statsministern hade ett ansvar för att krisorganisationen den aktuella kvällen liksom alla andra dagar var funktionsduglig, och i granskningen hade inte kommit fram något som tydde på att statsministern i det avseendet skulle ha åsidosatt sitt ansvar.

I granskningen av regeringens förberedelse inför och agerande under flyktingsituationen hösten 2015 framhöll utskottet regeringens ansvar för att kriser kan hanteras (bet. 2015/16:KU20 s. 452). Mot bakgrund av detta hade regeringen inrättat krisfunktioner. I granskningen kom det också fram att det var många kontakter mellan myndigheterna och regeringen, t.ex. mellan Migrationsverkets generaldirektör och den berörda statssekreteraren.

I samma betänkande granskade utskottet frågor kring det säkerhetspolitiska rådet (bet. 2015/16:KU20 s. 239 f.). I anmälan hänvisades till att statsministern uttalat att det förs minnesanteckningar vid rådets möten och att regeringen är ansvarig för dokumentation som kan göra att riksdagen kan följa regeringens arbete, men när minnesanteckningarna begärdes ut av en ledamot fick denne svaret att det inte fanns några allmänna handlingar i Regeringskansliet som motsvarade hans begäran. I sitt ställningstagande anförde utskottet att säkerhetspolitiska rådet hade inrättats för att kunna diskutera frågor kring en sammanhållen säkerhetspolitik och att det inte ingår i den formella beredningsprocessen i Regeringskansliet. I granskningen hade uppmärksammat hur anteckningar från säkerhetspolitiska rådets möten hanteras från tryckfrihetsrättslig synpunkt. Vad som framkommit i granskningen gav inte anledning till något uttalande av utskottet.

Utrikesnämnden

Information till och överläggning med Utrikesnämnden har flera gånger granskats av utskottet. Hösten 2016 gjorde utskottet en översiktlig granskning av perioden 1990–2014 (bet. 2015/16:KU10 s. 137). Under de 25 år som omfattades av granskningen hade antalet sammanträden per år i

Utrikesnämnden och en del av vad som behandlats där varierat. En viss tendens över tid var att olika ämnen, snarare än vissa situationer i sig, behandlas i Utrikesnämnden. Vidare gav granskningen intryck av att händelser och utvecklingen i vår omvärld påverkar vad som behandlas i Utrikesnämnden. Händelser och utvecklingen i vår omvärld förefaller även kunna ha betydelse för sammanträdesfrekvensen i nämnden. En viss minskning av antalet sammanträden de senaste 20 åren kunde noteras. En bidragande faktor till det kunde enligt utskottet vara Sveriges medlemskap i EU och det regelbundna samrådet mellan regeringen och riksdagens EU-nämnd. Vidare lämnar företrädare för regeringen regelbundet information i utrikesutskottet inför möten i rådet för utrikes frågor. Utskottet framhöll det angelägna i att bl.a. strategiska diskussioner om viktiga utrikespolitiska frågor och händelser, liksom säkerhetspolitiska frågor, förs på en konstitutionellt och politiskt sett hög nivå. Utskottet pekade på Utrikesnämndens sammansättning och den förtrolighet som följer av kravet på varsamhet som ledamöter och andra som är knutna till nämnden ska visa i fråga om meddelanden till andra om vad han eller hon fått kännedom om i denna egenskap, liksom möjligheten att besluta om absolut sekretess. Dessa förhållanden gav enligt utskottets mening alldeles särskilda förutsättningar för information och överläggning om utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket, samtidigt som protokollföringen i Utrikesnämnden innebär en dokumentation som möjliggör uppföljning och granskning. Utskottet påminde även om sitt tidigare uttalande, att information till partiledare i princip inte kan ersätta samråd med Utrikesnämnden.

Transportstyrelsens kartläggning

Regeringen gav i augusti 2017 Transportstyrelsen i uppdrag att bl.a. kartlägga vilka uppgifter som med anledning av myndighetens upphandling rörande förändrad it-drift har hanterats av icke säkerhetsprovade medarbetare hos leverantörer och underleverantörer samt vilka av dessa uppgifter som är säkerhetskänsliga eller av andra skäl sekretessbelagda.

Transportstyrelsen överlämnade i januari 2018 rapporten Kartlägga hanteringen av vissa uppgifter (TSG 2017-2515) till regeringen.

Av rapporten framgår bl.a. att driftspersonal hos leverantören fick vidsträckt behörighet till Transportstyrelsens it-miljö utan att de hade genomgått svensk säkerhetsprovning. Dessa behörigheter i kombination med hur it-miljön är uppbyggd – att olika system är integrerade med varandra och återanvänder uppgifter mellan sig – har gett dessa personer åtkomst till myndighetens samlade bulkdata. Därigenom ha de även haft åtkomst till hemliga uppgifter som går att få fram i Transportstyrelsens olika it-system. Med beaktande av att dessa uppgifter har varit tillgängliga för obehöriga under tidsperioden maj 2015–oktober 2017 måste Transportstyrelsen i det pågående och fortsatta säkerhetsarbetet betrakta samtliga hemliga uppgifter som i

formell mening röjda även om det inte förekommer några indikationer om att uppgifterna kommit i orätta händer.

Transportstyrelsen har genomfört intervjuer med utsedda företrädare för ett på förhand bestämt antal berörda myndigheter. De berörda myndigheterna är Försvarsmakten, Säkerhetspolisen, Försvarets radioanstalt, Polismyndigheten, Post- och telestyrelsen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Datainspektionen och Skatteverket. Ingen av myndigheterna har framfört att de har indikationer på att den röjda informationen skulle ha kommit i orätta händer. De konkreta konsekvenser som har lyfts fram av några myndigheter handlar om att de i vissa fall har sett sig tvingade att vidta åtgärder i förebyggande syfte, eftersom uppgifterna betraktas som röjda. I det sammanhanget har även framförts att arbetsinsatsen för att omhänderta händelsen är omfattande. Flera av myndigheterna ser mycket allvarligt på det inträffade och framhåller att det finns betydande risker för men eller skada på såväl kortare som längre sikt.

Rapport från regeringens särskilda utredare

Regeringen gav den 17 augusti 2017 justitierådet Thomas Bull i uppdrag att granska den upphandling rörande förändrad it-drift hos Transportstyrelsen som har medfört att säkerhetskänslig och av andra skäl sekretessbelagd information har hanterats på ett sätt som strider mot svensk lag (N2017/04991/SUBT).

Utredaren överlämnade i februari 2018 rapporten Granskning av Transportstyrelsens upphandling av it-drift (Ds 2018:6).

Nedan följer en översiktlig redogörelse för utredningens iakttagelser inom några områden.

Övergången av it-driften till en extern leverantör

Avtalet om övergången

Avtalet med en extern leverantör för it-driften undertecknades den 14 april 2015. Enligt avtalet skulle it-driften gå över till en ny leverantör (transitionen) den 1 september 2015. Transitionen startade den 4 maj 2015.

Utredningen har av företrädare för Transportstyrelsen fått informationen att någon analys avseende säkerhet aldrig genomfördes under övergången. Att en analys inte gjordes torde enligt rapporten ha försvårat arbetet med att uppfylla säkerhetskraven.

Säkerhetsskyddschefen har uppgett till utredningen att det vid samtal med leverantören i maj 2015 blev tydligt att det rörde sig om utländska underleverantörer och att säkerhetsskyddsavtal kanske krävdes för ett stort antal länder. Han kontrollerade med Utrikesdepartementet om det var möjligt att teckna säkerhetsskyddsavtal med en utländsk leverantör. Utrikesdepartementet gav grönt ljus och lämnade under hösten 2015 en lista på de länder Sverige hade bilaterala avtal med, bl.a. Ungern och Tjeckien, till säkerhetsskyddschefen.

Styrelsen fick den 6 maj 2015 information och lägesrapport om stordator-migreringen och driftsupphandlingen av it-direktören.

Projektägaren för it-driften har uppgett till utredningen att han hade kontakter med Trafikverket i början av sommaren 2015 och då fick beskedet att Trafikverket som längst skulle kunna förlänga sin leverans till den 31 oktober 2015. Tidigare generaldirektören Staffan Widlert har uppgett till utredningen att Trafikverket enligt hans mening hade varit tvungna att fortsätta driften om Transportstyrelsens generaldirektör kontaktat Trafikverkets generaldirektör och begärt att verket skulle fortsätta driften trots att Trafikverket hade gjort sig av med de fast anställda och hade inhyrda konsulter. Enligt Staffan Widlert hade frågan kunnat lyftas upp till departementet om Trafikverket hade vägrat. Även den tidigare enhetschefen för drifts- och infrastrukturenheten på Transportstyrelsen har uppgett till utredningen att det inte borde ha varit ett problem att kontakta Trafikverket och be om en förlängning av driften. Maria Ågren har uppgett att den bild som hennes organisation på Transportstyrelsen gav henne var att det inte var nödvändigt att fråga Trafikverket om de kunde förlänga driften under 2015 mer än vad som gjordes utan att det var först i februari 2016 som den riktiga krisen uppstod, och då hade Trafikverket avvecklat sin verksamhet. Dock fanns det en rad indikationer på att projektet var drabbat av förseningar på grund av säkerhetsarbetet och det första avstegsbeslutet hade redan gjorts, vilket borde ha varit en indikation på allvaret i situationen.

Det står inte helt klart för utredningen när icke säkerhetsklassad personal från leverantören faktiskt fick tillgång till systemen första gången. Uppgifterna om detta går nämligen isär. Enligt uppgift från personer vid Transportstyrelsen var planeringen att leverantören redan i februari 2015 skulle och lära sig systemen och då tilldelas behörigheter. Utredningen har inte kunnat utröna om så faktiskt var fallet, dvs. att icke säkerhetsprövad personal från leverantören var inne i systemen redan innan tilldelningsbeslutet fattades och innan avtal om it-driften slöts. Detta innebär att man också måste ställa sig frågan om även icke säkerhetsprövad personal från de andra leverantörerna som var aktuella i upphandlingen hade tillgång till systemen vid denna tidpunkt.

Avstegsbesluten

Det första avsteget, avsteg 1, rubricerat Beslut om avsteg från gällande lagstiftning och Transportstyrelsens riktlinjer för åtkomst till säkerhets-skyddad och sekretessbelagd information är daterat den 8 maj 2015 och underskrivet av Maria Ågren den 20 maj 2015.

Beslut om avsteg 2 rubricerat Beslut om avsteg från gällande lagstiftning och Transportstyrelsens riktlinjer för åtkomst till säkerhets-skyddad och sekretessbelagd information är daterat den 29 juni 2015, och datum för beslut är den 3 juli 2015. Enligt uppgifter från företrädare för Transportstyrelsen föredras beslutet för Maria Ågren av it-direktören på telefon, när hon är på semester. Projektet agerar utifrån att beslutet fattas den 3 juli 2015. Det skriftliga beslutet skickas till Maria Ågrens hemadress och skrivs under av

henne den 8 juli 2015. Ingen föredragande är angiven på beslutet och det saknar diarienummer.

I rapporten anges också att Maria Ågren vid ett styrelsemöte den 12 augusti 2015 informerade styrelsen om att bytet av it-driftleverantör sannolikt skulle komma att försenas, om skälen för detta samt om sina beslut om avsteg. Styrelsen fick inte se avstegsbeslutet. Bakgrunden till denna information är att internrevisionschefen kontaktade generaldirektören per e-post i juni 2015 och bl.a. frågade om styrelsen hade informerats om avstegen och då fick uppfattningen att detta inte var planerat. Maria Ågren har å sin sida uppgett att hon troligen hade informerat styrelsen oavsett detta påpekande från internrevisionschefen och att hon i juni 2015 inte hade hunnit ta ställning till frågan. Enligt dåvarande styrelseordföranden Rolf Annerberg var styrelsens budskap till Maria Ågren att hon skulle ta upp detta med departementet. Han visste vid den tidpunkten också att avsteget redan var anmält till Säkerhetspolisen. Rolf Annerberg funderade över att själv kontakta departementet men bestämde sig för att det räckte att Maria Ågren gjorde det.

Vidare framgår av rapporten att Maria Ågren uppgett att hon inte vid denna tidpunkt gav information om avstegen till departementet eftersom hon inte förstod riktigt hur allvarliga avstegen var. Departementet informerades dock löpande under 2015 om projekten. Maria Ågrens bild var att departementets fokus var att Transportstyrelsen skulle kunna säkerställa att projekten genomfördes utan förseningar.

Avsteg 4 med rubriceringen Beslut om avsteg från gällande lagstiftning och Transportstyrelsens riktlinjer för åtkomst till säkerhetsskyddad och sekretessbelagd information reviderade Avsteg 3 på så sätt att slutdatum sattes till den 31 oktober 2015 vilket var sista dagen innan IBM formellt tog över driftansvaret. Beslutet är daterat den 15 september 2015 och undertecknat av generaldirektören den 21 september 2015. Ingen föredragande är angiven på beslutet och det saknar diarienummer.

Information till Regeringskansliet

Utredningen har inte kunnat se att Transportstyrelsen har gett Regeringskansliet någon detaljerad information om de risker och problem som uppstod i it-driftsprojektet, och den bild som framkommit av intervjuer med företrädare för Transportstyrelsen är att informationen mestadels handlade om hur projekten drevs framåt och om tekniken med mest fokus på stordatormigreringen. Enligt dåvarande generaldirektören Maria Ågren var det mest fokus på tidsplanen vad gäller it-driften med utgångspunkt i ny lagstiftning som skulle genomföras.

Utredningen noterar i detta sammanhang att den rapport som Transportstyrelsen tog fram enligt det uppdrag som den fått i regleringsbrevet för 2015 att beakta och analysera informationssäkerheten innehåller en hel del information om it-driftsprojektet. Rapporten redovisades som en bilaga till Transportstyrelsens risk- och sårbarhetsanalys för 2015 i december 2015 och

var adresserad till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

Vidare noterar utredningen att Transportstyrelsen i denna rapport relativt tydligt redovisar att det finns klara brister i informationssäkerhetsarbetet vad gäller byte av driftsleverantör. Myndigheten tar upp projektens korta tidsplaner som medfört att t.ex. riskanalyser inte genomförts fullt ut, att projekten vid projektstarten inte haft kunskap om sitt nuläge rörande verksamhetskrav och införda skyddsåtgärder och att projekten saknat kunskap om vilka krav som verksamheten ställer utifrån informationens skyddsvärde eftersom informationsklassningar endast delvis gjorts av verksamheten. I rapporten anges också att leveransmodellen innebär underleverantörer i EU men även i tredjeländer.

Utredningen har inte kunnat se att Regeringskansliet när rapporten kom in tog kontakt med Transportstyrelsen för att få mer information utifrån denna rapport trots att det i rapporten enligt utredningens mening framkommer flera saker som borde väckt frågor och kanske även varit anledning till oro.

Händelseförloppet kring Säkerhetspolisens tillsyn

Informationen till Säkerhetspolisen m.m.

Av rapporten framgår att säkerhetsskyddschefen vid Transportstyrelsen i ett brev daterat den 15 juni 2015 meddelar Säkerhetspolisen (säkerhetsskyddsenheten) att generaldirektören på förfrågan från it-direktören har fattat två beslut om avsteg från de rutiner som är angivna i säkerhetsskyddsavtal avseende dels automatiserad kod, dels it-drift samt bifogar de aktuella avstegen. Säkerhetsskyddschefen har också uppgett till utredningen att han kontaktade Säkerhetspolisen per telefon i samma veva samt att han bjöd ned två handläggare från Säkerhetspolisen till Norrköping den 29 juni 2015. Vad som framkommer vid detta möte är inte helt klart för utredningen annat än att säkerhetsskyddschefen uppger att Säkerhetspolisen bekräftat hans farhågor. Enligt uppgifter i medierna har även andra myndigheter framfört oro till Säkerhetspolisen avseende Transportstyrelsens outsourcing av it-drift.

Enligt rapporten framgår det av en promemoria daterad den 17 juni 2015 att säkerhetsskyddschefen har informerat generaldirektören om sin rapportering av besluten om avsteg till Säkerhetspolisen. Generaldirektören har undertecknat att hon mottagit denna information. Vidare framgår att säkerhetsskyddschefen har informerat generaldirektören om att avsteget rörande it-drift bedöms kunna medföra att Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Polimyndigheten inte längre kommer att kunna använda sig av de kvalificerade skyddsidentiteter som regleras i lagen (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter. Säkerhetsskyddschefen antecknar att han avrått från avsteg från ingångna säkerhetsskyddsavtal. Hon vidtar såvitt utredningen kan se inga särskilda åtgärder med anledning av detta. Hon kontaktar inte Säkerhetspolisen eller Regeringskansliet. Säkerhetspolisen kontaktar inte heller henne när den får information om avstegen av säkerhetsskyddschefen i samma veva.

Säkerhetspolisens tillsyn

Den 25 september 2015 fattar Säkerhetspolisen formellt beslut om att inleda en tillsyn av Transportstyrelsen. Den 17 september 2015 informeras Regeringskansliet vid ett möte med Säkerhetspolisen om den planerade tillsynen, men det är först den 25 september 2015 som det formella beslutet att inleda tillsyn fattas. Anledningen till tidsutdräkten mellan det att oroande information nådde Säkerhetspolisen och att beslut om tillsyn fattas var enligt uppgifter till utredningen att det tog tid att samla information och kompetens samt att det inte redan i slutet av juni kunde göras en bedömning av om upphandlingen borde avbrytas.

Av rapporten framgår att det den 5 oktober 2015 kommer in ytterligare en anmälan om avvikelser till Säkerhetspolisen från Transportstyrelsen. Dagen därefter hålls ett möte där alla intressenter vad gäller kvalificerade skyddsidentiteter (dvs. även Försvarmakten och Polismyndigheten) informeras om situationen och därmed sammanhängande risker. Ett uppstartsmöte för tillsynen hålls den 16 oktober 2015. Något protokoll eller några minnesanteckningar från mötet har utredningen inte kunnat ta del av. Utredningen har tolkat mötet som det tillfälle där Säkerhetspolisen informerar om tillsynen för den berörda myndigheten, men det finns också uppgifter om att ett sådant möte hölls redan i september.

Vidare framgår det att Säkerhetspolisen under arbetet med tillsynen skickar en skrivelse till Transportstyrelsen adresserad till generaldirektören. Skrivelsen är daterad den 25 november 2015. I den gör Säkerhetspolisen en genomgång av det underlag som tillsynen dittills genererat, viss relevant lagstiftning och av Transportstyrelsen fattade beslut och vidtagna åtgärder. Skrivelsen avslutas med några rekommendationer om omedelbara säkerhetskvalitetshöjande åtgärder. Bland annat rekommenderades Transportstyrelsen att säkerställa att hemliga uppgifter inte kom obehöriga till handa genom att t.ex. avbryta outsourcing av hela eller valda delar. Enligt uppgift till utredningen var anledningen till att rekommendationen skickades att det kommit fram sådana uppgifter att Säkerhetspolisen gjorde bedömningen att det behövdes en sådan skrivelse. Någon uppföljning eller kontroll av rekommendationens effekter gjordes däremot inte. Regeringskansliet eller andra myndigheter informerades inte heller om rekommendationen såvitt utredningen kunnat se.

Det framgår av rapporten att Säkerhetspolisen den 26 januari 2016 beslutar att inleda en förundersökning avseende vårdslöshet med hemlig uppgift (19 kap. 9 § brottsbalken).

Tillsynsrapporten kom den 23 maj 2016. I denna konstaterar Säkerhetspolisen bl.a. följande: Transportstyrelsens säkerhetsanalys är otillräcklig, säkerhetsskyddsavtal saknas med vissa leverantörer, gällande lagstiftning har inte följts fullt ut och Transportstyrelsen har inte själv följt de krav som myndigheten ställt.

Enligt vad som uppgivits till utredningen så uppfattade Transportstyrelsens ledning att man hamnat i en hopplös situation. Säkerhetspolisen rekommenderade att avbryta upphandlingen, men ett sådant avbrytande ansågs helt enkelt inte

vara möjligt utan att all väsentlig verksamhet vid myndigheten skulle avstanna. Det diskuterades om vidare kontakter borde tas med Säkerhetspolisen och departementet, men någon sådan kontakt togs inte. Angående varför man inte vände sig direkt till departementet i den uppkomna situationen framgår det av uppgifter till utredningen att myndighetsledningen uppfattat att regeringen inte vill ha mer information än vad som var absolut nödvändigt och att den förväntade sig att myndighetscheferna klarar av sina uppdrag utan sådana kontakter.

Utredningens synpunkter på tillsynen

Utredningens samlade intryck av intervjumaterialet och av hur tillsynen hanterades formellt på Transportstyrelsen är att de flesta inblandade på myndigheten inte verkar ha förstått vad som föranlett tillsynen och allvaret i den uppkomna situationen. En faktor som utredningen kunnat identifiera som en betydelsefull förklaring till att man på Transportstyrelsen inte såg allvaret var den tid som tillsynen tog, vilket ledde till uppfattningen att den inte gärna kunde avse något akut.

Utredningen skriver också i rapporten att en slående iakttagelse är att även med beaktande av de krav på korrekt information och rätt kompetens som rimligen måste ställas på en tillsyn av detta slag – och med hänsyn tagen till att det var fråga om sommarmånader – så tar det tre månader innan Säkerhetspolisen fattar beslutet att inleda en tillsyn från det att man fått relativt klara indikationer på att det råder allvarliga missförhållanden. Det tar ytterligare en månad innan tillsynen verkar komma igång i praktiken. Detta innebar att de hot mot rikets säkerhet som senare kom att identifieras och konstateras kunde fortgå under hela denna tid utan någon egentlig åtgärd. Vidare skriver utredningen att en faktor som också måste lyftas fram är det förhållandet att Säkerhetspolisen inte fullt ut lyckades förmedla det allvarliga i den uppkomna situationen, trots att man anger att de varit mycket tydliga i detta avseende. Något har helt uppenbart brustit i kommunikationen mellan Transportstyrelsen och Säkerhetspolisen eftersom två oförenliga bilder av tillsynens karaktär kom att etableras. Båda myndigheterna bär rimligen ansvaret för denna brist. Utredningen har dock fått flera belägg för att tidsutdräkten innebar att personalen på Transportstyrelsen upplevde att det inte kunde vara några akuta problem. Detta kan således ha varit en bidragande faktor till att Transportstyrelsen inte vidtog särskilt omfattande direkta åtgärder förrän i ett sent skede utan valde att invänta Säkerhetspolisens rapport.

Det står enligt utredningen klart att Säkerhetspolisens skrivelse till Transportstyrelsen i november 2015 inte föranledde Transportstyrelsen att göra någon helt ny värdering av outsourcingen. Enligt uppgifter ansågs det inte i detta läge – november 2015 – vara realistiskt att avbryta outsourcingen. Utredningens intryck är att detta sannolikt beror på att rekommendationen utformats så att den gett befattningshavarna på Transportstyrelsen intrycket att det fanns ett utrymme för att väga de nackdelar som Säkerhetspolisens påtalade

mot de som skulle uppstå om upphandlingen avbröts. Utformningen som en rekommendation kan sägas ha inbjudit till en sådan tolkning, särskilt med beaktande av att mottagaren inte var särskilt positivt inställd till rekommendationens sakliga innehåll. Dessutom påverkade det förhållandet att rekommendationen inte åtföljts av någon uppföljning eller avrapportering angående vad Transportstyrelsen vidtagit för åtgärder. Utredningens intryck är att Transportstyrelsen därför uppfattade det som att rekommendationen kunde läggas till handlingarna efter det att man där bedömt att det var ogörligt att avbryta outsourcingen och vissa övriga justeringar av säkerhetsarbetet gjorts.

Utformningen av rekommendationen beror delvis på att författningsregleringen inte vid den tidpunkten gav Säkerhetspolisen några särskilt skarpa instrument mot en myndighet som bröt mot regelverket. Någon annan möjlighet än att i skarpa ordalag rekommendera Transportstyrelsen att vidta åtgärder fanns inte. Inte desto mindre är det enligt utredningen värt att lägga märke till att just ordvalet rekommendation, tillsammans med sättet som denna kommunicerades på och det förhållandet att inget krav på återkoppling eller uppföljning fanns, bidrog till att Transportstyrelsen tvärt emot Säkerhetspolisens strävanden fortsatte med sitt agerande. Direkta personliga kontakter, kanske på högsta nivå, hade sannolikt varit ett bättre sätt för Säkerhetspolisen att försäkra sig om att allvaret i situationen gick fram. Nu förlitade man sig på Transportstyrelsens egen förmåga att prioritera säkerhetsfrågorna, trots att man visste att denna var förhållandevis svag. Att det i formell mening var Transportstyrelsens och inte Säkerhetspolisens ansvar förtar enligt utredningen inte bilden av att myndigheterna hade kunnat kommunicera bättre med varandra.

Kontakter med Regeringskansliet

Utredningen anser att en faktor som är särskilt betydelsefull är myndighetens val eller oförmåga att mer aktivt involvera regeringen i den uppkomna situationen. I viss utsträckning handlade den om att prioritera mellan olika centrala samhällsintressen – trafiklösningar av betydelse för hela samhället visavi skyddet av rikets säkerhet och skyddet av personlig integritet. Det hade då inte varit onaturligt att vända sig till regeringen vars uppgift är att styra riket (1 kap. 6 § regeringsformen) och ytterst avgöra sådana målkonflikter. Transportstyrelsen har såvitt utredningen har kunnat se inte varit helt tydlig med hur allvarlig den uppkomna situationen var i sin dialog med Regeringskansliet. De regelbundna kontakterna mellan myndigheten och Regeringskansliet tycks främst ha gällt mer övergripande frågor och den vitala stordatormigreringen, där brister i genomförandet kunde få politiska konsekvenser.

Det finns ett tillfälle utredningen kunnat belägga att Transportstyrelsen gett Regeringskansliet och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap konkret information om allvarliga brister avseende informationssäkerheten vid myndigheten, nämligen en rapport som Transportstyrelsen lämnade i december 2015. Utredningen har inte kunnat fastställa om denna rapport ledde

till några åtgärder från vare sig regeringen eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Handlingar från Statens ansvarsnämnd

I ett protokoll från den 22 augusti 2017 vid överläggning enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd i ärendet vid Statens ansvarsnämnd om avsked av Maria Ågren anges bl.a. följande. Maria Ågren uppgav att hon hela tiden varit transparent med sitt handlande och löpande lämnat information till Transportstyrelsens styrelse och till Näringsdepartementet. Maria Ågren uppgav också att hon från departementet uppfattade att det inte var ett alternativ att backa i processen.

I en logg som Maria Ågren fört och som getts in till ansvarsnämnden finns antecknat ett antal möten med företrädare för Näringsdepartementet, bl.a. statssekreterare Erik Bromander.

I en redogörelse för händelserna kopplade till Transportstyrelsens outsourcing, som kom in till ansvarsnämnden den 30 augusti 2017, anför Maria Ågren bl.a. följande. Under hela 2015 informerades tjänstemän samt statssekreterare Erik Bromander löpande om projekten. Informationen kom dels via Maria Ågren, dels via andra medarbetare vid myndigheten. Departementets fokus var hela tiden att Transportstyrelsen skulle kunna säkerställa att projekten genomfördes utan förseningar. När Maria Ågren i början av 2016 informerade tjänstemän på departementet om sina avstegsbeslut och sitt ställningstagande till Säkerhetspolisens krav på att avbryta projekten sökte hon också vägledning från tjänstemännen eller regeringen om hon borde handla annorlunda. Hon fick inga sådana signaler. Vid resultatdialogen den 7 juni 2016 nämnde Maria Ågren vid ett samtal med statssekreterare Erik Bromander att myndigheten hade problem med outsourcing och att Säkerhetspolisen agerade. Hon fick då inte någon respons på situationen.

Svarsskrivelser från Transportstyrelsen

Genom en skrivelse den 25 september 2017 begärde utskottet svar på vissa frågor.

Som svar fick utskottet den 16 oktober 2017 en skrivelse från Transportstyrelsen (bilaga A5.2.11).

I skrivelsen finns en översiktlig redogörelse för vilka beslut som Transportstyrelsen fr.o.m. oktober 2014 successivt fattat inför och under outsourcingen av it driften:

- Den 6 november 2014: Beslut om publicering av anbudsunderlag.
- Den 31 mars 2015: Beslut av ekonomidirektören om tilldelning.
- Den 14 april 2015: Avtal inklusive säkerhetsskyddsavtal med leverantören undertecknas av den dåvarande generaldirektören.

- Den 20 maj 2015: Beslut fattas av generaldirektören om avsteg från bl.a. gällande lagstiftning.
- Den 4 juni 2015: Beslut om att godkänna projektdirektivet för it-drift 2.0.
- Den 8 juli 2015: Beslut av generaldirektören om avsteg från bl.a. gällande lagstiftning.
- Den 29 juli 2015: Beslut om att skjuta upp leverantörens övertagande av driften från den 1 september till 1 november 2015.
- Den 8 september 2015: Beslut av generaldirektören om avsteg från bl.a. gällande lagstiftning.
- Den 21 september 2015: Beslut av generaldirektören om avsteg från bl.a. gällande lagstiftning.

I skrivelsen finns även en redogörelse om stordatormigreringen.

Vidare finns en redogörelse utifrån dagordningar från dialogmöten med Näringsdepartementet om att Transportstyrelsen har lämnat följande övergripande information:

- Den 30 april 2015: Övergripande information om systemmigreringen. Mötet leddes av dåvarande statssekreterare Erik Bromander.
- Den 27 september 2016: Lägesuppdatering kring stordatormigreringen. Mötet leddes av dåvarande statssekreterare Erik Bromander.

Vidare anges i svarsskrivelsen att Transportstyrelsen inte har kännedom om att de nämnda besluten varit uppe på dessa dialogmöten eller vid några andra tillfällen.

I skrivelsen anges också att leverantören och dess underleverantörer tog över ansvaret för driften av myndighetens system den 1 november 2015. Den migrerade stordatorn togs inte i produktionsmässig drift förrän den 3 december 2016.

Vidare anges att från maj 2015 hade icke säkerhetsklassad personal vid leverantören och underleverantörerna tillgång till Transportstyrelsens system.

Den tidigare styrelsen hade fått mycket begränsad insyn i och information om verksamheten som är säkerhetsklassad. Den nuvarande styrelsen har mer insyn.

Det anges också i skrivelsen att storleken på myndighetens ekonomiska ramar inte ändrades av regeringen för att it-driften skulle outsourcas. Outsourcingen fanns dock med som en kostnadsbesparande post (80–100 miljoner kronor) som en del av de effektiviseringar som myndigheten eftersträvade.

Vidare anges att myndighetens outsourcing är omnämnd vid redovisningen av ett uppdrag i regleringsbrevet för 2015.

Den 13 december 2017 besvarade Transportstyrelsen ytterligare frågor från utskottet (se vidare bilaga A5.2.12).

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har genom skrivelser till Regeringskansliet begärt svar på olika frågor. Som svar har utskottet fått promemorior som upprättats inom Näringsdepartementet, Justitiedepartementet, Försvarsdepartementet, Statsrådsberedningen och Utrikesdepartementet (bilaga A5.2.3–10).

Information till Näringsdepartementet om informationssäkerhetsfrågor m.m.

Risk- och sårbarhetsanalyser m.m.

I Transportstyrelsens risk- och sårbarhetsanalys för 2014, som Näringsdepartementet fick den 29 november 2014, anges följande: ”IT-driften är av avgörande betydelse för att vägtrafikregistrets funktion ska kunna upprätthållas. Driften sker i nuläget via Trafikverkets försorg, Trafikverket-IT (TrV-IT). IT-driften kommer från och med 1 oktober 2014 att skötas internt inom Transportstyrelsen.”

I en redovisning av ett uppdrag om informationssäkerhet, som Transportstyrelsen lämnade i samband med myndighetens risk- och sårbarhetsanalys för 2015 och som kom in till Näringsdepartementet den 11 december 2015, redogjorde Transportstyrelsen för bl.a. outsourcingen av myndighetens it-drift.

I svaret från Regeringskansliet hänvisas till s. 9 och 10 i rapporten om informationssäkerhet. Rapporten är bifogad till svaren.

I rapporten anfördes (s. 9 f.):

Myndigheten står inför en stor förändring av sin it-miljö, som har stor påverkan på hela myndighetens verksamhet. Dels pågår ett omfattande arbete med att migrera vägtrafikregistret från den nuvarande föräldrade stordatorplattformen till en modem windowsbaserad plattform. Arbetet utförs av extern leverantör och väntas vara färdigt hösten 2016. Dels avslutas till årsskiftet Trafikverkets uppdrag som leverantör av myndighetens it-drift. Uppdraget övergick till IBM den 1 november. I båda fallen drivs arbetet i projektform i nära samverkan med de externa leverantörerna.

Eftersom vägtrafikregistret är en källa för information och registrering för både offentliga och privata aktörer i samhället räknas vägtrafikregistret som en samhällsviktig verksamhet.

För myndigheten är det av stor betydelse att informationssäkerhetsfrågorna omhändertas. Båda projekten arbetar under ytterst tidskritiska planer. Vid bytet av leverantör för it-drift har myndigheten dessutom ställt högre krav på informationssäkerheten. Projektet är något försenat och informationssäkerhetsarbetet är en stor utmaning. Som följd av detta finns nu vissa risker men som av myndighetens ledning bedöms vara hanterbara.

Alternativet att senarelägga projekten skulle medföra ännu större risker för myndighetens förmåga att upprätthålla kvaliteten i sin verksamhet. I följande text beskrivs iakttagelser från en intern granskning av projekten.

Observationer från interna projekt inom myndigheten

Inom ramen för Transportstyrelsens uppdrag i regleringsbrevet har informationssäkerheten granskats i båda dessa projekt. Granskning visar bl.a. att projekten har drivits med mycket korta tidplaner, vilket medfört att delar av normalt förberedelsearbete inte hunnits med. T.ex. har

riskanalyser inte genomförts fullt ut. Projekten har vid projektstarten inte heller haft kunskap om sitt nuläge rörande verksamhetskrav och införda skyddsåtgärder. GAP-analyser har heller inte gjorts, men planeras att ske senare. I projekten saknas även kunskap om vilka krav som verksamheten ställer utifrån informationens skyddsvärde då informationsklassningar endast delvis gjorts av verksamheten. Plan saknas även för hur myndigheten ska kontrollera överenskommelser i avtal med leverantörer. Vad gäller migreringsprojektet visar det sig att knappt hälften av de krav som ställs upp av myndighetens LIS har beaktats. Den korta tidplanen för båda projekten har medfört att informationssäkerhetsfrågorna inte har beaktats fullt ut, vilket medför högre risker vad främst gäller möjligheten till otillbörlig åtkomst av känslig information.

Vad gäller migreringsprojektet är uppdraget att genomföra en funktionsmigrering 1:1, vilket innebär att samma data flyttas från en miljö till en annan miljö med bibehållen teknisk funktionalitet. Projektet har inte att utveckla systemets applikationer eller åtgärda brister i it-miljön. Migreringen är tekniskt sett redan slutförd, men kvaliteten i migrerad data återstår att kontrollera. Den nya tekniska plattformen ger fler möjligheter till åtkomst av informationskritisk data än vad den tidigare plattformen medgav, vilket för närvarande är en risk för verksamheten innan dess att kompletterande skydd kring den nya tekniska plattformen är införda.

Vad gäller bytet av it-driftsleverantör är risken även här relaterad till åtkomstmöjligheterna. Med Trafikverket som leverantör har det funnits ett antal personer som haft privilegierad åtkomst till data i it-systemen. Med IBM som leverantör införs en flexibel leveransmodell med flera underleverantörer, både i Sverige, EU och 3:e land. Detta medför att informationsåtkomsten kommer att finnas för personer i flera företag och i olika länder. För att säkra verksamhetens information och minska risken för otillbörlig åtkomst av information begränsas åtkomstmöjligheterna till viss del för respektive underleverantör.

I Transportstyrelsens redovisning av ett uppdrag om planeringsarbetet för det civila försvaret som kom in till Näringsdepartementet den 9 juni 2016 redovisas nuläget och utvecklingsbehov avseende myndighetens förmåga inom säkerhetsskydd. I den redovisade Transportstyrelsen åtgärder med bäring på informationssäkerhet och säkerhetsskydd.

I Transportstyrelsens risk- och sårbarhetsanalys för 2016, som inkom till Näringsdepartementet den 31 oktober 2016, redovisas valet av IBM som ny driftsleverantör. Bland annat står följande: "...Transportstyrelsens ambition att flytta och transformera samtliga Transportstyrelsens IT-system till IBM:s datacenter i Sverige under 2017 och 2018". I analysen redovisas åtgärdsbehov bl.a. i form av "informationsklassning med avseende på sekretess, tillgänglighet och riktighet".

Av Transportstyrelsens redovisning av ett uppdrag om planeringsarbetet för det civila försvaret som kom in till Näringsdepartementet den 23 februari 2017 anges att "IBM [tagit] över Transportstyrelsens IT-drift" och att "[s]äkerhetsskyddsaspekterna i detta är en utmaning".

Årsredovisningar och utgiftsprognoser

I Transportstyrelsens kommentar till en utgiftsprognos daterad den 2 juli 2015 anges: "För innevarande år har prognosen för it-kostnaderna skrivits upp något och för de kommande åren avser ökningen justering av nettoeffekten av nytt

it-driftavtal”. Liknande formuleringar återfinns i kommentarer till utgiftsprognoser daterade den 22 oktober 2015, den 15 januari 2016 respektive den 18 februari 2016.

I Transportstyrelsens årsredovisning för 2015, som kom in till Näringsdepartementet den 22 februari 2016, anges att det ”[i]nom it-området finns risker kopplade till omfattande projekt som genomförs för vägtrafikregistret och it-drift” men att ”[r]iskvärdena väntas sjunka i takt med att projekten levererar” och att ”[s]amtliga identifierade risker anses vara riktigt bedömda och under kontroll” samt att ”[s]tyrelsen för Transportstyrelsen [...] bedömer att den interna styrningen och kontrollen är betryggande”.

I Transportstyrelsens kommentar till en utgiftsprognos daterad den 2 maj 2016 anges att ”myndigheten har uppdaterat sina beräkningar för kostnadsreduceringar/effektiviseringar med anledning av byte av it-driftsleverantör på grund av att säkerhetskraven för it-driften förändrats och skärpts, vilket kommer att få till följd att besparingarna vi tidigare räknat med blir betydligt lägre”. Liknande formuleringar återfinns i kommentarer till utgiftsprognoser daterade den 24 oktober 2016, den 18 januari 2017, den 28 april 2017 respektive den 30 juni 2017.

I Transportstyrelsens årsredovisning för 2016, som kom in till Näringsdepartementet den 22 februari 2017, anges att det ”[i]nom it-området fanns risker kopplade till omfattande projekt som genomförs för vägtrafikregistret och it-drift” och att ”[s]amtliga identifierade risker anses vara riktigt bedömda och under kontroll” samt att ”[s]tyrelsen för Transportstyrelsen bedömer att den interna styrningen och kontrollen vid myndigheten är betryggande”.

Outsourcingen av it-driften m.m.

Trafikverket informerade vid ett myndighetsbesök i januari 2015 Näringsdepartementet om hela sin verksamhet. Då nämnde Trafikverket att verket skulle avveckla all extern it-drift.

Information om upphandlingen förmedlades av Säkerhetspolisen i februari 2016 vid ett möte med Näringsdepartementet och Justitiedepartementet. Av informationen framgick att det i olika avseenden funnits allvarliga brister rörande säkerhetsskyddade upphandlingar, t.ex. gällande s.k. SUA-avtal (säkerhetsskyddad upphandling med säkerhetsskyddsavtal), sekretessförbindelser, säkerhetsprövningar och utbildningar i samband med att avtal upprättats. I Regeringskansliet har det inte påträffats någon dokumentation som visar att Transportstyrelsen har lämnat information till Näringsdepartementet om vilken typ av upphandling som hade genomförts.

Vid ett möte den 8 februari fick Näringsdepartementet information från Säkerhetspolisen om den tillsyn som pågick och om att uppgifter i den outsourcade it-driften kunde medföra risker för kvalificerade skyddsidentiteter och risker som rörde vägtrafikregistret. Näringsdepartementet fick också information om att en förundersökning hade inletts. Vid mötet deltog den

dåvarande rättschefen i Justitiedepartementet, enhetschefen för polisenheten och myndighetshandläggaren för Säkerhetspolisen i Justitiedepartementet, expeditionschefen i Näringsdepartementet samt medarbetare från Säkerhetspolisen. Efter mötet informerade expeditionschefen i Näringsdepartementet den dåvarande chefen för Näringsdepartementets avdelning för bostäder och transporter om mötet.

Med anledning av den information som lämnades vid mötet kallades generaldirektören vid Transportstyrelsen till ett möte den 12 februari 2016. Syftet med det mötet var att få Transportstyrelsens syn på den information som Säkerhetspolisen lämnat samt att säkerställa att Transportstyrelsen vidtog nödvändiga åtgärder. Vid mötet deltog expeditionschefen i Näringsdepartementet, dåvarande chefen för avdelningen för bostäder och transporter i Näringsdepartementet och Transportstyrelsens dåvarande generaldirektör Maria Ågren. Inte vid något av dessa möten deltog således något statsråd eller någon statssekreterare.

Näringsdepartementet hade den 7 mars 2016 och den 27 maj 2016 uppföljande möten med Transportstyrelsen om vilka åtgärder som vidtogs med anledning av de säkerhetsproblem som outsourcingen innebar. Transportstyrelsens risk- och sårbarhetsanalys samt den särskilda informations-säkerhetsrapport som Transportstyrelsen redovisade den 11 december 2015 togs upp vid ett dialogmöte den 11 mars 2016.

Vid Näringsdepartementets möten med Transportstyrelsen den 12 februari 2016, den 7 mars 2016 och den 27 maj 2016 deltog inte någon statssekreterare eller något statsråd. Efter mötena informerades dåvarande statssekreteraren Erik Bromander.

Vid ett dialogmöte med Transportstyrelsen den 24 november 2016 följdes händelserna kring outsourcingen av myndighetens it-drift upp. Vid mötet berördes även Transportstyrelsens arbete med informationssäkerhet.

Avsteg från lagar, m.m.

Vid möten i februari 2016 mellan Näringsdepartementet och Transportstyrelsen kom det fram att Transportstyrelsen hade gjort avsteg från gällande regelverk. Det finns dock ingen information i Regeringskansliet som visar att Regeringskansliet fick kännedom om att generaldirektören hade fattat formella beslut om att göra avsteg från lagstiftningen förrän vid ett möte med Säkerhetspolisen den 11 januari 2017. Vid det mötet deltog från Näringsdepartementet statssekreterare Mattias Landgren och expeditionschefen.

Uppföljning av Transportstyrelsens risk- och sårbarhetsanalyser

Justitiedepartementet samlar in departementens bedömningar av risk- och sårbarhetsanalyserna med hjälp av en bedömningsmall som Justitiedepartementet upprättat. Bedömningarna görs på tjänstemannanivå.

I mallen avseende Transportstyrelsens risk- och sårbarhetsanalys för 2015, inklusive den särskilda informationssäkerhetsrapporten, gällde en av frågorna vad myndigheten redovisat som de viktigaste sårbarheterna och bristerna i

krisberedskapen inom sitt ansvarsområde. En av de tre punkter som Näringsdepartementet noterade som svar på frågan gällde att "[s]tora it-projekt innebär utmaningar ur ett informationssäkerhetsperspektiv". Som förtydligande av detta nämndes bl.a. att "IBM ersätter Trafikverket som leverantör av Transportstyrelsens it-drift". Näringsdepartementets kommentar/bedömning var att Transportstyrelsens redovisning av de viktigaste sårbarheterna och bristerna i myndighetens krisberedskap var rimlig samt att de redovisade sårbarheterna och bristerna borde "åtgärdas/följas upp".

Den aktuella risk- och sårbarhetsanalysen togs upp, inklusive den särskilda informationssäkerhetsrapporten, vid dialogmötet med Transportstyrelsen den 11 mars 2016.

Frågan om de redovisade sårbarheterna och bristerna borde åtgärdas eller följas upp togs inte upp specifikt vid något ytterligare dialogmöte. Däremot togs informationssäkerhet upp som en dagordningspunkt vid dialogmötena den 7 juni 2016 och den 19 april 2017. Vid det sistnämnda mötet togs även Riksrevisionens iakttagelser avseende Transportstyrelsen i Revisionsrapport – Rutiner och intern styrning och kontroll 2016 upp. Rapporten var ett led i den årliga revisionen av myndigheten. Även frågor kring säkerhetsskydd, krisberedskap och civilt försvar togs upp vid det mötet. Krisberedskap och civilt försvar togs upp också vid dialogmötet den 4 oktober 2016. Transportstyrelsen har inte redovisat några åtgärder myndigheten vidtagit som en direkt följd av Näringsdepartementets kommentar/bedömning.

Kontakter mellan Transportstyrelsen och Utrikesdepartementet med anledning av Transportstyrelsens outsourcing av it-drift

I början av 2015 kontaktade Transportstyrelsens säkerhetschef Utrikesdepartementet (den nationella säkerhetsmyndigheten, NSA) via telefon och frågade om Sverige hade säkerhetsskyddsavtal med Ungern, Tjeckien och Serbien. Under telefonsamtalet lämnades svaret att Utrikesdepartementet inte hade ansvar för bilaterala säkerhetsskyddsavtal. Utrikesdepartementet hänvisade därför till Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten och till Försvarets materielverk. I ett kompletterande svar per e-post den 12 februari 2015 lämnades kontaktuppgifter till dessa myndigheter samt en länk till traktatsförteckningen på regeringens webbplats. I en senare e-postväxling i september 2015 återkom Transportstyrelsen med ytterligare frågor, som besvarades den 7 september. Frågan från säkerhetsskyddschefen ledde inte till några kontakter mellan Utrikesdepartementet och Näringsdepartementet.

Information till Regeringskansliet om Säkerhetspolisens tillsyn av Transportstyrelsen och förundersökningen

Justitiedepartementet informerades av Säkerhetspolisen vid ett möte den 17 september 2015, där ett stort antal frågor togs upp, om att Säkerhetspolisen nåtts av information om att Transportstyrelsen hade för avsikt att bl.a. outsourca körkortsregistret till utlandet. Mot bakgrund av denna information avsåg Säkerhetspolisen att inleda en tillsyn hos Transportstyrelsen. Därefter

informerades Justitiedepartementet av Säkerhetspolisen den 26 november 2015 per telefon till myndighetshandläggaren för Säkerhetspolisen om att man under tillsynen uppmärksammat förhållanden som föranledde att man skrev till Transportstyrelsen med rekommendationer om omedelbara säkerhets-höjande åtgärder.

Dåvarande statssekreterare Ann Linde fick information om Transportstyrelsens outsourcing av it-drift i september 2015.

Säkerhetspolisen informerade den 8 februari 2016 Justitiedepartementet närmare om den pågående tillsynen och om att en förundersökning om vårdslöshet med hemlig uppgift inletts. Vid mötet närvarade även Näringsdepartementet. Av den information som lämnades till Justitiedepartementet om Transportstyrelsens upphandling framgår enligt svar till utskottet att det i olika avseenden funnits allvarliga brister rörande säkerhetsskyddade upphandlingar, t.ex. gällande s.k. SUA-avtal, sekretessförbindelser, säkerhetsprövningar och utbildningar i samband med att avtal upprättats.

Under våren och hösten 2016 nämnde Säkerhetspolisen outsourcingen vid ytterligare ett antal tillfällen i samband med möten rörande ett flertal olika frågor. Vid sådana tillfällen har nämnts att tillsynen av Transportstyrelsen fortskred och att Säkerhetspolisen gav Transportstyrelsen rådgivning i sårbarhetsreducerande syfte.

Justitiedepartementet informerades i december 2016 av Säkerhetspolisen om förundersökningen, och vid ett möte den 11 januari 2017 fick Justitiedepartementet ytterligare information om förundersökningen av Säkerhetspolisen.

Justitiedepartementet har inte haft kontakt med andra myndigheter i frågan innan förundersökningen och tillsynsärendet avslutades. Däremot informerades Justitiedepartementet om att Säkerhetspolisen haft kontakt med andra berörda myndigheter.

Säkerhetspolisen har inte under perioden oktober 2014–december 2017 lämnat någon anmälan enligt 48 § säkerhetsskyddsförordningen om Transportstyrelsen. Innehållet i Transportstyrelsens säkerhetsanalys berördes dock på ett mer allmänt plan i dialog mellan Säkerhetspolisen och Regeringskansliet.

Information mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten

Försvarsdepartementet fick den 19 februari 2016 information av Justitiedepartementet om säkerhetsrisker i samband med Transportstyrelsens outsourcing. I samband med detta inleddes en dialog mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten i frågan.

Informationen som förmedlades till Försvarsdepartementet från Justitiedepartementet respektive Försvarsmakten var övergripande och berörde Försvarsmaktens verksamhet. Den handlade om de risker som uppstått rörande kvalificerade skyddsidentiteter och vissa civilt registrerade militära fordon. Det informerades också om att samverkan skett mellan Försvarsmakten och Säkerhetspolisen, att Försvarsmakten tidigt hade vidtagit skadebegränsande

åtgärder och att Säkerhetspolisen inlett en förundersökning. Försvarsmakten påkallade inte några åtgärder från regeringens sida.

Information inom regeringen och Regeringskansliet om Transportstyrelsens outsourcing av it-driften och Säkerhetspolisens tillsyn

Allmänt

Näringsdepartementet informerades i november 2015 av Justitiedepartementet om information som Justitiedepartementet fått från Säkerhetspolisen. Med anledning av uppgifter som förmedlats av Säkerhetspolisen den 8 februari 2016 tog Justitiedepartementet kontakt med Försvarsdepartementet, som den 19 februari 2016 fick information från Justitiedepartementet om säkerhetsrisker i samband med Transportstyrelsens outsourcing. Även Näringsdepartementet medverkade.

I maj 2016 genomfördes ett möte på tjänstemannanivå mellan Försvarsdepartementet och Justitiedepartementet vid vilket Försvarsdepartementet informerade om Försvarsmaktens fortsatta arbete.

Någon information om att Transportstyrelsen planerat eller beslutat att outsourca myndighetens it-drift har inte lämnats till Statsrådsberedningen av departementen förrän i december 2016. Statsrådsberedningen fick då information av Justitiedepartementet om förundersökningen avseende värdslöshet med hemlig uppgift. Såvitt det har kunnat klarläggas nämndes tillsynsärendet för första gången vid ett möte med Statsrådsberedningen närvarande i februari 2016. Det har varit fråga om möten där ett stort antal frågor tagits upp, och det som nämnts har varit av övergripande karaktär.

Transportstyrelsens outsourcing av it-driften och frågor kopplade till den har inte tagits upp vid något statssekreterarmöte. Det har dock förekommit kontakter mellan statssekreterare på berörda departement.

Den 12 januari 2017 kallade statssekreteraren Mattias Landgren till ett möte med dåvarande generaldirektören vid Transportstyrelsen. Med på mötet var även expeditionschefen i Näringsdepartementet. Den dåvarande generaldirektören informerade då om det som hade inträffat på Transportstyrelsen och om Säkerhetspolisens tillsyn samt att hon var misstänkt för brott. Mattias Landgren informerade samma dag inrikesministerns statssekreterare och försvarsministerns statssekreterare.

Information till statsråd

Någon dokumentation som visar att det dåvarande statsrådet Anna Johansson fick del av information om Transportstyrelsens planer på att outsourca it-driften har inte påträffats i Regeringskansliet. Anna Johansson fick den 9 januari 2017 information av sin statssekreterare om uppgifterna från generaldirektören i Transportstyrelsen att denna misstänktes för brott.

Inrikesminister Anders Ygeman fick övergripande information om Transportstyrelsens outsourcing i januari 2016 av statssekreterare Ann Linde. I mars 2016 fick Anders Ygeman en fördjupad föredragning av sina

tjänstemän om outsourcingproblematik i allmänhet. I samband med det lämnades också närmare information om tillsynen hos Transportstyrelsen och att det hade inletts en förundersökning.

Försvarsministern informerades av sina tjänstemän den 9 mars 2016 om att problem uppdragats i samband med att Transportstyrelsen hade outsourcat it-tjänster. Informationen var övergripande och kortfattad. Den handlade om de risker som uppstått avseende Försvarsmaktens användande av kvalificerade skyddsidentiteter och civilt registrerade fordon. Försvarsministern informerades också om att Försvarsdepartementet fått besked från Försvarsmakten om att samverka i ärendet skett mellan Försvarsmakten och Säkerhetspolisen samt att Försvarsmakten tidigt hade vidtagit skadebegränsande åtgärder. Försvarsministern fick också besked om att Försvarsmakten i det läget inte påkallade några beslut eller åtgärder från regeringens sida. Försvarsministern fick dessutom kunskap om att Säkerhetspolisen hade inlett en förundersökning. Försvarsministern försäkrade sig om att Försvarsdepartementets tjänstemän skulle fortsätta följa upp frågan med Försvarsmakten. Försvarsmakten påkallade inte heller senare några åtgärder från regeringens sida. Med den kännedom som försvarsministern har om rutiner för informationsgivning i Regeringskansliet i frågor av detta slag utgick han från att informationen fanns hos Statsrådsberedningen. Orsaken till att det förflöt en viss tid mellan det att Försvarsdepartementets tjänstemän informerades av Justitiedepartementet och att försvarsministern fick information var att tjänstemännen behövde kontrollera uppgifterna med Försvarsmakten. De behövde även säkerställa att skadebegränsande åtgärder vidtogs. Försvarsdepartementet behövde också få veta om Försvarsmakten påkallade några åtgärder från regeringens sida, vilket inte var fallet. Efter kontakt med Försvarsmakten framstod inte läget som akut. Försvarsministern hade vidare ett stort antal engagemang, inklusive ett antal resor, de aktuella dagarna. Eftersom läget inte framstod som akut och informationen innehöll uppgifter som omfattades av sekretess bedömdes att informationen skulle lämnas vid ett personligt möte.

Statsministern informerades den 12 januari 2017 av sin statssekreterare om Transportstyrelsens outsourcing. Statsministern fick då information om Säkerhetspolisens tillsyn hos Transportstyrelsen och om den pågående förundersökningen. Han fick även information om de risker som uppstått rörande kvalificerade skyddsidentiteter och att berörda myndigheter vidtagit skadebegränsande åtgärder. Därutöver diskuterades det beslut som förbereddes i Regeringskansliet om att skilja Transportstyrelsens generaldirektör från uppdraget.

Övriga statsråd fick information om Transportstyrelsens outsourcing sommaren 2017.

Utrikesministern har inte fått någon särskild information enligt 10 kap 13 § regeringens formen.

Gruppen för strategisk samordning m.m.

Frågor kopplade till Transportstyrelsens outsourcing av it-system har inte hanterats i gruppen för strategisk samordning eller i krishanteringsrådet. Sådana frågor har inte heller hanterats av kansliet för krishantering. Respektive departement tog emot och hanterade information från sina myndigheter och ansvarade för sina myndighetskontakter. Myndigheterna agerade i linje med sina uppgifter och mandat. Det identifierades inte något behov av samordnad krishantering inom Regeringskansliet. Informations- och cybersäkerhet har diskuterats på en mer övergripande nivå i det säkerhetspolitiska rådet, men det nu aktuella ärendet har inte diskuterats i rådet.

Utrikesnämnden

Utrikesnämnden har inte informerats om frågor som har med Transportstyrelsens outsourcing av it-system att göra.

Information till riksdagen

När det gäller informellt informationslämnande till riksdagen om vad som under åren 2015–2017 kommit fram om Transportstyrelsens outsourcing av it-drift bedömdes det inte vara lämpligt att informera riksdagen så länge tillsyn, sårbarhetsreducerande åtgärder eller förundersökning pågick.

Säkerhetsprövning av Maria Ågren

Det har inte påträffats något formellt beslut i Regeringskansliet som visar att befattningen som generaldirektör vid Transportstyrelsen var placerad i säkerhetsklass vid den tidpunkt då Maria Ågren anställdes som generaldirektör. Näringsdepartementet har dock utgått från att befattningen var placerad i säkerhetsklass, vilket framgår av ett bifogat beslut från den 11 februari 2015. Innan regeringen fattade beslut om att anställa Maria Ågren som generaldirektör för Transportstyrelsen den 19 februari 2015 gjordes en säkerhetsprövning av henne. Hon godkändes efter genomförd säkerhetsprövning genom beslut av Näringsdepartementet den 11 februari 2015. Av säkerhetsskyddslagen (1996:627) framgår att en säkerhetsprövning ska omfatta registerkontroll och särskild personutredning under de förutsättningar som närmare anges i lagen. Den säkerhetsprövning som gjordes av Maria Ågren innan hon anställdes som generaldirektör vid Transportstyrelsen utfördes enligt Regeringskansliet i enlighet med säkerhetsskyddslagen.

Utfrågningar

Thomas Bull

Utskottet höll den 8 mars 2018 en offentlig utfrågning med justitierådet Thomas Bull som informerade om sin rapport Granskning av Transportstyrelsens upphandling av it-drift (bilaga B2).

Thomas Bull anförde inledningsvis att det i rapporten lyfts fram tre huvudsakliga anledningar till att det gick fel – det som utredningen uppfattar som de stora problemen med upphandlingen av it-driften. Det utredningen framför allt pekar på är att man hade bristande kunskap och information om vad det var för känslig information som Transportstyrelsen hade i sina system. Man hade inte själv kartlagt och förstått vilken information som myndigheten hade ansvar för. Det andra var att man hade en orealistisk tidsplan. Det visste man egentligen om. Den var oerhört pressad. Man blev glad när ingen överklagade upphandlingen, vilket ju i Sverige är förhållandevis ovanligt. De som känner till offentlig upphandling vet att det är rätt vanligt att folk överklagar för att de är missnöjda, men det gjordes inte här, och redan detta var en lättnadens suck. Det skulle ha varit ett pressat tidsschema även om ingenting konstigt hade hänt. När det sedan blev problem blev de accentuerade av den tidspress som myndigheten hade. Det fanns också andra stora upphandlingar som pågick parallellt och som satte myndigheten under ganska stor press. Om detta inte fungerade skulle inte heller myndigheten fungera. Det tredje var att det fanns bristande kommunikation på flera nivåer. Inom myndigheten kommunicerade man inte på ett bra sätt. Det fanns också brister, som utredningen ser det, i kommunikationen mellan Transportstyrelsen och andra myndigheter – Trafikverket och Säkerhetspolisen – och kanske också brister i kommunikationen mellan Transportstyrelsen och regeringen. Som utredningen har uppfattat det signalerade Transportstyrelsen inte särskilt tydligt till regeringen under den kritiska perioden 2015 att myndigheten hade problem som den inte kunde lösa på egen hand.

Som svar på frågor anförde Thomas Bull att utredningen kunde konstatera att man hos Transportstyrelsen med anledning av Säkerhetspolisens tillsyn inte uppfattade – i vart fall inte alla och inte alla personer i ledande ställning – att situationen var allvarlig och att den var av en karaktär som rörde rikets säkerhet. Man fick inte klart för sig vad tillsynen egentligen hade för roll. En del trodde att det var en vanlig tillsyn, något som Säkerhetspolisen gör återkommande medan andra i och för sig förstod att det var något speciellt men inte riktigt visste vad. Men av utredningens kontakter med Säkerhetspolisen har det framkommit att Säkerhetspolisen anser att de var tydliga med varför de gjorde tillsynen och hur den skulle gå till. Detta är ett exempel på bristande kommunikation. Ingen av parterna har i det här fallet försökt få riktigt klart för sig vad den andra parten har förstått. Vidare anförde Thomas Bull att otydligheten fick konsekvenser: Transportstyrelsen tänkte att man skulle vänta på Säkerhetspolisens tillsynsrapport, och tillsynsrapporten drog ut på tiden. Som utomstående granskare kunde Thomas Bull konstatera att problemen var välkända i september 2015. I maj 2016 kom Säkerhetspolisens tillsynsrapport, och då hade endast några åtgärder vidtagits. Säkerhetspolisens rekommendationer kom i november, och då var reaktionen hos Transportstyrelsen ungefär: Nu har ju leverantören redan tagit över, så det är redan för sent. Man menade att man inte kunde följa Säkerhetspolisens rekommendation.

Vidare anförde Thomas Bull som svar på frågor att rapporten om informationssäkerhet som Transportstyrelsen lämnade till regeringen i december 2015 är ganska detaljerad angående brister och problem som finns hos Transportstyrelsen. När man läser den kan man – det tyckte utredningen när den gick igenom den – höja på ögonbrynen. Och det har visat sig – när utredningen sedan gick igenom materialet – att det dessutom fanns ett underlag som var ännu mer tydligt angående problemen. Den rapport som regeringen fick var i någon sorts mening urvattnad, men den är ändå ganska tydlig. Vidare anförde Thomas Bull att det var alldeles tydligt när man läser rapporten, som var en bilaga till myndighetens risk- och sårbarhetsanalys, att man kanske borde ha ställt frågor kring vad det var som hände. Det är väl också utredningens slutsats. Thomas Bull anförde vidare att rapporten lämnades både till Regeringskansliet och till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Utredningen har inte sett att det har varit någon reaktion som kom tillbaka till Transportstyrelsen i något konkret avseende. Den 11 mars 2016 finns det en anteckning om att man i dialogen mellan Regeringskansliet och myndigheten tar upp de här frågorna. Men utredningen har inte kunnat, av dokumentation eller intervjuer, få fram vad det var som sas närmare vid det mötet. Man får intrycket av att det mest var en rätt så abstrakt informationspunkt.

Thomas Bull uppgav att man från departementets håll var noga med att säga att det vore bra om tiden för nedstängning av systemen i samband med stordatormigreringen var så kort som möjligt eftersom den satte hinder för nya regler på olika områden inom trafiksystemet. It-driftsupphandlingen, det som utredningen har granskat, kom sällan eller aldrig upp, utan det var stordatormigreringen som var tidspressad och viktig för regeringen att ha koll på. Thomas Bull trodde att Maria Ågrens svar i sammanhangen med hennes kontakter med Näringsdepartementet har rätt mycket att göra med den frågan snarare än med it-driften. Vidare uppgav Thomas Bull att den tidspress som fanns i samband med it-upphandlingen var mer beroende av relationen till Trafikverket än till upphandlingen av stordatorn. Den tidspress man hade i it-upphandlingen berodde, i viss utsträckning i varje fall, på att man hade ett avtal med Trafikverket som löpte ut den 31 december 2015. På Transportstyrelsen verkar man – det har utredningen fått flera uppgifter om – entydigt ha uppfattat det som att det inte gick att förlänga avtalet med Trafikverket. Utredningen har också fått uppgifter om att avtalet kanske hade kunnat gå att förlänga.

På fråga om de avstegsbeslut Maria Ågren fattade svarade Thomas Bull att han trodde att Maria Ågren fick bilden av sina medarbetare att det stora problemet hade att göra med Säkerhetspolisens väntetider och att registerkontrollen hos Säkerhetspolisen tog tid samt att det handlade om en månad eller två innan problemet skulle vara löst.

Thomas Bull anförde vidare att generaldirektörerna i Transportstyrelsen var säkerhetsklassade, och i alla fall Staffan Widlert var direkt informerad om de känsliga frågor som myndigheten hade att hantera. Vidare uppger Thomas Bull att Maria Ågren också fick information av säkerhetsskyddschefen när hon tillträdde, som i vart fall översiktlig. När det gäller frågan om

säkerhetsklassning av ledningen och styrelsen hade Thomas Bull uppfattat det som att det fanns en utbredd uppfattning att det inte fanns så mycket skyddsvärt i Transportstyrelsen. Det är en öppen myndighet som har mängder av information som medborgarna behöver. De inom Transportstyrelsen som kände till de hemliga system som fanns hade uppfattat det så – rätt eller fel – att man inte skulle prata om detta med andra. Detta gjorde ju att de som var säkerhetsklassade och visste om detta inte sa något till de andra.

Som svar på en fråga om det har kommit fram något under utredningen om att Regeringskansliets statssekreterare eller statsråd har tagit kontakt med ledningen för Transportstyrelsen på grund av de uppgifter som Säpo lämnade till regeringen i september 2015 om de allvarliga säkerhetsproblemen på Transportstyrelsen, uppgav Thomas Bull att utredningen inte fått några sådana uppgifter.

Som svar på en fråga om det finns någonting som utredningen funnit som visar att Näringsdepartementet intresserade sig för säkerhetsskyddsfrågorna i sina kontakter med Transportstyrelsen, uppgav Thomas Bull att det har utredningen inte kunnat se. Det enda är att Transportstyrelsens representanter uppgett att man fick frågor om stordatormigreringen. Det var Regeringskansliet intresserade av, men inte it-driften.

Annette Olofsson

Utskottet höll den 12 mars 2018 en utfrågning med internrevisor Annette Olofsson, Transportstyrelsen (bilaga B3).

Inledningsvis anförde Annette Olofsson att när det gäller graden av uppföljning uppifrån, från departement och regering, hade hon under åren inte blivit tillfrågad uppifrån vid något tillfälle om vad internrevisionen har sett för risker i myndigheten. Hon har inte haft någon direktkontakt med departementet, eftersom hon rapporterar till styrelsen. Departementet och regeringen har inte heller kontaktat henne för att ställa frågor.

Som svar på en fråga om man inom Transportstyrelsen diskuterade någonting om i vilken mån informationen om avstegsbesluten borde föras vidare till regeringen och Näringsdepartementet uppgav Annette Olofsson att det inte diskuterades i de samtal hon hade med styrelseledamöterna. Det var i så fall deras ansvar att föra vidare och omhänderta. Hon hade ingen uppfattning om hur de hanterade informationen uppåt sedan. Annette Olofssons bild var att det i huvudsak var generaldirektör Maria Ågren som hade kontakterna. Annette Olofssons uppfattning är ändå att Rolf Annerberg hade kommunikation med departementet, men hon vet inte exakt vad den handlade om och hur täta kontakterna var. Annette Olofssons uppfattning är att det är absolut givet och självklart att det om en sådan här väsentlig fråga ska informeras uppåt. Egentligen tycker hon att man uppifrån borde följa upp lite skarpare och regelbundet sätta sig in i frågor. Då hade man fångat upp signaler om detta tidigare.

Vidare anförde Annette Olofsson att riskanalyser är något som man också borde göra från statens och regeringens sida, och hålla sig à jour med vad som

händer i myndigheterna som är väsentligt och se till att man är informerad om väsentliga risker. Exempelvis vore det väldigt enkelt för departementet att begära ut såväl internrevisorns riskanalyser som myndighetens egna riskanalyser. Hon gör ju egna, oberoende riskanalyser som inte alltid ser exakt likadana ut som myndighetens.

Annette Olofsson anförde vidare att hon tycker att risk- och sårbarhetsanalysen, som regeringen fick i december 2015, visar att det fanns ganska allvarliga risker och brister. Hon tycker att det finns ett ansvar högre upp. I det här fallet hade man faktiskt informationen, och då kan man fråga sig om man verkligen tog del av den och ställde frågor och informerade sig.

Staffan Widlert och Jacob Gramenius

Utskottet höll den 12 mars 2018 en utfrågning med f.d. generaldirektör Staffan Widlert och f.d. ställföreträdande generaldirektör Jacob Gramenius, Transportstyrelsen (bilaga B4)

Staffan Widlert anförde inledningsvis att det i arbetet med att handla upp it-driften förstås rådde upphandlingssekretess. Transportstyrelsen hade praxisen att sekretessen även gällde generaldirektören. Staffan Widlert ville inte bli informerad om detaljerna i upphandlingar och blev det inte heller. När han slutade i februari 2015 och gick i pension visste han inte hur många anbud som hade kommit in, inte heller att tre av de fyra anbud som faktiskt hade kommit in förutsatte drift i utlandet.

Vidare anförde Staffan Widlert att parallellt med it-driftsupphandlingen pågick diskussionen och planeringen för utbytet av stordatormiljön – det som kallas migrering. Transportstyrelsen valde att upphandla ett företag för detta. En särskild komplikation när man gör på det sätt som valdes – att skapa ett helt nytt program automatiskt och sätta det i drift vid en och samma tidpunkt – är att det inte kan göras några förändringar i lagstiftning och föreskrifter. Han såg en risk när det gällde att få politiken att förstå att man inte kunde ändra i lagar, förordningar och annat bara för att Transportstyrelsen skulle byta datorer.

När det gällde kontakter med departementet uppgav Staffan Widlert att det från början var kvartalsmöten med den politiska ledningen – statssekreterare och ofta minister. Så småningom blev det tertialmöten. Staffan Widlert hade dessutom möten med tjänstemännen.

Staffan Widlert uppgav att om han hade blivit informerad om att anbudet om it-driften innehöll outsourcing till ett annat land hade han med absolut säkerhet tagit upp detta med departementet, eftersom deras budskap var att myndigheten skulle återkomma. Transportstyrelsen efterfrågade inte några styrsignaler, några beslut från regeringen, och fick heller inte några sådana.

Staffan Widlerts uppfattning var att Maria Ågren hamnade i en väldigt svår situation. Hon var ny på myndigheten. Hon hamnade i en organisation som framför allt innan Transportstyrelsen bildades hade en tradition av att ta ganska lätt på upphandlingsregler. Hon hade också ganska svårt att värdera konsekvenserna av att stoppa upphandlingen. Vidare var Staffan Widlerts

uppfattning att Transportstyrelsen hade kunnat få mer tid för arbetet med outsourcingen om man hade tagit kontakt med Trafikverket. Trafikverket hade med säkerhet fortsatt driften till dess att man hade rätt ut frågorna.

Som svar på en fråga om Jacob Gramenius under den tid som han var ställföreträdande generaldirektör hade några kontakter med departementet under perioden 2015–2017 i fråga om driftsupphandlingen svarade Jacob Gramenius att han inte hade haft någon sådan kontakt utöver de regelbundna dialogmötena med departementet. Han var med på dessa möten tillsammans med Maria Ågren och ordföranden.

Maria Ågren

Utskottet höll den 12 mars 2018 en offentlig utfrågning med f.d. generaldirektören vid Transportstyrelsen Maria Ågren (bilaga B5).

Maria Ågren anförde inledningsvis att hon kom till Transportstyrelsen i mars 2015. Då var upphandlingen för outsourcingen av it-driften och migreringen i stort sett klara. Hon hade från olika håll fått informationen att det var två väldigt angelägna projekt och att det inte fanns utrymme för förseningar. Hon skrev på avtalen med leverantörerna ganska omgående när hon kom till myndigheten. Vidare anförde Maria Ågren att hon i maj 2015 fick signaler om att det var risk för förseningar i projekten och att det huvudsakligen berodde på att de säkerhetsarbeten som behövde genomföras tog längre tid än förväntat. Huvudsakligen handlade det om att säkerhetsprövningarna tog längre tid hos Säkerhetspolisen på grund av långa ledtider. Hon fick då förslag på vad hon uppfattade som tillåtna tidsbegränsade dispenser med kompensatoriska åtgärder, vilket skulle skapa förutsättningar för att projekten kunde fortlöpa samtidigt som säkerhetsarbetet fortsatte enligt plan. Hon beslutade om avstegen i tron att problemen skulle lösas inom kort.

Vidare anförde Maria Ågren att Säkerhetspolisen påbörjade sin tillsyn under hösten 2015, och i slutet av året fick hon ett brev från dem där de bl.a. rekommenderade att Transportstyrelsen skulle avsluta eller avbryta outsourcingen. Det var en rekommendation som hon då bedömde var helt orimlig. Hon tog emellertid kontakt med Säkerhetspolisen för att i ett möte med dem få en bild av vad det var som skapade deras oro och som de var bekymrade över. Vid detta möte fick Maria Ågren insikt om vidden av problematiken, och hon insåg att Transportstyrelsen var i en återvändsgränd. Utifrån det började hon vidta kraftfulla åtgärder. Under våren 2016 hade hon också vid flera tillfällen möten med tjänstemän på departementet för att informera om läget.

Maria Ågren anförde också att hennes erfarenhet var att hon som generaldirektör inte förväntades lyfta upp alla vardagliga problem till uppdragsgivaren utan förväntades lösa dem själv. Hon informerade statssekreterare Erik Bromander om att hon hade informerat tjänstemännen om säkerhetsrelaterade problem i it-projekten. Syftet med detta var att vara transparent och ge honom chansen att agera.

Vidare anförde Maria Ågren att hon hade pratat med statssekreteraren om att förseningar i it-projektet skulle kunna störa införandet av nya regler, lagar eller tariffer. På så sätt förstod hon att det var angeläget även för regeringen att projekten blev klara. Hon uppgav att hon visste att hennes organisation hade haft möten med departementet och tjänstemännen där och att man då detaljerat hade parat om datum. De olika avdelningarna på Transportstyrelsen hade egna möten med departementet. Maria Ågren tog inte upp avstegen eller säkerhetsproblemen vid mötet den 23 juni 2015. Inte heller vid tertialmötet den 12 oktober 2015 tog hon upp vare sig avstegsbesluten eller säkerhetsproblemen. Det handlade framför allt om att hon i det läget inte hade förstått omfattningen av problemen. Hon levde då fortfarande i tron att det var tidsbegränsade dispenser hon hade beslutat om. Hennes minnesbild var att hon nämnde att Säkerhetspolisen genomförde en tillsyn, vilket hon tyckte var ganska normalt. Transportstyrelsen jobbade ju själv med tillsyn av olika myndigheter, och att man går in och tittar på en myndighet särskilt tyckte hon var värt att nämna för departementet, men inte anmärkningsvärt på något sätt.

Maria Ågren anförde vidare att när hon hade varit och träffat Säkerhetspolisen i början av februari 2016 förstod hon vidden av och allvaret i situationen, och hennes första fokus var att sätta igång åtgärder internt i organisationen för att Transportstyrelsen skulle komma ur situationen. Det andra hon hade fokus på var att också ge departementet information om läget. Maria Ågren hade ett möte tillsammans med departementet, med tjänstemännen där, den 12 februari 2016 och berättade utförligt om de avsteg som var gjorda och de åtgärder som hade påbörjats och vidtagits. Hon sa till departementet att hon hade för avsikt att jobba på det här sättet om man inte gav signaler från departementet om att hon skulle göra på ett annat sätt. Hon informerade också om att Säkerhetspolisen hade velat att Transportstyrelsen skulle avbryta outsourcingen, och hon förklarade varför hon inte ansåg att det var rimligt. På de ordinarie tertialmötena i mars, juni och oktober 2016 var frågan om säkerhetsproblemen inte uppe över huvudet taget.

Vidare uppgav Maria Ågren att hon innan hon tillträdde tjänsten som generaldirektör hade fått fylla i en blankett om säkerhetsprövning som hon lämnade till departementet, men hon hade inget säkerhetssamtal.

Maria Ågren uppgav också att hon inte diskuterade risk- och sårbarhetsanalysen 2015 och bilagan om informationssäkerhet med departementets företrädare mer än att det var med som en punkt på agendan den 11 mars 2016. Hon tror att det handlade om hur Transportstyrelsen jobbade med frågan risk och sårbarhet och vilka strukturer som fanns internt, och att man redogjorde för arbetssättet mer än att diskutera innehållet.

Rolf Annerberg

Utskottet höll den 13 mars 2018 en utfrågning med Rolf Annerberg, tidigare styrelseordförande i Transportstyrelsen (bilaga B6).

Rolf Annerberg anförde att hans kontakter med Regeringskansliet under åren som ordförande var att han deltog i tertialmötena tre gånger per år. Han

hade också några andra kontakter med departementets olika tjänstemän, men det rörde framför allt hur styrelsens sammansättning skulle vara och hur man skulle hitta nya kandidater till styrelsen när någon hade slutat. Vidare anförde Rolf Annerberg att han hade litat på att Maria Ågren skulle informera Regeringskansliet om avstegen. Vid dialogmötena, och kanske särskilt det som var den 11 mars 2016, när man diskuterade den sårbarhetsanalys som myndigheten hade lämnat in fördes diskussioner på ett ganska abstrakt plan om att det var viktigt att myndigheten vidtog åtgärder och rättade till de problem som fanns i analysen. It-verksamheten togs upp flera gånger vid dessa möten men aldrig den fråga som handlade om Säkerhetspolisens verksamhet eller den skyddsvärda informationen.

Säkerhetspolisen

Utskottet höll den 25 januari 2018 en utfrågning med företrädare för Säkerhetspolisen (bilaga B1).

Vid utfrågningen anförde den dåvarande säkerhetspolischefen Anders Thornberg att Säkerhetspolisen under sommaren 2015 fick information om att Transportstyrelsen stod i begrepp att utkontraktera delar av sina it-system, bl.a. körkortsregistret, till en leverantör i utlandet. Mot den bakgrunden började Säkerhetspolisen undersöka saken och hade möten om detta hos Transportstyrelsen i slutet av juni och slutet av augusti 2015. Den 17 september 2015 var det ett möte på Justitiedepartementet där Säkerhetspolisen informerade om flera frågor. Säkerhetspolisen informerade då också om att den hade fått denna information och avsåg att inleda en tillsyn. Den 25 september 2015 beslutade Säkerhetspolisen att inleda en riktad tillsyn avseende Transportstyrelsens säkerhetsskydd vad gällde utkontraktering av it-drift och migrering av vägtrafikregistret. Vidare anförde Anders Thornberg att Säkerhetspolisen mot bakgrund av vad som framkom beslöt att skicka en skrivelse till den dåvarande generaldirektören om behovet av att vidta omedelbara åtgärder. Skrivelsen är tydlig och avslutas med att Säkerhetspolisen rekommenderar Transportstyrelsen att vidta omedelbara åtgärder: att en säkerhetsanalys för pågående outsourcing skyndsamt upprättas, att skyddsvärden identifieras och att Transportstyrelsen säkerställer lämpliga säkerhetsskyddsåtgärder kopplat till fortsatt upphandling och projekt. Transportstyrelsen rekommenderas att, intill dess, säkerställa att hemliga uppgifter inte kommer obehöriga till handa genom att t.ex. avbryta outsourcingen av hela eller valda delar. Dagen efter att Säkerhetspolisen hade skickat skrivelsen till Transportstyrelsens generaldirektör informerade Säkerhetspolisen myndighetshandläggaren för Säkerhetspolisen på Justitiedepartementet om att skrivelsen skickats. Den 8 februari 2016 informerade Säkerhetspolisen företrädare för Regeringskansliet närmare om tillsynen, generellt om de brister Säkerhetspolisen upptäck och om att en förundersökning hade inletts.

Anders Thornberg anförde vidare att det strax före jul 2016 stod klart att den dåvarande generaldirektören för Transportstyrelsen skulle kallas till förhör och delges misstanke om brott. Om detta informerade en tjänsteman

från Säkerhetspolisen en tjänsteman på Justitiedepartementet den 22 december 2016. Den 11 januari 2017 informerade tjänstemän från Säkerhetspolisen företrädare för Justitiedepartementet och Näringsdepartementet närmare om ärendet.

Vidare uppgav Anders Thornberg att det ingår i Säkerhetspolisens uppdrag att informera uppdragsgivaren regeringen, och att alltid den informerar Justitiedepartementet. Det var Säkerhetspolisen som genomförde tillsynen, och man begärde ingen hjälp av regeringen i det avseendet. Säkerhetspolisen lämnade inte någon anmälan till regeringen enligt 48 § säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) under tillsynen av Transportstyrelsen.

Utskottet höll den 28 mars 2018 en ytterligare utfrågning med Säkerhetspolisen (bilaga B11).

Säkerhetspolischefen Klas Friberg anförde när det gällde vad som hänt inom Transportstyrelsen och Säkerhetspolisens arbete med tillsynen att det med facit i hand är lätt att ställa frågorna: Varför agerade inte Säkerhetspolisen snabbare? Varför rekommenderade Säkerhetspolisen inte Transportstyrelsen att direkt avbryta utkontrakteringen? Vidare anförde Klas Friberg att det är värt att notera, också mot bakgrund av den utredning som Thomas Bull genomfört, att den tidslinje som i dag förefaller tydlig och klar inte alls såg ut så när Säkerhetspolisen kom in i bilden i juni 2015. Informationsläget när myndigheten började arbeta med ärendet var mycket oklart, och det fanns visst motstånd mot att lämna information till Säkerhetspolisen, vars initiala fokus var att skydda det mest skyddsvärda genom att skapa sig en bättre lägesbild och vidta skademinimerande åtgärder. Det gjorde Säkerhetspolisen genom att hämta in, bearbeta och analysera uppgifter. Vidare anförde Klas Wiberg att Säkerhetspolisen lämnade under hand information till Justitiedepartementet.

Ann Linde

Utskottet höll den 15 mars 2018 en offentlig och en sluten utfrågning med f.d. statssekreterare Ann Linde (bilaga B7).

Ann Linde anförde inledningsvis att Justitiedepartementet informerades i september 2015 vid ett tillfälle, där ett stort antal frågor togs upp, om att Säkerhetspolisen avsåg att inleda ett tillsynsärende mot Transportstyrelsen. Säkerhetspolisen hade fått uppgifter om att delar av Transportstyrelsens it-system, som skulle kunna omfatta skyddsvärd information, skulle outsourcas till utlandet efter en upphandling. Tillsynsärenden är inte ovanliga. Ann Linde bad att Säkerhetspolisen skulle hålla Justitiedepartementet informerat om ärendets gång. Utifrån den information hon fick i september 2015 fanns inte anledning att göra något annat än att försäkra sig om att hon skulle hållas uppdaterad. Bilden, riskerna och allvaret i situationen växte fram successivt. I början av 2016 blev allvaret i situationen tydligare. I slutet av januari 2016 informerades Ann Linde om att Säkerhetspolisen överlämnat ärendet till åklagare. Hon informerade inrikesminister Anders Ygeman när de hade sitt första möte efter att hon hade tagit del av denna information.

Vidare anförde Ann Linde att Säkerhetspolisen i februari 2016 lämnade information som innebar att bilden av situationen klarnade ännu mer. Informationen från Säkerhetspolisen ledde till att Justitiedepartementet såg till att berörda departement fick del av informationen för att kunna följa upp sina respektive myndigheters arbete med sårbarhetsreducering. Nödvändiga åtgärder vidtogs av de myndigheter som påverkades. Justitiedepartementet samarbetade med Näringsdepartementet och Försvarsdepartementet. Det var enligt Ann Linde viktigt att konstatera att det var Säkerhetspolisen som både upptäckte och som tillsynsmyndighet hanterade säkerhetsriskerna på Transportstyrelsen. De begärde inte någon åtgärd av regeringen. Hade Säkerhetspolisen begärt att regeringen skulle agera mot Transportstyrelsen hade Ann Linde omedelbart tagit initiativ till att det gjordes.

Ann Linde anförde vidare att Justitiedepartementet fortlöpande fick rapporter från Säkerhetspolisen som visade att deras arbete med tillsyn och det sårbarhetsreducerande arbetet löpte på. Med den information som Ann Linde hade fanns det enligt hennes mening ingen anledning för regeringen att agera på något annat sätt än den gjorde. Informationen om att Transportstyrelsens generaldirektör fattat formellt beslut om att göra avsteg från gällande lagar fick Ann Linde kännedom om först efter att hon avslutat sin tjänst som statssekreterare.

Som svar på en fråga om när gruppen för strategisk samordning sammankallades i samband med händelserna rörande Transportstyrelsen, svarade Ann Linde att man vid varje tillfälle gör en bedömning av vad som är mest effektivt när det gäller att hantera en situation, en kris eller en allvarlig händelse. Hon sammankallade inte gruppen för strategisk samordning med anledning av ärendet i fråga om Transportstyrelsen därför att det inte hade varit ett lämpligt format. Man träffades i den gruppen i akuta frågor som krävde att hela Regeringskansliets krishanteringsorganisation kopplades in, t.ex. när det gällde terrorhot, ebola och flyktingkrisen. Ann Lindes bedömning var att man vad gällde Transportstyrelsen skulle gå via de ordinarie kanalerna med de tre departementen som huvudsakligen var involverade, dvs. Justitiedepartementet, Näringsdepartementet och Försvarsdepartementet samt i viss mån Statsrådsberedningen.

Som svar på en fråga om när Ann Linde fick kännedom om Säkerhetspolisens brev till Transportstyrelsen i november 2015 med krav på omedelbara säkerhetshöjande åtgärder anförde Ann Linde att hon fick kännedom om brevet kort tid efter att brevet skickats. Dessutom hade man ett möte med Säkerhetspolisen i princip samma dag som brevet skickades, och då togs inte brevet upp. När Ann Linde fick kännedom om brevet konstaterade hon att Säkerhetspolisen hade tagit frågan på allvar och skrivit till Transportstyrelsen, och då väntade man naturligtvis på svar från Transportstyrelsen. I det läget upplevde inte Ann Linde att det var nödvändigt att informera inrikesministern. Transportstyrelsen svarade inte på brevet förrän efter årsskiftet, och då fick Justitiedepartementet information om vad Transportstyrelsen hade svarat.

Vidare uppgav Ann Linde att det före 2016 inte fanns någon särskild anledning att informera Statsrådsberedningen. Frågan hanterades av Näringsdepartementet och Justitiedepartementet.

Ann Linde anförde vidare att Regeringskansliet fick kännedom om att generaldirektören hade fattat formella beslut om att göra avsteg från lagstiftningen vid ett möte med Säkerhetspolisen den 11 januari 2017. Då var hon inte längre statssekreterare på Justitiedepartementet. Vid det mötet deltog bl.a. Näringsdepartementets statssekreterare Mattias Landgren.

På en fråga om bakgrunden till regeringens beslut i december 2014 om att införa krav på it-incidentrapportering för statliga myndigheter svarade Ann Linde att beslutet inte fattades med anledning av att man fick veta att en tillsyn skulle inledas på Transportstyrelsen, utan därför att regeringen såg att det fanns ett generellt problem på många myndigheter med hanteringen av säkerhetsfrågor och it-incidenter som kunde få säkerhetskONSEKVENSER. Detta gällde generellt och beslutet kom sig inte av händelserna på Transportstyrelsen.

Vidare anförde Ann Linde att man inom Regeringskansliet arbetar med ansvarsprincipen. Den innebär för det första att det är myndigheterna som har ansvar för sin egen säkerhet och för det andra att det är respektive departement som har ansvar för sina myndigheter. När Transportstyrelsens risk- och sårbarhetsanalys för 2015 kom in från Transportstyrelsen var det alltså Näringsdepartementet som skulle hantera den och gentemot sin myndighet – Transportstyrelsen. På Justitiedepartementet fick man en övergripande bild av vad som har kommit fram i samliga risk- och sårbarhetsanalyser. Det var bl.a. detta som ledde till exempelvis beslutet om obligatorisk rapportering av it-incidenter. Ann Linde uppgav att hon delade Thomas Bulls bedömning att det som stod i analysen från Transportstyrelsen var anmärkningsvärt och borde ha hanterats av Näringsdepartementet.

Erik Bromander

Utskottet höll den 22 mars 2018 en utfrågning med f.d. statssekreterare Erik Bromander (bilaga B8).

Vid utfrågningen anförde Erik Bromander inledningsvis att han, såvitt han kunde minnas, för första gången som statssekreterare i Näringsdepartementet kom i kontakt med frågan om Transportstyrelsens outsourcing i februari 2016. Det var när en av hans tjänstemän i departementet informerade om att det hade kommit information från Justitiedepartementet om att det kunde finnas risk för att känsliga uppgifter kunde spridas i samband med den stora it-upphandling som Transportstyrelsen genomförde. Tjänstemannen hade också tillsammans med departementets säkerhetschef träffat generaldirektören för Transportstyrelsen för att skaffa sig en bild av hur generaldirektören såg på situationen. Erik Bromander fick redogjort för sig att Maria Ågren bekräftat att hon fått signaler från Säkerhetspolisen om att det fanns risk för att känsliga uppgifter kunde komma att röjas men att hon hade genomfört åtgärder och dessutom hade fler planerade åtgärder som hon menade kunde avhjälpa problemet.

Dessutom gav Maria Ågren bilden att det fanns en fungerande dialog med Säkerhetspolisen.

Vidare anförde Erik Bromander att han själv träffade Maria Ågren vid två tillfällen under våren 2016 för att informera sig, och han fick då i stort sett samma budskap som vid det första tillfället: Frågan var svår, men Maria Ågren föreföll trygg i att kunna lösa den och hon hade en god kommunikation med Säkerhetspolisen. Erik Bromander uppgav vidare att Maria Ågren bekräftade att lösningen låg inom Transportstyrelsens ansvarsområde, att hon vidtog åtgärder för att lösa situationen, och hon föreslog heller inte att regeringen på något sätt skulle fatta något beslut eller vidta någon annan åtgärd. Erik Bromander anförde att han inte fått information om att Maria Ågren skulle ha fattat beslut om att bryta mot lagar, inte heller att hon skulle ha fattat några formella beslut i strid med regelverket.

Erik Bromander anförde vidare att han noterat att Anna Johansson uppgett att hon inte fick information om dessa frågor under perioden, och att han uppenbarligen inte tillräckligt hade försäkrat sig om att Anna Johansson hade fått tillräcklig information och av departementet fått veta vad Transportstyrelsen berättat. Det var Erik Bromanders ansvar att hålla statsrådet informerat om den verksamhet som bedrevs i departementet under hennes ansvarsområde, och att se till att de rutinerna fungerade.

Som svar på frågor om den risk- och sårbarhetsanalys som Transportstyrelsen lämnade 2015 svarade Erik Bromander att risk- och sårbarhetsanalyser är rapporter som regeringen begär in från många myndigheter. De hanteras därför på ett systematiskt sätt på tjänstemannanivå. Han blev varskodd om det var sådan information i en risk- och sårbarhetsanalys att tjänstemännen bedömde att han borde känna till den. I det här fallet kunde Erik Bromander inte erinra sig att han fått någon sådan information. Han var under tiden som statssekreterare inte insatt i detaljerna kring kopplingen mellan risk- och sårbarhetsanalysen och de kontakter som Näringsdepartementet hade direkt med Maria Ågren. Maria Ågren hänvisade heller aldrig till risk- och sårbarhetsanalysen i sina kontakter med honom.

Emma Lennartsson

Utskottet höll den 27 mars 2018 en utfrågning med f.d. statssekreterare Emma Lennartsson (bilaga B10).

Emma Lennartsson anförde inledningsvis att hon fick en första information om händelserna i Transportstyrelsen i slutet av december 2016. Då fick hon reda på att det pågick en förundersökning med anledning av vårdslöshet med hemlig uppgift i Transportstyrelsen. I januari 2017 fick hon reda på att den dåvarande generaldirektören skulle delges misstanke om brott mot rikets säkerhet, och att bakgrunden till dessa anklagelser var allvarliga, både i form och i sak. Misstanken rörde att generaldirektören personligen skulle ha fattat formella beslut om avsteg från säkerhetsskyddslagstiftningen. Konsekvenserna av detta var att kvalificerade, skyddade identiteter kunde vararöjda. Emma Lennartsson fick också en försäkran om att berörda

myndigheter redan var informerade och att de redan var igång med att vidta skadebegränsande åtgärder. Kort därefter informerade hon statsministern; hon gav honom den information som hon själv hade fått i ärendet och stämde av förslaget om att skilja generaldirektören från hennes uppdrag. För att värna rikets säkerhet och för att minimera konsekvenserna av det inträffade hölls informationen om vad som hade hänt inom en extremt begränsad krets medan tillsynsärendet, de skadereducerande åtgärderna och förundersökningen fortfarande pågick.

Vidare anförde Emma Lennartsson att hon under sommaren 2017 nåddes av information om händelserna i Transportstyrelsen genom medierna. Det var först då hon fick klart för sig att kunskapen om händelserna i Transportstyrelsen i samband med dess outsourcing av sin it-drift hade funnits längre i Regeringskansliet än i Statsrådsberedningen. För att kontrollera sin egen minnesbild gick hon tillbaka till sina personliga noteringar. Hon hittade inga uppgifter tidigare än i december 2016. Emma Lennartsson anförde också att det senare, ett par veckor in i augusti 2017, visade sig att tillsynen av Transportstyrelsen hade nämnts vid minst två möten där hon hade närvarat. Vid dessa möten har andra personer antecknat ”tillsynen mot Transportstyrelsen löper på” i sina personliga noteringar. Då konstaterade Emma Lennartsson att hon hade haft möjlighet att få information i det här ärendet tidigare, om hon hade ställt följdfrågor.

Vidare anförde Emma Lennartsson att statsministern tog initiativ till en genomlysning av informationsspridningen i Regeringskansliet. Den visade att ingen i Statsrådsberedningen hade fått informationen tidigare än hon.

När Emma Lennartsson fick information i det här ärendet ställde hon frågor om berörda myndigheter var informerade och om de var igång med skadereducerande åtgärder. Hon ställde frågorna dels till Näringsdepartementet, dels till Justitiedepartementet, men via tjänstemannaorganisationen. Den försäkran hon fick då var att berörda myndigheter redan var informerade och att de vidtog de skadereducerande åtgärder som behövdes.

Som svar på frågor om informationen till riksdagen anförde Emma Lennartsson att när det gäller pågående tillsynsärenden så har det inte varit tradition att regeringen har informerat oppositionen om dessa.

Vidare uppgav Emma Lennartsson att det finns en etablerad praxis i Regeringskansliet att det ansvariga departementet informerar Statsrådsberedningen vid allvarliga situationer inom sitt departements ansvarsområde. När hon tillträdde som statsministerns statssekreterare i oktober 2014 fick hon klart för sig den etablerade praxisen och de särskilda informationsvägarna för information om rikets säkerhet.

F.d. statsrådet Anna Johansson

Utskottet höll den 12 april 2018 en utfrågning med f.d. infrastrukturminister Anna Johansson (bilaga B12).

Anna Johansson anförde inledningsvis att Näringsdepartementet fick information om problemen vid Transportstyrelsen i november 2015. Givet informationens karaktär kan hon inte göra någon annan bedömning än att det var korrekt att frågan då hanterades på tjänstemannanivå. I februari 2016 hölls ett möte där Näringsdepartementet, Justitiedepartementet, Transportstyrelsen och Säkerhetspolisen deltog. Den information som Näringsdepartementet då fick handlade om ett pågående tillsynsärende som Säkerhetspolisen öppnat och som avsåg Transportstyrelsen. Det framgick inte av informationen att formella beslut om avsteg från lagstiftning fattats. Den bild som gavs av de tjänstemän från Näringsdepartementet som deltog var att de uppfattade att frågan var allvarlig, men att den hanterades av Transportstyrelsen med stöd av tillsynsmyndigheten Säkerhetspolisen. Ingen av myndigheterna gav uttryck för att några särskilda åtgärder från regeringens sida behövdes.

Anna Johansson anförde vidare att hennes uppfattning var att hon borde ha fått information i varje fall i februari 2016, och att den information som vid tillfället fanns tillgänglig i berörda departement borde ha vidarebefordrats till Statsrådsberedningen utifrån respektive departements ansvarsområde samt att hon borde ha fått löpande information om ärendets fortsatta utveckling. Vidare uppgav hon att det var uppenbart för henne att informationsöverföringen mellan hennes dåvarande statssekreterare Erik Bromander och henne varit bristfällig i det här avseendet. Nu fick Anna Johansson i stället information om problemen avseende Transportstyrelsens outsourcing av it-driften först den 9 januari 2017 av statssekreterare Mattias Landgren. Hon fick då kännedom om de brottsmisstankar som riktades mot generaldirektör Maria Ågren. Mot bakgrund av denna information agerade Anna Johansson omedelbart och i samråd med Statsrådsberedningen för att förbereda skiljandet av Maria Ågren från uppdraget som generaldirektör i Transportstyrelsen och hitta en ersättare. Hon förvissade sig också om att Transportstyrelsen arbetade för att minimera skadorna av det inträffade. I syfte att minimera risken för vidare skador hölls informationen i en mycket begränsad krets. Det föreföll helt olämpligt att i det känsliga skede man då befann sig i vidga kretsen som hade kunskap om säkerhetsbristerna.

Vidare anförde Anna Johansson att hon inte fick några indikationer om att bristen på säkerhet och it-säkerhet var särskilt alarmerande i Transportstyrelsen. Dock fanns det en tydlig bild av att det generellt i de statliga myndigheterna fanns en brist på insikt om dessa risker och en brist på rutiner för att hantera dem. Därför lade regeringen in i regleringsbrevet till myndigheterna inför året 2015 att detta skulle vara ett starkt fokusområde.

Anna Johansson anförde också att det var täta kontakter med Transportstyrelsen, också därför att det parallellt med it-driften pågick en migrering av stordatormiljön, och där uttryckte Transportstyrelsen att det var tidspressat. Det var angeläget att det skulle löpa på enligt plan eftersom man annars såg att man riskerade att stå utan ett fungerande körkortsregister, vilket naturligtvis hade varit en väldigt stor samhällsrisk. Anna Johansson hade ingen indikation på att Transportstyrelsen vid något tillfälle hade framfört önskemål om

uppdrag från regeringen, resurser från regeringen eller på något annat sätt stöd i den här hanteringen.

F.d. statsrådet Anders Ygeman

Den 12 april 2018 höll utskottet en utfrågning med f.d. inrikesminister Anders Ygeman (bilaga B13).

Inledningsvis anförde Anders Ygeman att han i januari 2016 fick den första dokumenterade informationen i ärendet, och i mars 2016 fick han en detaljerad dragning både av ärendet och om informationssäkerhetsskydd i stort. Han säkerställde att myndigheten hade vidtagit och vidtog relevanta åtgärder och att informationen delgavs berörda departement. I april 2016 fick han information av sin dåvarande statssekreterare Ann Linde om att delar av materialet som outsourcats var återtaget och att förhör hållits med alla på Transportstyrelsen under generaldirektörsnivå.

Vidare konstaterade Anders Ygeman att Säkerhetspolisen avslöjade missförhållandena vid Transportstyrelsen och agerade för att minska skadeverkningarna. Myndigheter och departement vidtog rätt åtgärder och agerade för att reducera eventuella skadeverkningar som skandalen vid Transportstyrelsen gett upphov till. I två avseenden konstaterade han att det fungerade mindre bra. Dels kom regeringen inte att själv, samlat, informera om bristerna på Transportstyrelsen. Det ledde i sin tur till att regeringens agerande kunde misstänkliggöras och till att det framstod som att det fanns ett intresse av att i någon del mörka innehåll i eller omfattning av skandalen. Dels nåddes inte statsrådet Anna Johansson och statsministern av den information de skulle ha vid den tid de hade rätt att förvänta sig den informationen.

Som svar på en fråga om vad som hände under perioden mellan mars 2016 och augusti 2017 vad gäller hans eget agerande svarade Anders Ygeman att han fortlöpande fick rapporter om händelseutvecklingen Han framhöll att i och med beskedet i april 2016 – som kom till honom via hans statssekreterare och i sin tur från chefen för Säkerhetspolisen – fick man därmed också lugnande besked om att en del av det som var viktigast faktiskt hade tagits hem och inte längre hanterades av den icke säkerhetsklassade personalen.

Vidare anförde Anders Ygeman att enligt hans mening fungerar informationsrutinerna inom Regeringskansliet generellt sett bra, men att det inte förhindrat att det vid det här tillfället har brutit i informationsgivningen i två avseenden: att statsrådet Anna Johansson inte har fått information vid rätt tidpunkt och att statsministern inte har fått information vid rätt tidpunkt.

På en fråga om hanteringen av myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser svarade Anders Ygeman att hans bild är att risk- och sårbarhetsanalyserna i första hand är ett underlag för myndighetsdialogerna, dvs. mellan departementen och deras myndigheter. Justitiedepartementet samlar in dem via krishanteringskansliet för att få en samlad bild av risker och sårbarhet på myndigheterna och därmed kunna vidta åtgärder. I den meningen är ansvaret för att omhänderta risk- och sårbarhetsanalyserna delat.

Som svar på en fråga om Anders Ygeman hade blivit informerad om säkerhetsproblemen på Transportstyrelsen före regeringens beslut i december 2014 om att statliga myndigheter ska rapportera it-incidenter, svarade Anders Ygeman nej. Det beslutet var slutet på ett långt arbete.

Försvarsminister Peter Hultqvist

Den 23 april 2018 höll utskottet en utfrågning med försvarsminister Peter Hultqvist (bilaga B17).

Inledningsvis anförde Peter Hultqvist att tjänstemän vid Försvarsdepartementet den 19 februari 2016 fick information från tjänstemän vid Justitiedepartementet om säkerhetsrisker i samband med Transportstyrelsens outsourcing. Även Näringsdepartementet deltog. I samband med detta inleddes en dialog mellan tjänstemän vid Försvarsdepartementet och Försvarsmakten i frågan. Syftet var att man skulle försäkra sig om att Försvarsmakten började vidta skadebegränsande åtgärder. Informationen som delgavs Försvarsdepartementets tjänstemän vidarebefordrades till Peter Hultqvists statssekreterare den 25 februari 2016. Själv fick Peter Hultqvist information den 9 mars samma år av sina tjänstemän. Han fick reda på att det hade uppstått problem i samband med att Transportstyrelsen hade outsourcat it-driften.

I det läget försäkrade sig Peter Hultqvist om att Försvarsmakten hade vidtagit skadebegränsande åtgärder. Han försäkrade sig om att Försvarsdepartementets tjänstemän skulle fortsätta att följa upp frågan gentemot Försvarsmakten. Han fick dessutom besked om att Försvarsmakten inte påkallade några beslut eller andra åtgärder från regeringens sida. Peter Hultqvist ville säkerställa att myndigheten hade vidtagit alla adekvata åtgärder. Mot bakgrund av att Försvarsmakten tidigt vidtagit åtgärder och att myndigheten inte påkallade några beslut eller andra åtgärder från regeringens sida gjorde han bedömningen att det inte fanns skäl för honom att vidta ytterligare åtgärder. Den bedömningen grundade sig även på hans vetskap om att informationen till Försvarsdepartementet hade kommit från Justitiedepartementet och Näringsdepartementet, som i olika delar var ansvariga för ärendet. Därutöver grundade sig bedömningen på Peter Hultqvists kännedom om att det för säkerhetsrelaterade frågor finns särskilda informationsvägar, och han utgick från att informationen fanns på Statsrådsberedningen.

Vidare anförde Peter Hultqvist att Försvarsmakten inte var tillsynsmyndighet i detta fall. Försvarsmakten var alltså inte ansvarig myndighet i sammanhanget, men däremot drabbad av Transportstyrelsens upphandling. Försvarsdepartementets ansvar var mot bakgrund av detta att säkerställa att Försvarsmakten vidtagit nödvändiga skadebegränsande åtgärder och att myndigheten inte hade behov av några beslut från regeringens sida. Försvarsdepartementet hade inget koordinerings- eller samordningsansvar i frågan.

Peter Hultqvist anförde också att den information han hade om åtgärder som Försvarsmakten vidtog var att man har vidtagit skadebegränsande åtgärder och att man hade agerat på det sätt som är adekvat och nödvändigt i given situation.

Vidare anförde Peter Hultqvist att han i sin roll måste utgå från att Regeringskansliet fungerar professionellt och att de olika delarna i organisationen gör vad de ska.

Statsminister Stefan Löfven

Den 27 april 2018 höll utskottet en utfrågning med statsminister Stefan Löfven (bilaga B19).

Stefan Löfven framhöll inledningsvis att berörda departement inom Regeringskansliet hade tagit emot och hanterat information från sina myndigheter och försäkrat sig om att dessa myndigheter hade vidtagit nödvändiga skadebegränsande åtgärder. Det har inte från någon myndighet påkallats några beslut eller åtgärder från regeringens sida i förhållande till Transportstyrelsen. Ett stort antal regeringsbeslut både före och efter händelserna på Transportstyrelsen har dock fattats för att generellt förbättra informationssäkerheten, såsom kravet på statliga myndigheter att samråda med Säkerhetspolisen eller Försvarsmakten före upphandling av säkerhets-känslig verksamhet. Vidare anförde Stefan Löfven att informationen som nådde Regeringskansliet i februari 2016 var enligt hans mening av den karaktären att den borde ha vidarebefordrats till Statsrådsberedningen. Vidare uppgav Stefan Löfven att han borde ha fått informationen ungefär i februari 2016, för då framgick allvaret på riktigt i situationen, nämligen att en förundersökning skulle inledas. Stefan Löfven anförde också att även om han hade informerats vid denna tidpunkt hade inga andra åtgärder vidtagits än de som faktiskt vidtogs. Samverkan hade vid den här tidpunkten redan skett mellan Säkerhetspolisen och Försvarsmakten, och skadebegränsande åtgärder hade vidtagits och fortsatte att vidtas. Säkerhetspolisens tillsyn hos Transportstyrelsen pågick, och en förundersökning hade inletts. Justitiedepartementet och Försvarsdepartementet säkerställde att deras myndigheter vidtog nödvändiga åtgärder. Näringsdepartementet säkerställde med Transportstyrelsen att nödvändiga åtgärder vidtogs med anledning av de säkerhetsproblem som utkontrakteringen innebar.

Vidare anförde Stefan Löfven att så länge förundersökning, tillsyn eller sårbarhetsreducerande åtgärder pågick var det i det här fallet inte lämpligt att informera riksdagen om vad som inträffat. När den tidigare generaldirektören i slutet av juni 2017 hade godkänt ett strafföreläggande avseende vårdslöshet med hemlig uppgift var det regeringens avsikt att informera riksdagen.

Stefan Löfven anförde också att han som regeringschef och chef för Regeringskansliet har det övergripande ansvaret för regeringens och Regeringskansliets arbete. Det innebär att han bl.a. ansvarar för att Regeringskansliet har rutiner för informationsöverföring som fungerar. Inom Regeringskansliet finns det tydliga rutiner för att säkerställa informationsöverföring mellan departement och mellan departement och Statsrådsberedningen. När det framkom att regeringen inte hade en fullständig bild av hur informationsspridningen gått till i det här fallet initierade Stefan Löfven en

genomlysning i syfte att få klarhet om händelseförloppet och informationsvägarna. Den genomlysningen har hanterats av tjänstemannaorganisationen i Statsrådsberedningen. En slutsats av genomlysningen är att det interna informationsutbytet, som i de flesta fall fungerar väl, i det här fallet borde ha fungerat bättre.

Vidare anförde Stefan Löfven att han tycker att det är ganska logiskt och riktigt att hålla informationen inom en mycket snäv krets i ett läge när förundersökning pågår, när de säkerhetshöjande åtgärderna pågår – och inte minst – när de skademinimerande åtgärderna pågår. Men när generaldirektören väl hade accepterat och godkänt strafförelägandet var det som sagt också regeringens avsikt att informera oppositionen.

Utskottets ställningstagande

Transportstyrelsens agerande i samband med outsourcingen av it-driften är en allvarlig händelse som har fått omfattande konsekvenser. Säkerhetskänslig och av andra skäl sekretessbelagd information har hanterats på ett sätt som strider mot lagen. Transportstyrelsen har medvetet åsidosatt lagbestämmelser som syftar till att värna rikets säkerhet.

Utskottet tar i sin granskning upp frågor om enskilda statsråds och regeringens agerande i sammanhanget.

I granskningen har framkommit att Säkerhetspolisen den 17 september 2015 informerade Justitiedepartementet om att den nåtts av information om att Transportstyrelsen hade för avsikt att outsource bl.a. körkortsregistret till utlandet. Mot bakgrund av denna information avsåg Säkerhetspolisen att inleda en tillsyn hos Transportstyrelsen. Bland dem som fick informationen fanns inrikesminister Anders Ygемans statssekreterare. Därefter informerade Säkerhetspolisen Justitiedepartementet den 26 november 2015 om att man under tillsynen uppmärksammat förhållanden som föranlett Säkerhetspolisen att skicka ett brev till Transportstyrelsen med rekommendationer om omedelbara säkerhetshöjande åtgärder. Säkerhetspolisen informerade vid ett möte den 8 februari 2016 Justitiedepartementet och Näringsdepartementet närmare om den pågående tillsynen och om att förundersökning om vårdslöshet med hemlig uppgift inletts. De berörda myndigheterna hade då börjat vidta skadebegränsande åtgärder. Några beslut eller åtgärder från regeringens sida påkallades inte. Det vid Justitiedepartementet ansvariga statsrådet, inrikesminister Anders Ygeman, blev informerad av sitt departement om problemen kring Transportstyrelsens outsourcing i januari 2016, som sedan följdes upp i mars 2016.

Vidare har framkommit att Näringsdepartementet i december 2015 från Transportstyrelsen fick en redovisning av ett uppdrag om informations säkerhet. I redovisningen redogjorde Transportstyrelsen för bl.a. outsourcingen av it-driften. Det angavs att det fanns vissa risker i projektet men som av myndighetens ledning bedömdes vara hanterbara. I redovisningen ingick iakttagelser från en intern granskning av bl.a. outsourcingen. Av

iakttagelserna framgick att det var mycket korta tidsplaner vilket medfört att riskanalyser inte genomförts helt och att informationssäkerhetsfrågorna inte beaktats fullt ut. Med anledning av den information som Säkerhetspolisen lämnade den 8 februari 2016 kallade Näringsdepartementet generaldirektören till ett möte den 12 februari 2016, och i samband med detta informerades infrastrukturminister Anna Johanssons dåvarande statssekreterare om situationen. Därefter hade Näringsdepartementet uppföljande möten med Transportstyrelsen om vilka åtgärder som vidtogs med anledning av de säkerhetsproblem som outsourcingen innebar i mars och maj 2016. Det dröjde till januari 2017 innan statsrådet med ansvar för Transportstyrelsen, infrastrukturminister Anna Johansson, fick information om Transportstyrelsens outsourcing. Hon informerades då av sin nyutträdde statssekreterare om att generaldirektören i Transportstyrelsen misstänktes för brott.

Granskningen väcker enligt utskottet frågor om förmedlingen av information inom Regeringskansliet när det gäller frågor av betydelse för rikets säkerhet. Det rör sig dels om kontakter mellan Justitiedepartementet och Näringsdepartementet, dels om dessa departements kontakter med andra delar av Regeringskansliet. Granskningen väcker också frågor om information inom departementen till statsråden och mellan statsråden inklusive statsministern.

Justitiedepartementet och Näringsdepartementet har inte, bedömer utskottet, varit tillräckligt samordnade i hanteringen av frågor med anledning av Transportstyrelsens outsourcing. Information fanns, som framgått ovan, förhållandevis tidigt vid dessa departement. Även om varje information för sig endast gav en begränsad bild fanns det redan i slutet av 2015 sammantaget information vid dessa departement som visade på allvaret i situationen, vari problemen bestod samt behovet av skyndsamma åtgärder vid inte minst Transportstyrelsen. Enligt utskottet har Justitiedepartementet och Näringsdepartementet i alltför stor utsträckning agerat var för sig vilket gått ut över möjligheten att gemensamt skaffa sig en bättre bild av 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. Några veckor därefter informerades försvarsminister Peter Hultqvist av sina tjänstemän om problemen i samband med Transportstyrelsens outsourcing. Han försäkrade sig om att Försvarsmakten hade vidtagit skadebegränsande åtgärder och att tjänstemännen på departementet fortsatt följde frågan med Försvarsmakten.

Först i december 2016 fick Statsrådsberedningen information om Transportstyrelsens outsourcing och de problem och säkerhetsrisker som var förknippade med den. Då hade över ett år gått från det att Justitiedepartementet och senare Näringsdepartementet hade fått information om att outsourcingen medförde risker av betydelse för rikets säkerhet. Det tog ytterligare några veckor, till den 12 januari 2017, innan statsminister Stefan Löfven fick informationen. Utskottet ser allvarligt på att det tog så pass lång tid innan statsministern nåddes av informationen om en händelse av detta slag. I

sammanhanget kan utskottet konstatera att den genomlysning som tidigare aviserats av statsministern för att få klarhet i händelseförloppet och informationsvägarna ännu inte redovisats i samlad form.

Den sammanfattande bedömningen när det gäller statsrådets agerande är följande. Utgångspunkt för bedömningen är ansvarsprincipen, som i regeringsarbetet innebär att varje departement och statsråd ansvarar för sina områden även i händelse av kris. I det nu 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.

Dåvarande inrikesminister Anders Ygeman blev förhållandevis tidigt informerad av sitt departement om det inträffade. Han bör då ha varit tillräckligt insatt för att förstå behovet av att följa utvecklingen och säkerställa att berörda departement och Statsrådsberedningen blev informerade. Som konstaterats ovan brast Justitiedepartementet, och då inte minst inrikesministerns statssekreterare, i dessa avseenden. Det gäller både samordningen med Näringsdepartementet och kommunikationen med Statsrådsberedningen. Ansvaret för dessa brister åvilar Anders Ygeman. Vidare noterar utskottet att Anders Ygeman under hela den aktuella perioden inte tog upp händelsen och dess konsekvenser med vare sig statsministern eller infrastrukturministern. Det framstår för utskottet som självklart att händelser av detta allvarliga slag bör tas upp direkt med statsministern och andra berörda statsråd.

När det gäller den dåvarande infrastrukturministern Anna Johansson fick hon i ett mycket sent skede information om det inträffade. Samtidigt kan konstateras att informationen fanns tidigt i hennes departement. Det var först i januari 2017 som hon fick kännedom om 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. Det är enligt utskottet uppseendeväckande att en fråga av detta slag inte tagits upp mellan statsrådet och hennes dåvarande statssekreterare. Ansvaret för den bristfälliga relationen dem emellan åvilar Anna Johansson. Som statsråd hade även Anna Johansson ansvar för de otillräckliga kontakterna mellan Näringsdepartementet och Justitiedepartementet samt för att Näringsdepartementet inte informerade Statsrådsberedningen om de risker för rikets säkerhet som uppkommit till följd av agerandet av en myndighet inom hennes ansvarsområde.

Försvarsminister Peter Hultqvist hade att hantera konsekvenserna av det inträffade för Försvarsmakten. Utskottet anser att Peter Hultqvist agerade på ett rimligt sätt i den uppkomna situationen. Utskottet kan även notera att Peter Hultqvist i samband med att han fick information om det inträffade hade skäl att utgå från att även Statsrådsberedningen fått informationen. 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 utskottets mening inte heller innebära att ett statsråd i varje situation kan utgå från att information överförs inom andra delar av Regeringskansliet på det sätt som är avsett. Om principen inte hade följts så strikt i detta fall hade Statsrådsberedningen kunnat nå av informationen om det inträffade tidigare.

Som regeringschef och chef för Regeringskansliet har statsministern det övergripande ansvaret för regeringens och Regeringskansliets arbete. Detta innebär att han bl.a. ansvarar för att Regeringskansliet dels har rutiner för informationsöverföring, dels att dessa rutiner fungerar. Inom Regeringskansliet finns rutiner för att säkerställa informationsöverföring mellan departementen och mellan departementen och Statsrådsberedningen vid allvarliga situationer inom departementens ansvarsområden. Utskottet kan konstatera att tillämpningen av rutinerna i detta fall har brustit. Statsminister Stefan Löfven bär det yttersta ansvaret för att rutinerna inte har fungerat.

Reservation

Följande reservation har avgivits till utskottets ställningstaganden. I rubriken anges inom parentes vilket avsnitt i utskottets granskning som behandlas i reservationen.

Förra regeringens agerande i fråga om Transportstyrelsen och informationssäkerhet (avsnitt 5.1)

av Per-Ingvar Johnsson (C).

Granskningen rör den förra regeringens ansvar för hantering av upphandlingen av Transportstyrelsens it-verksamhet. Betänkandet redogör på ett korrekt sätt för att Transportstyrelsen brutit mot säkerhetsskyddsförordningen samt att det i granskningen inte har framkommit något som visar att den tidigare regeringen har varit informerad om eller delaktig i Transportstyrelsens planer på att outsourca sin it-drift.

Jag kan dock inte ställa mig bakom delar av betänkandet som rör f.d. it- och energiminister Anna-Karin Hatts medverkan i utskottets utfrågning. I detta avseende är betänkandet i väsentliga delar missvisande. Det är väsentligt viktigare, som noterats vid utskottets granskning, att statsrådet aktivt medverkade i att förbättra samhällets informationssäkerhet, än att nästan åtta år efter sitt förordnande komma ihåg om ordet informationssäkerhet fanns med i hennes förordnande.

Vid den tidpunkt då Anna-Karin Hatt deltog i konstitutionsutskottets utfrågning låg granskningens fokus, i enlighet med anmälningarna, på outsourcing av Transportstyrelsens it-verksamhet. Anna-Karin Hatt kallades för att svara på frågor om den tidigare regeringens skrivelse till riksdagen med anledning av myndigheternas it-kostnader och outsourcing av it-verksamhet. Under ärendets gång har inriktningen ändrats till att också omfatta hanteringen av informationssäkerhet inom Regeringskansliet.

Som konstaterats i betänkandet var Anna-Karin Hatt inte ansvarig minister vad gäller Transportstyrelsens verksamhet och denna myndighets informationssäkerhet under den förra regeringen. Vidare var, som framgår av betänkandet, Anna-Karin Hatt som statsråd inte heller ansvarig för hur arbetet med frågor om informationssäkerhet var organiserat inom den tidigare regeringen.

I sina förberedelser inför utskottets utfrågning gjorde Anna-Karin Hatt vad som kan begäras av henne, för att inför utskottet kunna klargöra de frågor om myndigheternas outsourcing av it-verksamhet som hon som tidigare statsråd var kallad för att svara på.

Efter att Anna-Karin Hatt för snart åtta år sedan utsetts till statsråd fick hon, såsom klargjorts under granskningen, sex olika § 5-förordnaden gällande hennes ansvarsområde. Vid utfrågningen svarade hon utifrån de uppgifter hon

själv besatt samt de uppgifter hon fått från en chefstjänsteman inom Näringsdepartementet utifrån ärendets dåvarande inriktning.

Anna-Karin Hatt klargjorde vid utfrågningen att hon hade ett övergripande ansvar inom regeringen för samordning av it-frågor men nämnde inte informationssäkerhet, då detta inte hade framkommit i de uppgifter hon fått från Näringsdepartementet. Det bör även noteras att före år 2015 nämndes inte informationssäkerhet som ett regeringsärende i förordningen med instruktion för Regeringskansliet. I ett skriftligt svar till utskottet den 7 maj 2018 kompletterade Anna-Karin Hatt sina svar och beskrev att hon, i tillägg till det hon redan beskrivit vad gäller hennes ansvarsområde, genom ett § 5-förordnande också hade ett visst samordningsansvar för frågor om samhällets informationssäkerhet.

Med den förklaring Anna-Karin Hatt givit i sitt skriftliga svar till utskottet och kunskapen om hennes förberedelser inför utfrågningen bör hennes förklaring anses acceptabel och fullständig. Kritik av Anna-Karin Hatt för bristande svar vid utskottets utfrågning kan av ovanstående anledningar inte anses befogad.

Särskilt yttrande

Granskningen har föranlett följande särskilda yttrande. I rubriken anges inom parentes vilket avsnitt i utskottets granskning som behandlas i det särskilda yttrandet.

Beslut att inte återkalla en anmälan av Natura 2000-området (avsnitt 2.1)

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

Den svenska rättsordningen erbjuder enskilda möjligheten att få sin sak prövad exempelvis genom överklagande av myndighets- och domstolsbeslut och genom ansökan om rättsprövning av vissa regeringsbeslut. För att låta denna ordning ha sin gång borde enligt vår mening regeringen i det granskade ärendet ha väntat med att skicka in sitt förslag och avhända sig beslutanderätt till kommissionen till dess att Högsta förvaltningsdomstolen slutligt hade avgjort målet om rättsprövning. Därigenom hade inte regeringen som nu försatt Sverige i en situation där man blev utlämnad till utomståendes goda vilja.