



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 A1.1.1–6.4.2.

För att inhämta ytterligare upplysningar har utskottet hållit ett antal utfrågningar. Uppteckningar från utfrågningarna finns i bilaga B1–12.

Under innevarande riksmöte har utskottet bordlagt två granskningsanmälningar. Båda gäller utrikesministerns relation till ett fackförbund (dnr 1146-2015/16 och 1158-2015/16). Utskottet avser att behandla dessa under nästkommande riksmöte (utskottets särskilda prot. 2015/16:45 § 3).

I det följande lämnas först en kort beskrivning av betänkandets disposition och en sammanfattning av resultaten av den genomförda granskningen. Därefter behandlas de olika granskningsärendena i betänkandets huvudavsnitt, och sedan följer sex reservationer (SD, V) 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. 2015/16:KU10).

Det aktuella betänkandet inleds med ett kapitel i vilket vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen behandlas och ett kapitel som särskilt tar upp hanteringen av vissa EU-frågor. Därefter följer ett kapitel om handläggningen av vissa regeringsärenden m.m. I två därpå följande kapitel behandlas vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen och vissa

frågor om statsråds tjänsteutövning. Betänkandet avslutas med ett kapitel i vilket vissa frågor om hanteringen av flyktingmottagandet m.m. tas upp. Kapitelindelningen följer ärendenas huvudsakliga karaktär.

Vissa resultat av granskningen

Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen

Utskottet har granskat *hanteringen av riksdagens budgetbeslut om särskilda medel till universitet och högskolor*. Dagen efter riksdagens budgetbeslut fattade regeringen beslut om att de aktuella medlen skulle få användas först efter beslut av regeringen, och ansvarigt statsråd informerade berörda myndigheter om att medlen tills vidare inte skulle göras tillgängliga. Med hänsyn till de omständigheter som rådde var agerandet enligt utskottet förenligt med ändamålet med regeringens prövningsrätt och dess skyldighet att vidta åtgärder vid risk för överskridande av utgiftstaket. Härutöver anför utskottet att det hade varit en fördel om regeringen informerat det berörda utskottet eller riksdagen före det aktuella budgetbeslutet. När det gäller hanteringen av det brev som skickades ut med information till de berörda myndigheterna inskräper utskottet vikten av att man inom Regeringskansliet följer bestämmelserna om registrering av allmänna handlingar.

Vidare har utskottet granskat *regeringens beslut att ändra uppdraget för samordnaren för Bromma flygplats*. Det ansvariga statsrådets svar i en tidningsintervju om det ändrade uppdraget överensstämde inte med hur uppdraget var utformat, och utskottet framhåller vikten av att statsråds uttalanden är korrekta.

Granskningen *Regeringens agerande i samband med beredningen av biståndsbudgeten* har framför allt inriktats mot budgetpropositionen som lämnades till riksdagen hösten 2015 och den information som lämnades av regeringen under beredningen i riksdagen. Utskottet konstaterar att det inte har begåtts några formella fel. Regeringen borde dock ha varit tydligare i sin information till riksdagen och utrikesutskottet om de budgetmässiga konsekvenserna för biståndet av sina beslut med anledning av de ökade kostnaderna för asylsökande.

I granskningen av *försvarsministerns hantering av frågor kring ett radarsystem* understryker utskottet att det är viktigt att statsrådet vid svaret på den aktuella interpellationen hade säkerställt att hans uttalanden grundades på uppgifter som var korrekta. Statsråd som svarar på en interpellation ansvarar för vilket underlag de har för svaren, och det svar som försvarsministern gav var grundat på en promemoria från Försvarsmakten. När det gäller närvaron av en tjänsteman från Försvarsdepartementet vid en myndighets förevisning av radarsystemet har försvarsministern anförts att tjänstemannen inte vidtagit någon åtgärd för att påverka förevisningen. Utskottet understryker vikten av ett korrekt agerande från departementets sida.

Härutöver har utskottet även granskat *socialförsäkringsministerns hantering av riksdagens beslut om jämställdhetsbonusen i föräldraförsäkringen, arbetsmarknadsministerns hantering av tillkännagivanden om översyn av Arbetsförmedlingen och utbildningsministerns hantering av tillkännagivandet om tioårig grundskola.*

Hanteringen av vissa EU-frågor

F.d. klimat- och miljöministerns hantering av skriftligt samråd med EU-nämnden har granskats av utskottet. Utskottet konstaterar att vissa beslutspunkter som omfattades av det aktuella samrådet endast redovisades på franska i det underlag som översändes till nämnden. Vidare noterar utskottet att de svenska annoteringarna i ett par fall var mindre utförliga än de gällande riktlinjerna kräver, samt att det i ett fall saknades annotering för en beslutspunkt där en sådan borde ha tagits fram. Då hanteringen av A-punkter och skriftliga samråd är förhållandevis omfattande och tidsmarginalerna kan vara knappa förutsätter utskottet att regeringen överlämnar det material som ska gå till nämnden så fort som det är praktiskt möjligt. Samtidigt bör regeringen presentera ett sådant underlag för nämnden att samrådet blir meningsfullt.

Utskottet har vidare granskat *statsministerns underlag under ett samråd med EU-nämnden*. Något skriftligt underlag skickades inte till EU-nämnden inför samrådet, varför viss oklarhet förefaller ha uppstått vid nämndens möte. Att eventuella oklarheter under ett samråd klaras ut är en angelägenhet för både EU-nämnden och regeringen. Utskottet finner inte skäl att rikta någon anmärkning mot regeringen. *Reservation SD, V*

Kultur- och demokratiministerns samt idrottsministerns agerande i EU:s ministerråd efter samråd med EU-nämnden har granskats av utskottet. Nämndens ståndpunkt har enligt utskottet innefattat dels inställningen till de föreslagna rådsslutsatserna, dels tillägg angående den nationella kompetensen. Vid rådsmötet ställde sig Sverige bakom slutsatserna, vilket var i enlighet med EU-nämndens mandat, men tillägget framfördes inte. I den skriftliga återrapporten från mötet nämndes inte att tillägget angående den nationella kompetensen inte hade framförts. Utskottet framhåller vikten av att en ståndpunkt som förankrats i EU-nämnden fullföljs fullt ut i rådet, och om regeringen av något skäl inte agerar i enlighet med nämndens ställningstaganden ska skälen tydligt redovisas i den skriftliga återrapporten. I utskottet ställningstagande nämns också möjligheten för regeringen att söka förnyad kontakt med EU-nämnden om den bedömer att en avvikelse från nämndens ståndpunkt är nödvändig.

När det gäller *inrikesministerns agerande i EU:s ministerråd i frågan om EU:s gränskontroll* anser utskottet att statsrådet genom sina uttalanden som gjorts under, respektive i nära anslutning till, det informella mötet har gett uttryck för en ståndpunkt som inte var i linje med vad som förankrats i EU-nämnden. Statsrådet kan inte undgå kritik.

I två granskningar konstaterar utskottet att det inte har förelegat någon informations- och samrådsskyldighet gentemot EU-nämnden. Det gäller *Försvarsministrarnas samråd med EU-nämnden om stöd till Frankrike* och *Fråga om samråd med EU-nämnden inför toppmötet i Valletta*.

Härutöver har utskottet även granskat *utrikesministrarnas samråd med EU-nämnden om EU:s militära operation i Medelhavet* och *statsministrarnas samråd med EU-nämnden angående Dublinförordningen*.

Handläggning av vissa regeringsärenden m.m.

Utskottet har granskat *nomineringen av exekutivdirektör till Internationella valutafonden*. I sitt ställningstagande framhåller utskottet att om det blir mycket vanligt att andra än de som sökt innan ansökningsstuden gått ut utses riskerar förtroendet för den öppna utnämningsspolitiken att undergrävas, i vart fall om det redan finns kvalificerade sökande. Utskottet har inget att invända mot regeringens hantering i det aktuella ärendet.

Utnämningen av direktör för Skolforskningsinstitutet har också granskats. Utskottet, som tagit del av den kravprofil som upprättades för den aktuella tjänsten, noterar att det finns en kravprofil och ett underlag till grund för utnämningsbeslutet och att regeringen gjort bedömningen att den som utnämndes var den som bäst uppfyllde kraven i kravprofilen. Utskottet har inga invändningar mot regeringens handläggning av ärendet.

Utskottet har granskat *förra regeringens agerande avseende samförståndsavtal med Nato om världlandsstöd m.m.* Utskottet konstaterar att Sverige sedan 1994 samverkar med Nato inom Partnerskap för fred och Euroatlantiska partnerskapsrådet samt redan i dag deltar i utbildningar och övningar och har stått värd för sådana aktiviteter. Världlandsstödsavtalet blir tillämpligt endast i de fall Sverige först fattar ett nationellt beslut därom. Utskottet bedömer att det inte förelåg någon skyldighet för regeringen att överlägga med Utrikesnämnden inför de aktuella besluten. *Reservation V*

Även *regeringens överläggning med Utrikesnämnden med anledning av Frankrikes begäran om hjälp* har granskats. Frankrikes återopande av artikel 42.7 om bilateral hjälp och assistans i fördraget om Europeiska unionen är enligt utskottet en sådan fråga av större vikt att regeringen ska överlägga med Utrikesnämnden innan den fattar beslut. Granskningen visar att frågan om Sverige skulle eller inte skulle erbjuda Frankrike bilateral hjälp eller assistans behandlades av Utrikesnämnden före regeringens pressträff om det svenska stödet till Frankrike. Utskottets bedömning är att regeringens hantering av frågan i här aktuellt hänseende är i enlighet med de krav som följer av regeringsformen.

En granskning gäller *regeringens uppgifter kring det brutna samarbetsavtalet med Saudiarabien och ärendets hantering*. Utskottets granskning visar inte annat än att de uppgifter som förmedlats av utrikesministern om varför hennes tal vid Arabförbundets möte ställdes in är de som framförts till regeringen. Vidare framstår de uppgifter som lämnats om när regeringen

fattade beslut i frågan om uppsägning av avtalet som korrekta. Härutöver anför utskottet att givet den uppmärksamhet och betydelse som en uppsägning av avtalet rimligen kunde antas föra med sig i utrikespolitiskt hänseende får uppsägningen anses ha fallit inom ramen för frågor som bör bli föremål för överläggning i Utrikesnämnden innan regeringen fattar beslut. Regeringen torde vidare ha haft skäl att i nära anslutning till utrikesministerns inställda tal och Saudiarabiens hemkallande av sin ambassadör lämna information till Utrikesnämnden.

Utskottet har vidare granskat *hanteringen av en begäran om att få ta del av beräkningar inom Finansdepartementet*. Mot bakgrund av det skyndsamhetskrav som gäller enligt tryckfrihetsförordningen är det inte tillfredsställande att så lång tid förflyter mellan det att beslutet fattas och expedieringen av beslutet. Att beslutet innebar att inga handlingar kunde lämnas ut föranleder ingen annan bedömning, enligt utskottet.

I granskningen av *dokumentationen av säkerhetspolitiska rådets möten och uttalanden därom* har utskottet uppmärksammat hur anteckningar från rådets möten hanteras från tryckfrihetsrättslig synpunkt och de uttalanden som gjorts av statsministern om dokumentation i samband med en interpellationsdebatt om rådet. Vad som framkommit i granskningen ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

Inte heller granskningen av *dokumentation från innovationsrådets möten* ger anledning till något uttalande från tryckfrihetsrättslig synpunkt. Med anledning av vad som framkommit i granskningen vill utskottet understryka att i den mån det skulle förekomma vid innovationsrådets möten att synpunkter och sakuppgifter framförs och sedan tillförs ett pågående ärende i Regeringskansliet bör de dokumenteras, i enlighet med de krav som gäller vid beredning av ärenden.

Härutöver har utskottet även granskat *tillsättande av ny generaldirektör vid Försäkringskassan, beredningen av uppdrag på skolområdet och hantering av begäran om att få ta del av brev till Saudiarabien*.

Vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen

Den *dåvarande näringsministerns agerande avseende handläggningen av gruvtillstånd* har granskats av utskottet. Granskningen ger inte anledning till något uttalande från utskottets sida. Utskottet erinrar dock om den granskning av samordnare inom olika politikområden som utskottet genomförde under hösten 2015 och vad utskottet då anförde om bl.a. de fall då en samordnare har ett tydligt utåtriktat och pådrivande uppdrag inom Regeringskansliets ram.

I granskningen *Fråga om infrastrukturministerns inblandning i driftsstöd till flygplatser* konstaterar utskottet att det aktuella ärendet vid Trafikverket avsåg myndighetsutövning och således faller under 12 kap. 2 § regeringsformen. Uppmaningen till skyndsamt hantering fick allvarliga konsekvenser för det sätt på vilket Trafikverket kom att hantera ärendet. Statsrådet har det övergripande ansvaret för vad som sker inom departementet, och det fanns

uppenbara skäl för henne att följa frågan och därmed även uppmärksamma hur kommunikationen mellan departementet och Trafikverket utvecklades. Några sådana åtgärder vidtogs dock inte av statsrådet. Utskottet finner också skäl att understryka vad det tidigare uttalat om dokumentation och konstaterar att kraven på dokumentation inte är tillgodosedda i det nu aktuella ärendet. Sammanfattningsvis anser utskottet att statsrådet inte kan undgå kritik för sitt agerande i frågan.

Vidare har utskottet granskat *Näringsdepartementets hantering av Sjöfartsverkets inköp av helikoptrar*. Genom att avtalet under hösten 2012 ingicks av Sjöfartsverket på det sätt som skedde föregreps riksdagens beslut om investeringsplan och låneram för Sjöfartsverket. Agerandet står enligt utskottets bedömning inte i överensstämmelse med 9 kap. 8 § regeringsformen. Regeringskansliet var på ett tidigt stadium medvetet om att Sjöfartsverket ville köpa nya helikoptrar. Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen finner utskottet skäl att starkt framhålla vikten av att dialogen med myndigheterna sköts på rätt sätt, och utskottet påminner om vad det tidigare uttalat om dokumentation vid myndighetsdialoger. Utskottet anser också att det är olämpligt av tjänstemän i Regeringskansliet att använda sig av privata e-postadresser, och om det någon gång sker är det viktigt att det finns rutiner som säkerställer att e-postmeddelandena hanteras enligt de rutiner som normalt gäller. Det dåvarande statsrådet kan enligt utskottet inte undgå kritik för Näringsdepartementets hantering av Sjöfartsverkets inköp av helikoptrar.

Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning

Utskottet har granskat om *statsministern genom decemberöverenskommelsen agerat i strid med regeringsformen*. I sitt ställningstagande anför utskottet att decemberöverenskommelsen var en politisk överenskommelse mellan ett antal partier i riksdagen, och sådana faller utanför vad konstitutionsutskottet har att granska. *Särskilt yttrande SD*

En granskning gäller *fördelningen av ansvar för horisontella EU-frågor inom regeringen*. Utskottet framhåller att varje regering och ytterst statsministern har att bestämma vilka departement och statsråd som ska finnas och hur arbetet ska fördelas mellan dem. Det är dock viktigt att vald arbetsfördelning är tydligt klarlagd och överensstämmer med innehållet i förordningen med instruktion för Regeringskansliet och eventuella förordnanden för statsråd. Vald ansvarsfördelning mellan statsråden och departementen kan också innebära att innehållet i interna bestämmelser (t.ex. arbetsordningar) behöver ses över och ändras.

Vidare har utskottet granskat *befattningen vice statsminister och uppgiften att ersätta statsministern*. Vid regeringsbildningen 2014 anmälde den tillträdande statsministern att den blivande chefen för Miljödepartementet även var vice statsminister. Denne var dock inte statsministerns ställföreträdare, utan ersättare för statsministern blir den av de tjänstgörande

statsråden som varit statsråd längst tid, enligt bestämmelserna i regeringsformen. Några formella fel har inte begåtts, men utskottet framhåller vikten av att det inte heller utanför regeringen bör råda något tvivel om vem som ersätter statsministern om han eller hon skulle ha förhinder. Genom att ge titeln vice statsminister en annan innebörd än vad som gjorts tidigare och som därtill inte fullt ut svarar mot den gängse betydelsen av ordet "vice" finns en risk för glapp mellan omgivningens förväntningar och den ordning som faktiskt gäller. Informationen borde enligt utskottet ha varit tydligare, och en lämplig ordning kan vara att en statsminister i samband med regeringsbildningen ser till att informera riksdagen om vem som ersätter statsministern om han eller hon har förhinder.

När det gäller *finansministerns agerande efter uppgifter om manipulerade utsläppsvärden hos en fordonstillverkare* anförs i granskningen att finansministerns uttalanden kunde tolkas som att Finansdepartementet ställt frågor till Volkswagen och även övervägde att agera på andra sätt, vilket inte var fallet. Finansministerns uttalanden kunde uppfattas på olika sätt och kunde därför, anför utskottet, ge en felaktig bild. Som utskottet tidigare uttalat gäller att uttalanden av statsråd ska vara korrekta.

I granskningen av *närings- och innovationsministerns uttalande i en tidning* anför utskottet att statsråd i likhet med andra har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Beträffande det aktuella uttalandet konstaterar utskottet bl.a. att det inte innehåller någon information om sakförhållanden i en viss fråga eller fakta i ett ärende, det gjordes inte inom ramen för något regeringsärende eller riktade sig till någon myndighet eller domstol och det innehöll inte heller något hot om sanktion eller andra åtgärder som kan betraktas som ett försök till otillbörlig påverkan. Granskningen ger inte anledning till något uttalande av utskottet. *Reservation SD*

Sjukvårdsministerns och jämställdhetsministerns uttalanden om en tingsrättsdom har granskats av utskottet. I ett av fallen gjorde sjukvårdsministern ett tydligt ställningstagande i förhållande till den icke lagakraftvunna domen, och utskottet anser att det uttalandet kommer i konflikt med syftet med bestämmelsen i regeringsformen om rättskipningens självständighet.

En annan granskning gäller *statsministerns och inrikesministerns uttalanden om en tingsrättsdom*. Några av uttalandena är enligt utskottet sådana som utgår från ett enskilt fall men där slutsatsen ges en allmän innebörd. Dessa kan inte uppfattas som att något av statsråden velat påverka domstolarnas avgöranden eller annars strida mot syftet med bestämmelsen i regeringsformen om rättskipningens självständighet. När det gäller inrikesministerns uttalanden om bevisningen i det aktuella fallet m.m. har han enligt utskottet 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 i konflikt med syftet med nämnda bestämmelse i regeringsformen. Utskottet framhåller att statsrådet hade kunnat avstå från att yttra sig om det enskilda fallet eller i vart fall borde ha uttalat sig med större försiktighet.

Även *inrikesministerns uttalande om en åklagares bedömning av häktningsskäl i ett enskilt ärende* har granskats. Utskottet uppmärksammar att det fanns ett visst medieintresse av att statsrådet skulle ge en kommentar. Utskottet framhåller att han ändå hade kunnat avstå från att yttra sig om det enskilda fallet. Genom att ifrågasätta åklagarens beslut att inte göra en häktningsframställning till tingsrätten utan i stället försätta en person på fri fot har statsrådet enligt utskottet uttalat sig på ett sätt som kommer i konflikt med syftet med bestämmelsen i regeringsformen om myndigheternas självständighet.

Utskottet har granskat *f.d. klimat- och miljöministerns uttalanden om rättsläget vad gäller förbjuden båtfärg*. Dåvarande statsrådet uttalade sig om tolkningen av gällande rätt, och det avsåg svar på frågor om bottenfärg på hennes och hennes sambos båt och deras syn på det aktuella regelverket. Samtidigt innebar uttalandet att hon offentligt gav uttryck för hur regler inom hennes ansvarsområde ska tillämpas av ansvariga myndigheter. Någon avsikt att påverka myndigheter synes inte ha förelegat, men mot bakgrund av den återhållsamhet som bör gälla med hänvisning till bestämmelserna i regeringsformen om myndigheters självständighet borde hon ha avstått från att uttala sig på det sätt hon gjorde.

En granskning gäller *utrikesministerns uttalanden om utomrättsliga avrättningar*. I sitt ställningstagande anför utskottet 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, och ett uttalande som uppfattas stå i strid med regeringens officiella hållning kan skapa oklarhet och risk för komplikationer, särskilt om det rör förhållanden till utländsk stat. Så kallade performativa uttalanden inom utrikespolitiken behandlas också. Enligt utskottet verkar uttalandena som uppmärksammas i granskningen i sak följa en tradition inom svensk utrikespolitik, och de kan i sig inte sägas innebära någon ny utrikespolitisk linje. I flera av dem tas folkrättsliga principer generellt och ett konkret fall upp om vartannat. Uttalandena rör frågor som kan vara känsliga för bl.a. utländsk stat och där omgivningen kan ha olika uppfattningar. De aktuella uttalandena har enligt utskottet uppenbarligen missförstått. Mot bakgrund av de särskilda krav som ställs på uttalanden av den minister som ansvarar för utrikespolitiken understryker utskottet vikten av att utrikesministerns uttalanden till sitt innehåll är så formulerade att de inte leder till missförstånd eller ger upphov till motstridiga tolkningar.

Vissa frågor om hantering av flyktingmottagandet m.m.

Utskottet har granskat *regeringens förberedelse inför och agerande under flyktingsituationen hösten 2015*. Utskottet konstaterar inledningsvis att det stora antalet flyktingar som kom till Sverige hösten 2015 innebar utmaningar för samhällsapparaten och att regeringen i sin styrelsefunktion har det yttersta ansvaret för att landet kan hantera också denna typ av utmaningar och

situationer. Därefter går utskottet igenom frågor kring regeringens krisberedskap och krishantering, kontakter och informationsutbyte med myndigheter, beslut och deras beredning samt arbete inom EU. Bland annat konstaterar utskottet att regeringen fortlöpande har fått information från myndigheterna om läget och att det inte synes ha förelegat någon brist på information i Regeringskansliet. En viss tid har gått mellan att regeringen har fått information och att beslut som synes vara en följd av den inkomna informationen har fattats. Utskottet tar upp förberedelser för tillfälliga asylboenden i tält. I granskningen har det inte klarlagts om regeringen hade kunnat göra mer för att påskynda arbetet med tältboendena eller i det övriga arbetet för att ordna boendeplatser. Vidare uppmärksammas att det var många kontakter mellan myndigheterna och regeringen. Informella och frekventa kontakter kan, anför utskottet, vara nödvändiga för att en krissituation ska kunna hanteras. Även om inte alla kontakter kan dokumenteras vill utskottet framhålla att dokumentation även av kontakter av mer informell karaktär är värdefull. Enligt Regeringskansliet har de kontakter som under en period förekom mellan berörd statssekreterare och Migrationsverkets generaldirektör inte dokumenterats. Utskottet anser att denna typ av kontakter borde ha dokumenterats i åtminstone enkel form, t.ex. genom loggboksanteckningar. När det gäller de beslut som regeringen har fattat anför utskottet att de ordinarie beredningsrutinerna har varit styrande även om vissa beslut har beretts brådskande. Regeringsformens beredningskrav ger utrymme för flexibilitet och snabb hantering i brådskande fall. För ett beslut – återinförande av inre gränskontroll – konstaterar utskottet att det fanns uppgifter om att aktuella rekvisit var uppfyllda åtminstone nära en vecka innan beslutet togs. När det gäller arbetet inom EU konstaterar utskottet att regeringen har gjort ansträngningar för att hantera flyktingsituationen och att vissa beslut också har fattats, men efterlevnaden av dessa bland EU:s medlemsländer har inte varit tillräcklig. Utskottet har inga skäl att ur sitt perspektiv i granskningen anlägga några kritiska synpunkter på regeringens arbete inom EU. Avslutningsvis anför utskottet att ett stort antal myndigheter och andra aktörer har varit berörda och arbetat för att hantera situationen, och en närmare analys av om de åtgärder som regeringen vidtagit har varit de mest ändamålsenliga och om de vidtagits vid rätt tidpunkt kräver ett bredare underlag. Mot den bakgrunden avstår utskottet från att dra några mer långtgående slutsatser än de redovisade. Händelseförloppet kommer att granskas både av Riksrevisionen och genom regeringens försorg, och om nya omständigheter blir kända därmed finns det inget som hindrar utskottet från att inom ramen för sin granskning återkomma till frågor om regeringens hantering av flyktingmottagandet. *Reservation SD*

En granskning har gällt *beredningen av lagförslag om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet*. I ställningstagandet anför utskottet att beredningsrutinerna endast i liten utsträckning är reglerade i regeringsformen och att det finns ett utrymme för flexibilitet och en möjlighet att anpassa dem för allvarliga och brådskande fall. Samtidigt är regeringsformens beredningskrav av väsentlig betydelse i

samtliga ärenden i vilka regeringen fattar beslut, även i krissituationer när regeringen nödgas bereda ärenden av brådskande karaktär. Mot bakgrund av de omständigheter som rådde ger genomgången av de beredningsåtgärder som föregick de aktuella besluten om lagrådsremiss och proposition inte anledning till någon kommentar av utskottet i förhållande till det beredningskrav som följer av regeringsformen.

Även den *förra regeringens hantering av flyktingmottagandet* 2013 och fram till september 2014 har granskats. Utskottet konstaterar att det inte gick att förutspå skeendet hösten 2015, och det har således inget att anmärka på när det gäller hanteringen 2013 och 2014 i relation till skeendet 2015. *Reservation SD*

Slutligen har utskottet granskat *nuvarande och föregående regeringens hantering av invandringspolitiken*. Beredningen av ett antal propositioner som varit en följd av migrationspolitiska överenskommelser har gått igenom. I granskningen har det inte framkommit att några formella fel begåtts, enligt utskottet. *Reservation SD*

Innehållsförteckning

Utskottets anmälan.....	16
1 Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen	17
1.1 Hanteringen av riksdagens budgetbeslut om särskilda medel till universitet och högskolor	17
Ärendet.....	17
Utredning i ärendet	18
Utskottets ställningstagande.....	28
1.2 Socialförsäkringsministerns hantering av riksdagens beslut om jämställdhetsbonusen i föräldraförsäkringen	30
Ärendet.....	30
Utredning i ärendet	30
Utskottets ställningstagande.....	37
1.3 Arbetsmarknadsministerns hantering av tillkännagivanden om översyn av Arbetsförmedlingen.....	37
Ärendet.....	37
Utredning i ärendet	38
Utskottets ställningstagande.....	44
1.4 Utbildningsministerns hantering av tillkännagivandet om tioårig grundskola	45
Ärendet.....	45
Utredning i ärendet	45
Utskottets ställningstagande.....	47
1.5 Regeringens beslut att ändra uppdraget för samordnaren för Bromma flygplats	47
Ärendet.....	47
Utredning i ärendet	48
Utskottets ställningstagande.....	56
1.6 Regeringens agerande i samband med beredningen av biståndsbudgeten	56
Ärendet.....	56
Utredning i ärendet	57
Utskottets ställningstagande.....	68
1.7 Försvarsministerns hantering av frågor kring ett radarsystem	69
Ärendet.....	69
Utredning i ärendet	70
Utskottets ställningstagande.....	76
2 Hanteringen av vissa EU-frågor.....	77
2.1 Utrikesministerns samråd med EU-nämnden om EU:s militära operation i Medelhavet	77
Ärendet.....	77
Utredning i ärendet	77
Utskottets ställningstagande.....	91
2.2 F.d. klimat- och miljöministerns hantering av skriftligt samråd med EU-nämnden	92
Ärendet.....	92
Utredning i ärendet	92
Utskottets ställningstagande.....	95
2.3 Statsministerns underlag under ett samråd med EU-nämnden	96

Ärendet.....	96
Utredning i ärendet	97
Utskottets ställningstagande.....	105
2.4 Kultur- och demokratiministerns samt idrottsministerns agerande i EU:s ministerråd	106
Ärendet.....	106
Utredning i ärendet	107
Utskottets ställningstagande.....	119
2.5 Inrikesministerns agerande i EU:s ministerråd i frågan om EU:s gränskontroll.....	120
Ärendet.....	120
Utredning i ärendet	121
Utskottets ställningstagande.....	129
2.6 Statsministerns samråd med EU-nämnden angående Dublinförordningen	130
Ärendet.....	130
Utredning i ärendet	130
Utskottets ställningstagande.....	138
2.7 Försvarsministerns samråd med EU-nämnden om stöd till Frankrike	138
Ärendet.....	138
Utredning i ärendet	139
Utskottets ställningstagande.....	144
2.8 Fråga om samråd med EU-nämnden inför toppmötet i Valletta	144
Ärendet.....	144
Utredning i ärendet	145
Utskottets ställningstagande.....	155
3 Handläggning av vissa regeringsärenden m.m.....	156
3.1 Nomineringen av exekutivdirektör till Internationella valutafonden	156
Ärendet.....	156
Utredning i ärendet	156
Utskottets ställningstagande.....	162
3.2 Utnämningen av direktör för Skolforskningsinstitutet.....	162
Ärendet.....	162
Utredning i ärendet	163
Utskottets ställningstagande.....	168
3.3 Tillsättande av ny generaldirektör vid Försäkringskassan	169
Ärendet.....	169
Utredning i ärendet	170
Utskottets ställningstagande.....	175
3.4 Förra regeringens agerande avseende samförståndsavtal med Nato om världlandsstöd m.m.	175
Ärendet.....	175
Utredning i ärendet	176
Utskottets ställningstagande.....	189
3.5 Regeringens överläggning med Utrikesnämnden med anledning av Frankrikes begäran om hjälp.....	189
Ärendet.....	189
Utredning i ärendet	190
Utskottets ställningstagande.....	196

3.6 Regeringens uppgifter kring det brutna samarbetsavtalet med Saudiarabien och ärendets hantering	197
Ärendet.....	197
Utredning i ärendet	197
Utskottets ställningstagande.....	214
3.7 Beredningen av uppdrag på skolområdet.....	215
Ärendet.....	215
Utredning i ärendet	215
Utskottets ställningstagande.....	222
3.8 Hantering av begäran om att få ta del av beräkningar inom Finansdepartementet.....	222
Ärendet.....	222
Utredning i ärendet	223
Utskottets ställningstagande.....	233
3.9 Hantering av begäran om att få ta del av brev till Saudiarabien	233
Ärendet.....	233
Utredning i ärendet	234
Utskottets ställningstagande.....	239
3.10 Dokumentationen av säkerhetspolitiska rådets möten och uttalanden därom	239
Ärendet.....	239
Utredning i ärendet	239
Utskottets ställningstagande.....	243
3.11 Dokumentation från innovationsrådets möten	243
Ärendet.....	243
Utredning i ärendet	244
Utskottets ställningstagande.....	248
4 Vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen	249
4.1 Dåvarande näringsministerns agerande avseende handläggningen av gruvtillstånd.....	249
Ärendet.....	249
Utredning i ärendet	250
Utskottets ställningstagande.....	258
4.2 Fråga om infrastrukturministerns inblandning i driftsstöd till flygplatser.....	259
Ärendet.....	259
Utredning i ärendet	259
Utskottets ställningstagande.....	274
4.3 Näringsdepartementets hantering av Sjöfartsverkets inköp av helikoptrar	275
Ärendet.....	275
Utredning i ärendet	276
Utskottets ställningstagande.....	297
5 Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning.....	300
5.1 Fråga om statsministern genom decemberöverenskommelsen agerat i strid med regeringsformen	300
Ärendet.....	300
Utredning i ärendet	300
Utskottets ställningstagande.....	307
5.2 Fördelningen av ansvar för horisontella EU-frågor inom regeringen.....	308

Ärendet.....	308
Utredning i ärendet	308
Utskottets ställningstagande.....	321
5.3 Befattningen vice statsminister och uppgiften att ersätta statsministern.....	322
Ärendet.....	322
Utredning i ärendet	323
Utskottets ställningstagande.....	340
5.4 Finansministerns agerande efter uppgifter om manipulerade utsläppsvärden hos en fordonstillverkare	341
Ärendet.....	341
Utredning i ärendet	342
Utskottets ställningstagande.....	347
5.5 Närings- och innovationsministerns uttalande i en tidning.....	348
Ärendet.....	348
Utredning i ärendet	348
Utskottets ställningstagande.....	356
5.6 Sjukvårdsministerns och jämställdhetsministerns uttalanden om en tingsrättsdom	356
Ärendet.....	356
Utredning i ärendet	357
Utskottets ställningstagande.....	362
5.7 Statsministerns och inrikesministerns uttalanden om en tingsrättsdom	363
Ärendet.....	363
Utredning i ärendet	363
Utskottets ställningstagande.....	368
5.8 Inrikesministerns uttalande om en åklagares bedömning av häktningsskäl i ett enskilt ärende.....	369
Ärendet.....	369
Utredning i ärendet	369
Utskottets ställningstagande.....	372
5.9 F.d. klimat- och miljöministerns uttalanden om rättsläget vad gäller förbjuden båtfärg	373
Ärendet.....	373
Utredning i ärendet	374
Utskottets ställningstagande.....	380
5.10 Utrikesministerns uttalanden om utomrättsliga avrättningar	380
Ärendet.....	380
Utredning i ärendet	381
Utskottets ställningstagande.....	394
6 Vissa frågor om hantering av flyktingmottagandet m.m.....	396
6.1 Regeringens förberedelse inför och agerande under flyktingsituationen.....	396
Ärendet.....	396
Utredning i ärendet	398
Utskottets ställningstagande.....	451
6.2 Beredning av lagförslag om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet	454
Ärendet.....	454
Utredning i ärendet	456

Utskottets ställningstagande.....	479
6.3 Förra regeringens hantering av flyktingmottagandet	480
Ärendet.....	480
Utredning i ärendet	481
Utskottets ställningstagande.....	494
6.4 Nuvarande och föregående regeringens hantering av invandringpolitiken	494
Ärendet.....	494
Utredning i ärendet	495
Utskottets ställningstagande.....	510
Reservationer	511
1. Statsministerns underlag under ett samråd med EU-nämnden (avsnitt 2.3)	511
2. Förra regeringens agerande avseende samförståndsavtal med Nato om värdlandsstöd m.m. (avsnitt 3.4)	512
3. Närings- och innovationsministerns uttalande i en tidning (avsnitt 5.5)	512
4. Regeringens förberedelse inför och agerande under flyktingsituationen (avsnitt 6.1)	513
5. Förra regeringens hantering av flyktingmottagandet (avsnitt 6.3)	513
6. Nuvarande och föregående regeringens hantering av invandringpolitiken (avsnitt 6.4)	513
Särskilt yttrande	516
Fråga om statsministern genom decemberöverenskommelsen agerat i strid med regeringsformen (avsnitt 5.1)	516

Utskottets anmälan

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

Stockholm den 7 juni 2016

På konstitutionsutskottets vägnar

Andreas Norlén

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Andreas Norlén (M), Björn von Sydow (S), Hans Ekström (S), Annicka Engblom (M), Veronica Lindholm (S), Maria Abrahamsson (M), Jonas Gunnarsson (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Agneta Börjesson (MP), Patrick Reslow (M), Emanuel Öz (S), Fredrik Eriksson (SD), Mathias Sundin (L), Mia Sydow Mölleby (V), Tuve Skånberg (KD), Emilia Töyrä (S) och Roger Hedlund (SD).

Björn von Sydow (S) har inte deltagit i behandlingen av avsnitten 3.6 och 3.9. Berit Högman (S) har deltagit i beslutet i dessa avsnitt.

1 Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen

1.1 Hanteringen av riksdagens budgetbeslut om särskilda medel till universitet och högskolor

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1271-2015/16), *bilaga A1.1.1*, begärs det att utskottet granskar regeringens och det ansvariga statsrådets agerande i fråga om riksdagens budgetbeslut för 2016 om särskilda medel till universitet och högskolor. Anmälaren ifrågasätter om agerandet är förenligt med regeringens ansvar att genomföra riksdagens beslut, med praxis när det gäller att informera riksdagen om planerade avvikelser från beslut och med lagstiftning om diarieföring.

Riksdagen beslutade den 17 december 2015 om 2016 års budget inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning i enlighet med regeringens förslag, vilket bl.a. innebar att det tidigare systemet med kvalitetsbaserad resurstilldelning skulle frångås men att de aviserade medlen skulle kvarstå och fördelas till universitet och högskolor via regleringsbrev för 2016. I anmälan anförs att ministern för högre utbildning och forskning den 18 december 2015, dvs. dagen efter riksdagens budgetbeslut, skickade ett e-brev till rektorer vid universitet och högskolor med innebörden att de beslutade medlen tills vidare inte skulle göras tillgängliga med hänvisning till utgiftsbegränsande åtgärder.

Anmälaren anför att Sveriges ekonomiska förhållanden inte påtagligt kan ha ändrats från det att ärendet debatterades i riksdagen den 16 december eller från det att betänkandet justerades i utbildningsutskottet den 10 december till dess att e-brevet skickades. Anmälaren menar att beslutet att skicka meddelandet till lärosätena rimligen måste ha fattats innan budgetbeslutet och att det måste anses som anmärkningsvärt att riksdagen inte fick information om regeringens omsvängning innan budgetbeslutet. Anmälaren anför vidare att e-brevet skickades till rektorerna vid landets universitet och högskolor medan riksdagen inte informerades över huvud taget, och menar att det är en principiellt viktig fråga när, och på vilket sätt, riksdagen kan förväntas få sådan information. Vidare framhålls i anmälan att det aktuella e-brevet diariesändes i Utbildningsdepartementet först den 26 januari 2016, dagen efter det att anmälaren begärt ut handlingen.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som har upprättats inom Utbildningsdepartementet, *bilaga A1.1.2*, ett e-brev med information om

utgiftsbegränsande åtgärder från ministern för högre utbildning och forskning den 18 december 2015, *bilaga A1.1.3*, samt en promemoria från Finansdepartementet om utgiftsbegränsande åtgärder för 2016, *bilaga A1.1.4*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Genomförandet av riksdagens budgetbeslut

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

Frågan om regeringen måste använda anslag som riksdagen bestämt berörs i ett motivuttalande i 1973 års grundlagsproposition (prop. 1973:90). I propositionen anfördes att frågan om regeringens rätt att helt eller delvis lämna anslag som anvisats av riksdagen obegagnade inte är av någon stor betydelse i ett parlamentariskt statskick. Det är inte aktuellt att tänka sig att regeringen skulle vägra bedriva verksamheter som riksdagen beslutat därför att den gör en annan avvägning om resursanvändningen än riksdagen. Justitieministern ansåg emellertid att regeringsformen borde inta den principiella ståndpunkten att det får ankomma på regeringen att under parlamentariskt ansvar avgöra i vad mån de utgifter som anslagen möjliggör ska verkställas. Regeringen har alltså en prövningsrätt. En sådan har, menade justitieministern, sin främsta praktiska betydelse i ett läge då det från stabiliseringspolitisk synpunkt blir önskvärt att utan dröjsmål begränsa de statliga utgifterna. Också när det gäller att tillvarata uppkommande besparingsmöjligheter är en sådan prövningsrätt av betydelse. Justitieministern ansåg att Grundlagberedningens motivuttalande (SOU 1972:15 s. 176) att riksdagens utgiftsbeslut i princip ska verkställas inte borde vara vägledande. Justitieministern framhöll att regeringen givetvis alltid måste respektera att vissa utgifter måste göras på grund av lag eller för staten föreliggande förpliktelser. Av betydelse är vidare att regeringen är bunden av riksdagens anslagsvillkor. Av dessa kan följa att ett visst anslag inte isolerat kan lämnas obegagnat med hänvisning till att det ingår som ett led i en större utgiftsplan (prop. 1973:90 s. 224).

I grundlagspropositionen anfördes vidare 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. Däremot är alltså inte regeringen rättsligt förpliktad att verkställa riksdagens budgetbeslut. I linje med detta ligger att regeringen, när den ställer medel till en myndighets förfogande, ska kunna ge ytterligare föreskrifter för användningen, förutsatt att föreskrifterna inte strider mot innehållet i riksdagens beslut (prop. 1973:90 s. 332).

Konstitutionsutskottet anslöt sig till de allmänna grunder för finansmakten som angetts i propositionen (bet. KU 1973:26 s. 57).

I en grundlagskommentar anförs att regeln i 9 kap. 7 § RF att anslag och inkomster inte får användas på annat sätt än vad riksdagen har bestämt för sin tillämpning förutsätter att det framgår av riksdagens beslut vad anslaget ska användas till. Regeringen kan närmare ange förutsättningarna för myndigheternas disposition av anslaget. Dessa anvisningar får givetvis inte strida mot riksdagens avsikter med anslaget (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl. 2012, s. 450 f.).

Enligt budgetlagen (2011:203) ska regeringen i budgetpropositionen lämna förslag till tak för statens utgifter (utgiftstak) som ska användas i beredningen av förslaget till statens budget och i genomförandet av den budgeterade verksamheten (2 kap. 2 §). Finns det risk för att ett beslutat utgiftstak kommer att överskridas, ska regeringen för att undvika detta vidta sådana åtgärder som den har befogenhet till eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder (2 kap. 4 §). Av 3 kap. 11 § budgetlagen framgår att regeringen, när den tilldelar en myndighet ett anslag, får besluta om begränsningar i villkoren för utnyttjandet av anslaget. Vidare får regeringen enligt 3 kap. 12 § besluta att medel på ett anvisat anslag inte ska användas, om detta är motiverat av särskilda omständigheter i en verksamhet eller av statsfinansiella eller andra samhälls-ekonomiska skäl.

Nämnda bestämmelser i budgetlagen har funnits sedan den tidigare lagen (1996:1059) om statsbudgeten trädde i kraft den 1 januari 1997. I fråga om regeringens skyldighet att vidta åtgärder för att undvika att ett beslutat utgiftstak överskrids angavs i propositionen (prop. 1995/96:220 s. 112) att åtgärder ska vidtas redan då det uppstått risk för överskridande. Som exempel på åtgärder som regeringen kan vidta nämns att den i förhållande till underordnade myndigheter med stöd av 7 § (motsvarar nuvarande 3 kap. 11 § budgetlagen) kan föreskriva snävare villkor för utnyttjande av anslag. Vidare kan regeringen enligt 8 § (motsvarar nuvarande 3 kap. 12 § budgetlagen) besluta att anvisade medel på något eller några anslag helt eller delvis inte ska användas.

När det gäller regeringens möjlighet att begränsa myndigheternas rätt att använda anslagsmedel anfördes i propositionen (prop. 1995/96:220 s. 31 och s. 87) att sådana begränsningar t.ex. kan motiveras av en strävan till god hushållning med statens resurser, god måluppfyllelse eller god budgetkontroll inom ramen för gällande verksamhetsmål och anvisade medel. Sådana inskränkningar i dispositionsrätten uppgavs ha blivit vanligare under senare år, och som exempel nämndes att regeringen föreskrivit för myndigheterna att förslagsanslag inte får överskridas, att utnyttjade medel på reservationsanslag inte får användas så många år som anslagstypen medger och att anslagskrediten på ramanslag sätts lägre än vad riksdagen medgett.

När det gäller regeringens rätt att under vissa förutsättningar avstå från att utnyttja medel på anvisade anslag angavs i förarbetena (prop. 1995/96:220 s. 31 f. och s. 87 f., bet. 1996/97:KU3 s. 19 f.) att detta kan komma i fråga när

förutsättningarna i olika avseenden har ändrats i förhållande till vad som var känt när riksdagen beslutade om anslaget. I den allmänna motiveringen (s. 33) uttalades följande:

Om de samhällsekonomiska eller budgetpolitiska förutsättningarna har förändrats väsentligt efter riksdagens anslagsbeslut, eller om förutsättningarna för den verksamhet som finansieras med anslaget har förändrats väsentligt sedan beslutet fattades, är det nödvändigt att regeringen har möjlighet att besluta att en verksamhet skall begränsas och att utgifterna under det innevarande budgetåret skall begränsas i förhållande till anvisade anslag.

Vidare angavs i fråga om åtgärder som kan bli aktuella följande:

De åtgärder som kan bli aktuella är antingen selektiva eller generella. En selektiv åtgärd kan riktas mot något enstaka anslag och oavsett anslagstyp motiveras av att regeringen fått ny kunskap om den berörda verksamheten. Det kan t.ex. ha framkommit att medel inte används på ett ändamålsenligt sätt. Kraven på effektivitet eller god hushållning med statens medel kan då leda till att anvisade medel inte skall användas. En åtgärd av generell karaktär kan riktas mot ett stort antal anslag och oavsett anslagstyp motiveras av tvingande statsfinansiella eller andra samhällsekonomiska skäl. Omsorgen om den ekonomiska balansen kan göra det nödvändigt att inte använda anvisade medel.

I propositionen (s. 32) lämnades exempel på när förhållanden på sakområdet eller allmänna förhållanden motiverat ingrepp i anvisade anslag under löpande budgetår. Ett exempel är när regeringen 1985 beslutade att av ekonomisk-politiska skäl avstå från att utnyttja anvisade medel om 1,5 miljarder kronor. Riksdagen informerades först i efterhand om detta i nästkommande budgetproposition (prop. 1985/86:100 bilaga 1 s. 31). Ett annat exempel är när regeringen under våren 1995 beslutade att medel från en lång rad reservationsanslag skulle föras bort som besparingar. Indragningen av reservationsmedel motsvarade 4,4 miljarder kronor. Regeringens beslut underställdes inte riksdagen för prövning, utan den informerades endast om det fattade beslutet i en kompletteringsproposition (prop. 1994/95:150 bilaga 1). Finansutskottet hade inga invändningar mot regeringens handläggning av reservationsindragningarna (bet. 1994/95:FiU20).

I förarbetena framhölls (prop. 1995/96:220 s. 32 f., bet. 1996/97:KU3 s. 20) att regeringen självfallet inte får underlåta att utnyttja ett anslag som en riksdagsmajoritet har beslutat enbart på den grunden att den ogillar anslagets syfte eller omfattning. Vidare framhölls att regeringen är förpliktad att se till att de åtaganden som staten har till följd av lagar eller avtal fullföljs och att den är bunden av riksdagens anslagsvillkor.

Av förarbetena framgår vidare att regeringen, om den beslutar att medel som riksdagen anvisat inte ska användas, ska redovisa detta för riksdagen så snart det lämpligen kan ske, t.ex. i en ekonomisk-politisk proposition, i en tilläggsbudget eller i nästkommande budgetproposition (prop. 1995/96:220 s. 88).

Regeringens information till riksdagen och utskotten

Av riksdagsordningen (RO) framgår att regeringen får lämna information till riksdagen muntligen genom ett statsråd vid ett sammanträde med kammaren eller genom en skrivelse (6 kap. 18 § och 9 kap. 7 § RO).

Enligt 10 kap. 8 § RO är en statlig myndighet skyldig att lämna upplysningar och yttranden till ett utskott som begär det. För regeringen är skyldigheten att lämna upplysningar och yttranden till ett utskott begränsad till dels frågor om arbetet inom Europeiska unionen, dels de av riksrevisorernas granskningsrapporter över effektivitetsrevisionen som har överlämnats till regeringen.

Diarieföring

Huvudregeln enligt 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) är att allmänna handlingar ska registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. Vissa undantag i fråga om registrerings-skyldighetens omfattning anges dock. Enligt 5 kap. 1 § tredje stycket OSL behöver handlingar som inte omfattas av sekretess inte registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats. Enligt fjärde stycket samma paragraf behöver en allmän handling varken registreras eller hållas ordnad om det är uppenbart att den är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet.

Syftet med offentlighets- och sekretesslagens 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, 8 uppl., 2010, s. 25). I de fall då handlingarna är offentliga och registrering därför underlåts krävs i stället att de hålls ordnade på ett lättillgängligt sätt. Det bör t.ex. vara tillräckligt att handlingarna i tidsföljd finns inlagda i akten i ärendet eller på annat sätt är ordnade enligt något system som gör att det är lätt för en utomstående att skaffa sig en överblick över vilka handlingar som finns (Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen – En kommentar [1 juli 2015, Zeteo]).

I fråga om undantaget från registreringskyldigheten i 5 kap. 1 § fjärde stycket OSL måste det avgöras från fall till fall vilka dessa handlingar är. Som exempel på sådana handlingar kan dock nämnas pressklipp, cirkulär och reklamtryck som bara indirekt eller i ringa mån rör myndighetens verksamhet. Även t.ex. anonyma skrifter och skrifter med meningslöst innehåll som kommer in från enskilda bör kunna undantas. I tveksamma fall bör dock även sådana handlingar registreras (Bohlin, Offentlighetsprincipen, s. 27).

I 59 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet anges att Regeringskansliet ska meddela de ytterligare föreskrifter som behövs om diarieföring, arkivbildning, arkivvård, gallring av allmänna handlingar och utlåning av arkivhandlingar hos myndigheten.

Budgetbeslut för 2016 om särskilda medel till universitet och högskolor

Den 21 september 2015 överlämnade regeringen budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1) till riksdagen. Inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning föreslog regeringen att riksdagen skulle godkänna att riksdagens tidigare ställningstagande om att resurser för utbildning på grundnivå och avancerad nivå ska fördelas även på grundval av kvalitetsutvärderingar av utbildningars resultat inte längre skulle gälla (utg.omr. 16 punkt 1). Regeringen anförde att de medel inom anslaget 2:65 Särskilda medel till universitet och högskolor som tidigare fördelats genom den kvalitetsbaserade resurstilldelningen (298,3 miljoner kronor 2015) i stället borde användas för kvalitetshöjande insatser vid högre utbildning under 2016 och angav att medlen skulle komma att fördelas i regleringsbrev för 2016 (s. 199 f.). Enligt regeringens förslag skulle 694,8 miljoner kronor anvisas anslaget 2:65 Särskilda medel till universitet och högskolor för 2016, varav 303,6 miljoner kronor avsåg medel för regeringens disposition för kvalitetshöjande insatser vid högre utbildning (s. 315).

Utbildningsutskottet behandlade regeringens förslag i budgetpropositionen för 2016 inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning den 22 oktober, den 10 november och den 10 december 2015, då utskottet justerade förslag till betänkande 2015/16:UbU1 Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning (utbildningsutskottets prot. 2015/16:8, 2015/16:9 och 2015/16:14). I betänkandet tillstyrkte utskottet regeringens förslag om anslag för utgiftsområdet samt regeringens förslag om att godkänna att riksdagsbindningen i fråga om kvalitetsbaserad resurstilldelning till högre utbildning skulle hävas och avstyrkte samtliga motionsförslag. I fråga om yrkanden om resursfördelningssystemet till högre utbildning och dess koppling till kvaliteten i utbildningen ville utskottet i sitt ställningstagande bl.a. påminna om de föreslagna medel för kvalitetshöjande insatser vid högre utbildning som skulle komma att fördelas under 2016. Utskottet aviserade vidare att det avsåg att följa frågan om kvaliteten inom högre utbildning (s. 120 f.). Moderaterna, Sverigedemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna deltog inte i anslagsbeslutet, utan redovisade i stället sina ställningstaganden i fem särskilda yttranden.

Kammardebatt i ärendet hölls den 16 december 2015 (riksdagens prot. 2015/16:47). I debatten deltog bl.a. utbildningsminister Gustav Fridolin och gymnasie- och kunskapslyftsminister Aida Hadzialic. Beslut fattades den 17 december 2015, och kammaren biföll utskottets förslag (rskr. 2015/16:113).

Svar på skriftlig fråga

Den 16 december 2015 besvarade ministern för högre utbildning och forskning Helene Hellmark Knutsson en skriftlig fråga (fr. 2015/16:432) om fördelningen av de medel för kvalitetshöjande insatser vid högre utbildning som enligt budgetpropositionen skulle fördelas via regleringsbrev för 2016.

Frågan gällde på vilka grunder medlen skulle komma att fördelas och om statsrådet kunde försäkra att medlen inte utgjordes av de 250 miljoner kronor som regeringen avsatt för att höja ersättningsbelopp inom Humsamområdet. I sitt svar hänvisade ministern till att ”regeringen anser att den nuvarande kvalitetsbaserade resurstilldelningen sker på grundval av ett alltför svagt underlag” och anförde vidare att ”regeringen avvaktar riksdagens ställningstagande till förslaget och avser därefter återkomma i regleringsbrevet för 2016”.

Debattartikel

På regeringens webbplats (regeringen.se) publicerades den 18 december 2015 en debattartikel av finansminister Magdalena Andersson med rubriken Ramverket ligger fast. I artikeln, daterad den 17 december 2015, anfördes följande:

För att undvika att slå i utgiftstaket och värna välfärdens verksamheter måste dock regeringen vidta åtgärder. Regeringen kommer därför att minska de planerade utgifterna för 2016 på en rad olika områden. Drygt 11 miljarder kronor i utgifter tidigareläggs till 2015; det handlar framför allt om EU-avgiften, bistånd, läkemedelsförmåner och bidrag för fler anställda i lågstadiet. Därutöver införs utgiftsbegränsningar på drygt 8 miljarder kronor 2016. [– –] Bland annat rör det Arbetsförmedlingens programinsatser som dock fortfarande kommer att få ökade medel 2016 samtidigt som färre väntas vara arbetslösa.

Regeringen är enligt budgetlagen skyldig att vidta åtgärder för att undvika ett överskridande av taket och liknande åtgärder har vidtagits vid ett flertal tillfällen av tidigare regeringar. Exempelvis beslutades tillfälliga konjunkturstöd till kommuner och landsting under 2009 med 13 miljarder kronor som var avsedda att användas först 2010.

Regleringsbrev för 2016 avseende anslagen 2:64 och 2:65 inom utgiftsområde 16

Den 18 december 2015 beslutade regeringen regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende anslagen 2:64 och 2:65 inom utgiftsområde 16 (dnr U2014/05731/UH m.fl.). I regleringsbrevet anges för anslaget 2:65 att anslagspost 101 Reserverade medel (ram) om 303 605 000 kronor disponeras av Kammarkollegiet och får användas först efter beslut av regeringen.

Av regleringsbrevet framgår att en kopia av beslutet bl.a. skickats till riksdagens utbildningsutskott.

E-brev från ministern för högre utbildning och forskning

Den 18 december 2015 skickade ministern för högre utbildning och forskning ett e-brev till rektorer för universitet och högskolor med information om utgiftsbegränsande åtgärder (bilaga A1.1.3). I brevet anförts bl.a. följande:

Eftersom utgifterna för framför allt migration beräknas öka kraftigt 2016 jämfört med vad som kunde förutses när budgetpropositionen togs fram vidtar regeringen nu utgiftsbegränsande åtgärder. Detta görs för att

säkerställa ordning och reda i de offentliga finanserna och för att värna det finanspolitiska ramverket. Det är ett arbete som både krävs av budgetlagen och är i linje med tidigare regeringars praxis. Regeringens åtgärder bygger på ett grundligt arbete i Regeringskansliet och har stämts av med Vänsterpartiet.

Av brevet framgår vidare att detta kommer att påverka medlen för universitet och högskolor på så vis att de 303 miljoner kronor som enligt budgetpropositionen skulle fördelas via regleringsbrev för att användas för kvalitetshöjande insatser i högre utbildning under 2016 tills vidare inte kommer att göras tillgängliga för universiteten och högskolorna under 2016.

Av e-postkorrespondens i en bilaga till anmälan framgår att anmälares begäran om att få ta del av skrivelsen kom in till Utbildningsdepartementet den 25 januari 2016 och att handlingen lämnades ut den 26 januari 2016. Vidare framgår att handlingen diariefördes den 26 januari 2016.

Vårändringsbudgeten för 2016

I regeringens proposition 2015/16:99 Vårändringsbudget för 2016, som överlämnades till riksdagen den 13 april 2016, föreslås att anslaget 2:65 Särskilda medel till universitet och högskolor inom utgiftsområde 16 minskas med 303 605 000 kronor för att bidra till finansieringen av de ökade anslagen i propositionen. Minskningen bedöms enligt regeringen inte nämnvärt påverka myndigheternas verksamhet under 2016 (s. 78).

Tidigare granskning

Regeringens användning av anvisade anslag

Våren 2001 (bet. 2000/01:KU20 s. 20 f.) behandlades en anmälan om Björn Rosengrens agerande i samband med beslut om Vägverkets regleringsbrev för 2001. Enligt anmälares valde regeringen i sitt beslut om regleringsbrevet att i ett avseende bortse från vad riksdagen hade beslutat när anslaget 36:2 Väghållning och statsbidrag inom utgiftsområde 22 Kommunikationer anvisades. Utskottet anförde i sitt ställningstagande att statens medel inte får användas på annat sätt än riksdagen har bestämt. Genom att anvisa medel på anslag bemyndigar riksdagen regeringen att använda ett angett belopp för ett bestämt ändamål. Utskottet kunde i det aktuella fallet inte finna att anvisningarna i regleringsbrevet för Vägverket skulle stå i strid med vad riksdagen beslutat.

Våren 2008 (bet. 2007/08:KU20 s. 77 f.) granskade utskottet vilket underlag som fanns till grund för förslaget om anslaget 24:2 Särskilda jämställdhetsåtgärder inom utgiftsområde 14 Arbetsliv i 2007 års budgetproposition och regeringens användning av det anslag som riksdagen beslutade. Utskottet hänvisade i sitt ställningstagande till att det framgår av förarbetena till regleringsformen att det får ankomma på regeringen att under parlamentariskt ansvar avgöra i vad mån de utgifter som anslag möjliggör ska verkställas.

Våren 2015 (bet. 2014/15:KU20 s. 202 f.) granskade utskottet om regeringen och arbetsmarknadsministern hade agerat i strid med beslut som riksdagen fattat i fråga om tilldelningen av anslagsmedel till Arbetsförmedlingen efter riksdagens budgetbeslut. I anmälan gjordes gällande att satsningar som riksdagen beslutat inte fanns med i regleringsbrevet för myndigheten. Utskottet konstaterade i sitt ställningstagande att granskningen inte visade något annat än att regeringen på det sätt som är brukligt hade genomfört riksdagens beslut i aktuella delar eller beredde förordningsändringar som innebar att riksdagens beslut skulle komma att genomföras. Utskottet påminde om att riksdagens budgetbeslut är den självklara utgångspunkten när regeringen beslutar om regleringsbrev och om andra åtgärder med anledning av statens budget. Avslutningsvis framhöll utskottet att statens budgetår sammanfaller med kalenderåret och att regeringens åtgärder med anledning av riksdagens budgetbeslut bör vidtas så att budgetbeslutet i allt väsentligt genomförs vid årets början. Om någon del undantagsvis kräver längre beredning ska strävan vara att åtgärderna genomförs så snart det är möjligt.

Regeringens information till riksdagen och utskotten

Våren 2015 (bet. 2014/15:KU20 s. 80 f.) granskade konstitutionsutskottet om den information om nya utlandsmyndigheter som regeringen lämnat till utrikesutskottet som ett led i utskottets budgetbehandling innebar ett åsidosättande av regeringsformens saklighetskrav. Regeringen annonserade dagen efter justeringen av utskottets betänkande sin avsikt att återöppna generalkonsulatet i New York, vilket utrikesutskottet inte informerats om i samband med att regeringen lämnade information om utrikesförvaltningen vid utrikesutskottets sammanträde dagen innan justeringen. Anmälaren ifrågasatte mot den bakgrunden om den information som regeringen lämnat till utrikesutskottet varit korrekt, relevant och fullständig.

I granskningen framkom att budgetförhandlingarna ännu pågick inom Regeringskansliet när regeringen lämnade informationen till utrikesutskottet. Utskottet konstaterade i sitt ställningstagande att granskningen inte gav grund för någon annan slutsats än att den information som regeringen lämnat var korrekt, och att det inte fanns några formella omständigheter som motiverade utskottet att rikta någon anmärkning mot regeringen. Samtidigt noterade utskottet att beredningen av frågan om att återöppna generalkonsulatet i New York vid det aktuella informationstillfället uppenbarligen var långt framskriden inom Regeringskansliet, vilket med fördel hade kunnat delges utrikesutskottet för att ge en så rättvisande och fullständig bild som möjligt.

Diarieföring i Regeringskansliet

Utskottet har vid flera tillfällen behandlat frågor om diarieföring i Regeringskansliet inom ramen för sin granskning. I det följande uppmärksammas tre granskningar från senare år där detta berörs.

Hösten 2012 (bet. 2012/13:KU10 s. 22 f.) granskade utskottet hanteringen av hemliga handlingar vid Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet och Landsbygdsdepartementet. Bland annat berördes frågor om diarieföringen vid departementen och allmänhetens tillgång till diarierna. I granskningen konstaterades bl.a. att Utrikesdepartementets 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. 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.

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 kommit in till Regeringskansliet den 14 och 15 oktober 2014 föreföll ha diarieförts den 29 oktober 2014. Utskottet hänvisade i sitt ställningstagande till 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.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet den 11 februari 2016 begärde utskottet svar på ett antal frågor. Som svar överlämnades den 3 mars 2016 en promemoria som upprättats inom Utbildningsdepartementet (bilaga A1.1.2).

Utskottet ställde i sin skrivelse en fråga om vilka omständigheter och underlag som låg till grund för regeringens ställningstagande att tills vidare inte tillgängliggöra de 303 miljoner kronor som enligt budgetpropositionen för 2016 skulle fördelas via regleringsbrev för kvalitetshöjande insatser i högre utbildning under 2016, samt när Regeringskansliet fick kännedom om dessa omständigheter och underlag. I svarspromemorian anges att de förslag till anslagsnivåer som lämnas i budgetpropositionen under hösten varje år bl.a. utgår från de prognoser som myndigheterna lämnar till Regeringskansliet i slutet av juli samma år. Myndigheternas prognoser omvandlas under augusti till slutliga prognoser utifrån den makrobild som ligger till grund för budgetpropositionen. Vidare anges att de prognoser som samtliga myndigheter

lämnar i oktober varje år under november och början av december bearbetas i Regeringskansliet för att ta fram en samlad prognos, i vilken hänsyn även tas till nya makroekonomiska bedömningar. Ett av syftena med denna prognosomgång är att följa upp de takbegränsade utgifterna i förhållande till utgiftstaket för innevarande år.

I promemorian anförts att flyktigmottagandet och antalet asylsökande i Sverige under hösten 2015 ökade till nivåer som kraftigt översteg den utveckling som hade prognostiserats i juli samma år. Den 22 oktober 2015 presenterade Migrationsverket en prognos som visade på väsentligt högre utgifter för mottagandet 2015 än vad riksdagen anvisat för detta år och även på högre utgifter för 2016 än vad som beräknats i budgetpropositionen för 2016. Mot den bakgrunden beslutade regeringen den 12 november 2015 propositionen Extra ändringsbudget för 2015 (prop. 2015/16:47), i vilken bl.a. öknings av anslagen för kostnader för flyktigmottagande föreslogs. Prognoserna om den framtida utvecklingen av antalet asylsökande och utgifterna förknippade med denna utveckling uppges dock i detta skede ha varit mycket osäkra, särskilt i ett längre perspektiv. Vidare uppges att Regeringskansliets samlade prognos i december 2015 visade på så pass kraftiga utgiftsökningar för 2016 att det fanns risk för att den beslutade nivån på utgiftstaket för 2016 skulle överskridas. I promemorian anförts att regeringen enligt budgetlagen är skyldig att vidta åtgärder när det finns en sådan risk och att regeringen mot denna bakgrund beslutade om utgiftsbegränsningar för vissa anslag i regleringsbrevet för 2016, däribland för anslaget 2:65 Särskilda åtgärder för universitet och högskolor.

Således, anförts sammanfattningsvis i promemorian, var den omständighet som ytterst låg till grund för regeringens ställningstagande att tills vidare inte tillgängliggöra de anslagna medlen att Sveriges flyktigmottagande under hösten 2015 ökade på ett sätt som inte kunde förutses vid framtagandet av budgetpropositionen för 2016, vilket riskerade att leda till att den beslutade nivån på utgiftstaket skulle överskridas.

Som svar på en fråga från utskottet om de omständigheter och underlag som låg till grund för ställningstagandet om nämnda utgiftsbegränsande åtgärder inom utgiftsområde 16 var kända inom Regeringskansliet när riksdagen beslutade om det aktuella anslaget den 17 december 2015, och om information om de förändrade förutsättningarna i så fall lämnades till riksdagen innan riksdagens beslut, anförts i promemorian att beredningen av regleringsbrevet för det aktuella anslaget pågick inom Regeringskansliet fram till dess att det beslutades den 18 december 2015. I svaret hänvisas vidare till att promemorian Utgiftsbegränsande åtgärder för 2016 (bilaga A1.1.4) offentliggjordes samma dag, vari det bl.a. angavs att regeringen skulle återkomma till riksdagen med en redovisning av utgiftsbegränsningarna.

Mot bakgrund av att det i förarbetena till budgetlagen anges att regeringens rätt att under vissa förutsättningar avstå från att utnyttja medel på anvisade anslag kan komma i fråga när förutsättningarna i olika avseenden har ändrats i förhållande till vad som var känt när riksdagen beslutade om anslaget,

efterfrågade utskottet i sin skrivelse vilka kommentarer det ger anledning till att regeringen dagen efter riksdagens budgetbeslut inom utgiftsområde 16 den 17 december 2015 informerade om att vissa anslagna medel inom utgiftsområdet tills vidare inte skulle göras tillgängliga. I svarspromemorian anføres att de förutsättningar som låg till grund för regeringens förslag i budgetpropositionen för 2016, och därmed riksdagens beredning av budgetförslaget, hade förändrats väsentligt under hösten 2015. Vid riksdagens beredning av förslagen i budgetpropositionen fanns enligt promemorian inte några färdiga bedömningar av utgiftsökningarna till följd av det ökade flyktingmottagandet eller av det sammanhängande behovet av utgiftsbegränsande åtgärder. Det anføres att den situation som uppstod under hösten 2015 bedömdes vara sådan att det var motiverat att enligt 3 kap. 12 § budgetlagen besluta att medel på bl.a. det aktuella anslaget inte skulle användas.

På utskottets fråga om varför skrivelsen från ministern för högre utbildning och forskning till rektorerna vid universiteten och högskolorna den 18 december 2015 diariefördes i Utbildningsdepartementet den 26 januari 2016, och hur hanteringen överensstämmer med gällande bestämmelser om diarieföring av allmänna handlingar, anges att handlingen på grund av ett förbiseende inte registrerades så snart den upprättats, vilket borde ha skett.

Utskottets ställningstagande

I fråga om regeringens genomförande av riksdagens utgiftsbeslut framgår av förarbetena till regeringsformen att det får ankomma på regeringen att under parlamentariskt ansvar avgöra i vad mån de utgifter som anslag möjliggör ska verkställas. Det understryks att det inte är aktuellt att tänka sig att regeringen skulle vägra bedriva verksamheter som riksdagen beslutat därför att den gör en annan avvägning om resursanvändningen än riksdagen, samt att regeringen är skyldig att se till att de åtaganden som staten har till följd av lagar eller förpliktelser fullföljs och att den är bunden av riksdagens anslagsvillkor.

Enligt budgetlagen är regeringen skyldig att vidta åtgärder om det finns risk för att ett beslutat utgiftstak kan komma att överskridas, t.ex. genom att besluta att anvisade medel helt eller delvis inte ska användas. Av förarbetena till budgetlagens bestämmelse om regeringens rätt att under vissa förutsättningar avstå från att utnyttja medel på anvisade anslag framgår att lagstiftaren förutsett en situation där förutsättningarna förändrats i förhållande till vad som var känt när riksdagen beslutade om anslaget, varpå regeringen har möjlighet att tillämpa prövningsrätten för att sedan redovisa sitt beslut för riksdagen så snart det lämpligen kan ske. Enligt förarbetena kan det bli fråga om selektiva åtgärder, som kan riktas mot enstaka anslag och motiveras av särskilda omständigheter i en verksamhet, eller om generella åtgärder, som kan riktas mot ett stort antal anslag och motiveras av tvingande statsfinansiella eller andra samhällsekonomiska skäl.

Av granskningen i det aktuella ärendet framgår att riksdagen den 17 december 2015, i enlighet med budgetpropositionen, beslutade om medel för kvalitetshöjande insatser vid högre utbildning som skulle fördelas via regleringsbrev för 2016. Dagen därpå beslutade regeringen regleringsbrev för 2016 avseende det aktuella anslaget. Av regleringsbrevet framgår att den anslagspost som avser medlen för kvalitetshöjande insatser vid högre utbildning får användas först efter beslut av regeringen. Samma dag informerade ansvarigt statsråd berörda myndigheter om att de anslagna medlen tills vidare inte skulle göras tillgängliga. Utskottet konstaterar att det i det aktuella fallet, med anledning av Sveriges flyktningmottagande under hösten 2015, rör sig om en situation där förutsättningarna förändrades snabbt under pågående beredning av budgeten i riksdagen. I Regeringskansliets svar på utskottets frågor anförs att det vid riksdagens beredning av förslagen i budgetpropositionen inte fanns några färdiga bedömningar av utgiftsökningarna till följd av det ökade flyktningmottagandet eller av det sammanhängande behovet av utgiftsbegränsande åtgärder, samt att beredningen av regleringsbrevet för det aktuella anslaget pågick inom Regeringskansliet fram till dess att det beslutades den 18 december. Vidare har det framgått av granskningen att åtgärden ingick i ett paket av utgiftsbegränsande åtgärder på drygt 8 miljarder kronor inom flera olika utgiftsområden.

Riksdagens budgetbeslut är den självklara utgångspunkten när regeringen beslutar om regleringsbrev och om andra åtgärder med anledning av statens budget. Regeringen är samtidigt skyldig att vidta åtgärder vid risk för överskridande av utgiftstaket. Utskottet anser att regeringens agerande i fråga om hanteringen av riksdagens budgetbeslut om särskilda medel till universitet och högskolor med hänsyn till omständigheterna varit förenligt med ändamålet med regeringens prövningsrätt och dess skyldighet att vidta åtgärder vid risk för överskridande av utgiftstaket. I fråga om åtgärdens karaktär bör regeringens beslut om det anvisade anslaget i det aktuella fallet ses som en del av en generell åtgärd.

Några formella omständigheter som motiverar utskottet att rikta någon anmärkning mot regeringen i fråga om hanteringen av budgetbeslutet föreligger således inte. Samtidigt noterar 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 rör 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.

Granskningen visar att det 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 har tidigare anfört att allmänna handlingar enligt huvudregeln i 5 kap. 1 § offentlighets-

och sekretesslagen ska registreras så snart de kommit in eller upprättats och förutsatt att man inom Regeringskansliet följer bestämmelserna om registrering av allmänna handlingar. Mot bakgrund av den brist i diarieföringen som framkommit i den nu aktuella granskningen finner utskottet anledning att inskräpa vikten av att så sker.

1.2 Socialförsäkringsministerns hantering av riksdagens beslut om jämställdhetsbonusen i föräldraförsäkringen

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2127-2014/15), *bilaga A1.2.1*, begärs det att utskottet granskar om regeringens och i synnerhet statsrådet Annika Strandhälls hantering av riksdagens beslut om en höjning av jämställdhetsbonusen i föräldraförsäkringen är förenlig med regeringens ansvar att verkställa riksdagens beslut.

Av anmälan framgår att riksdagen under budgetbehandlingen hösten 2014 valde att bifalla allianspartiernas gemensamma budgetmotion och därmed förslagen om en höjning av jämställdhetsbonusen i föräldraförsäkringen och om ett tillkännagivande till regeringen om att genomföra denna höjning. Anmälaren framhåller att pengar har avsatts för nämnda reform fr.o.m. den 1 januari 2015 och att det därutöver krävs en begränsad lagändring för att genomföra reformen. Enligt anmälaren uppgav regeringen drygt tre månader efter riksdagens rambeslut att frågan bereddes, och därutöver har regeringen varken lämnat någon information om huruvida den avser att överlämna en proposition till riksdagen eller när ett eventuellt överlämnande kan tänkas äga rum.

I anmälan framhålls att en utgångspunkt för vårt parlamentariska system är att regeringen ska verkställa riksdagens beslut och att verkställigheten ska ske med den skyndsamhet som varje beslut kräver. I nu aktuellt ärende bör det enligt anmälaren ske särskilt skyndsamt eftersom det rör sig om en mindre förändring och riksdagen har avsatt pengar för ett genomförande av reformen.

Underlag för granskningen

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

Utredning i ärendet

Bakgrund

Riksdagen behandlade den 3 december 2014 finansutskottets betänkande 2014/15:FiU1, där regeringens budgetproposition för 2015 med förslag till

utgiftsram för bl.a. utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn behandlades. Riksdagen beslutade att bifalla allianspartiernas förslag till utgiftsramar för 2015 (rskr. 2014/15:29).

I samband med socialförsäkringsutskottets behandling av hur bl.a. anslagen för utgiftsområde 12 skulle fördelas inom utgiftsområdesramen för 2015 föreslog utskottet att riksdagen skulle anvisa anslagen i enlighet med allianspartiernas förslag och tillkännage för regeringen som sin mening vad utskottet anförde om utökad jämställdhetsbonus (bet. 2014/15:SfU3). I sitt ställningstagande hänvisade utskottet till allianspartiernas förslag i budgetmotionen om ett tillkännagivande till regeringen om att jämställdhetsbonusen borde förstärkas för de föräldrar som delar jämnt på föräldraledigheten under de 60 sista bonusdagarna (s. 16). Ett par som delar helt lika skulle med nämnda förslag enligt allianspartierna få 19 500 kronor, vilket motsvarar en ökning med 6 000 kronor. Utskottet ställde sig bakom förslaget och delade allianspartiernas bedömning att ett mer jämställt föräldraskap är en central del i arbetet med att minska sjukskrivningstalen bland kvinnor och att minska löneskillnaderna mellan män och kvinnor. Anslaget 1:2 Föräldraförsäkring skulle därför enligt utskottet tillföras 35 miljoner kronor för 2015 och därefter ett årligt tillskott om 70 miljoner kronor. Utskottet anförde vidare att regeringen borde återkomma skyndsamt till riksdagen med förslag till lagändringar i enlighet härmed. Utskottet föreslog att riksdagen skulle tillkännage för regeringen vad utskottet anfört om en utökad jämställdhetsbonus. Riksdagen, som behandlade utskottets betänkande den 12 december 2014, beslutade i enlighet med socialförsäkringsutskottets förslag (rskr. 2014/15:48).

Enligt 9 kap. 8 § riksdagsordningen ska regeringen varje år i en skrivelse till riksdagen redovisa vilka åtgärder regeringen har vidtagit med anledning av de riksdagsskrivelser som överlämnats till regeringen. Den 19 mars 2015 beslutade regeringen att överlämna nämnda skrivelse till riksdagen. Av skrivelsen framgår bl.a. att riksdagens tillkännagivande om utökad jämställdhetsbonus bereddes inom Regeringskansliet (skr. 2014/15:75 s. 71). Denna del föranledde inget uttalande från riksdagen (bet. 2014/15:KU21, rskr. 2014/15:236).

Den 9 april 2015 beslutade regeringen att överlämna propositionen Vårändringsbudget för 2015 (prop. 2014/15:99) till riksdagen. I propositionen föreslog regeringen bl.a. en minskning av anslaget 1:2 Föräldraförsäkring inom utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn. Regeringen framhöll att det krävs avgörande steg för att uppnå ett mer jämställt nyttjande av föräldrapenningen och att barns rätt till båda föräldrarna behöver stärkas (s. 92). Enligt regeringen hade de sedan tidigare införda reserverade månaderna i föräldrapenningen haft positiva effekter på mäns uttag av föräldrapenning. Mot bakgrund av detta avsåg regeringen att återkomma till riksdagen med förslag om att ytterligare en månad av föräldrapenningen ska reserveras för vardera föräldern. Regeringen framhöll att den i denna del gjorde en annan bedömning än riksdagen och att jämställdhetsbonusen därför

inte skulle förstärkas. Sammantaget ansåg regeringen att anslaget 1:2 Föräldraförsäkring borde minskas med 35 miljoner kronor 2015. Utgifterna bedömdes fr.o.m. 2016 minska med 70 miljoner kronor per år. Minskningen av anslaget skulle enligt regeringen användas för att bidra till finansieringen av förslagen om ökade anslag i propositionen.

Allianspartierna yrkade i en gemensam partimotion bl.a. att ramen för utgiftsområde 12 skulle minska med 172 miljoner kronor i förhållande till regeringens förslag (motion 2014/15:3089). Enligt motionärerna borde den budget som riksdagen hade beslutat för 2015 i dessa delar ligga fast, och därmed borde anslaget 1:3 Underhållsstöd minska med 207 miljoner kronor och anslaget 1:2 Föräldraförsäkring öka med 35 miljoner kronor.

Finansutskottet föreslog att riksdagen skulle godkänna en ändrad ram för bl.a. utgiftsområde 12 och anvisa ändrade anslag inom utgiftsområdet i enlighet med utskottets förslag (bet. 2014/15:FiU21). Därmed föreslog utskottet att riksdagen skulle bifalla regeringens förslag och avslå allianspartiernas motion i motsvarande del. I denna del i betänkandet finns en reservation (M, C, FP, KD). Den 16 juni 2015 beslutade riksdagen i enlighet med finansutskottets förslag (rskr. 2014/15:255).

Gällande ordning m.m.

Finansmakten

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).

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 och budgetlagen (2011:203).

Riksdagen beslutar om statens budget och om anslag för bestämda ändamål (9 kap. 1 och 3 §§ RF). Anslagen får inte användas på annat sätt än riksdagen har bestämt (9 kap. 7 § RF).

I 1973 års grundlagsproposition anfördes att frågan om regeringens rätt att helt eller delvis lämna anslag som anvisats av riksdagen obegagnade inte är av någon stor betydelse i ett parlamentariskt statsskick (prop. 1973:90 s. 224). Det är inte aktuellt att tänka sig att regeringen skulle vägra bedriva verksamheter som riksdagen beslutat därför att den gör en annan avvägning om resursanvändningen än riksdagen. Justitieministern ansåg emellertid att regeringsformen borde inta den principiella ståndpunkten att det får ankomma på regeringen att under parlamentariskt ansvar avgöra i vad mån de utgifter som anslagen möjliggör ska verkställas. Regeringen har alltså en prövningsrätt. En sådan rätt har enligt justitieministern sin främsta praktiska betydelse i ett läge då det från stabiliseringspolitisk synpunkt blir önskvärt att utan dröjsmål begränsa de statliga utgifterna. Också när det gäller att tillvarata

uppkommande besparingsmöjligheter är en sådan prövningsrätt av betydelse. Justitieministern ansåg att Grundlagberedningens motivuttalande (se SOU 1972:15 s. 176) att riksdagens utgiftsbeslut i princip ska verkställas inte borde vara vägledande. Justitieministern framhöll att regeringen givetvis alltid måste respektera att vissa utgifter måste göras på grund av lag eller för staten föreliggande förpliktelser. Av betydelse är vidare att regeringen är bunden av riksdagens anslagsvillkor. Av dessa kan följä att ett visst anslag inte isolerat kan lämnas obegagnat med hänvisning till att det ingår som ett led i en större utgiftsplan.

I grundlagspropositionen anfördes vidare att varje utgiftsanordning av regeringen eller någon annan myndighet måste ha sin grund i ett riksdagsbeslut och följä de villkor för medlens användning som riksdagen har ställt upp i beslutet (prop. 1973:90 s. 332). Däremot är regeringen inte rättsligt förpliktad att verkställa riksdagens budgetbeslut. I linje med detta ligger att regeringen, när den ställer medel till en myndighets förfogande, ska kunna ge ytterligare föreskrifter för användningen, förutsatt att föreskrifterna inte strider mot innehållet i riksdagens beslut.

Konstitutionsutskottet anslöt sig till de allmänna grunder för finansmakten som angetts i propositionen (bet. KU 1973:26 s. 57).

I en grundlagskommentar anfördes att regeln i 9 kap. 7 § RF att anslag och inkomster inte får användas på annat sätt än vad riksdagen har bestämt för sin tillämpning förutsätter att det framgår av riksdagens beslut vad anslaget ska användas till (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 450 f.). Regeringen kan närmare ange förutsättningarna för myndigheternas disposition av anslaget. Dessa anvisningar får givetvis inte strida mot riksdagens avsikter med anslaget.

Enligt 3 kap. 12 § budgetlagen får regeringen besluta att medel på ett anvisat anslag inte ska användas, om detta är motiverat av särskilda omständigheter i en verksamhet eller av statsfinansiella eller andra samhälls-ekonomiska skäl.

Denna bestämmelse har funnits sedan lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen) trädde i kraft den 1 januari 1997.¹ Enligt förarbetena kan detta komma i fråga när förutsättningarna i olika avseenden har ändrats i förhållande till vad som var känt när riksdagen beslutade om anslaget (prop. 1995/96:220 s. 87 f., bet. 1996/97:KU3 s. 20). Det understryks i propositionen att regeringen självfallet inte får underlåta att utnyttja ett anslag enbart på den grunden att den ogillar anslagets syfte eller omfattning. Regeringen är också förpliktad att se till att de åtaganden som staten har till följd av lagar eller avtal fullföljs. Vidare är regeringen bunden av riksdagens anslagsvillkor.

Konstitutionsutskottet framhöll när budgetlagen infördes att den inte innebär någon begränsning i riksdagens möjligheter enligt regeringsformen att besluta om ytterligare villkor för medelsanvisningen, utöver vad som framgår

¹ Lagen upphörde att gälla den 1 april 2011 då budgetlagen (2011:203) trädde i kraft.

av budgetlagen och speciallagstiftningen inom respektive verksamhetsområde. Utskottet anförde följande (bet. 1996/97:KU3 s. 17 f.):

En ändring, precisering eller komplettering av regeringens förslag till medelsanvisning – utan att någon ändring föreslås i fråga om storleken av medelsanvisningen – markeras ibland av utskotten i hemställan med formuleringen ”att riksdagen *med anledning av* (kurs. här) regeringens förslag ... anvisar ...”. Någon enhetlig ordning då det gäller utformningen av riksdagens beslut i budgetfrågor i nu aktuella fall finns emellertid inte. Oavsett formulering är dock regeringen bunden av riksdagens uttalanden om villkoren för medelsanvisningen.

Regeringen lämnar enligt 9 kap. 10 § RF efter budgetperiodens slut en årsredovisning för staten till riksdagen. Årsredovisningen ska lämnas till riksdagen senast den 15 april året efter budgetåret och innehålla bl.a. utfallet på budgetens anslag (10 kap. 5 och 6 §§ budgetlagen).

Budgetprocessen i riksdagen

Enligt 9 kap. 5 § riksdagsordningen (RO) ska regeringen lämna en proposition med förslag till statens inkomster och utgifter för det kommande budgetåret (budgetproposition), och budgetåret sammanfaller med kalenderåret. Budgetpropositionen ska innehålla en finansplan och ett förslag till beslut om statens budget. I förslaget till statens budget ska utgifterna hänföras till utgiftsområden som anslagen ska fördelas på, om inte riksdagen med stöd av 11 kap. 18 § RO genom lag har beslutat något annat. Budgetpropositionen ska som huvudregel lämnas senast den 20 september (tilläggsbestämmelse 9.5.1 till RO).

Vid behandlingen av budgetpropositionen i riksdagen tillämpas den s.k. rambeslutsprocessen. Denna process innebär att beslut om statens budget för det närmast följande budgetåret fattas i två steg (11 kap. 18 § RO). I första steget i denna budgetprocess fastställer riksdagen genom ett enda beslut bl.a. en utgiftsram för varje utgiftsområde. Utgiftsramen anger det belopp som utgiftsområdets anslag får högst uppgå till. Det innebär att summan av de utgifter som hör till utgiftsområdet får högst uppgå till det belopp som riksdagen har beslutat. Det är finansutskottet som ansvarar för beredningen av denna del (7 kap. 9 § RO). I andra steget i budgetprocessen fastställer riksdagen genom ett enda beslut hur anslagen för varje utgiftsområde ska fördelas inom utgiftsramen. I detta steg beslutas även om bemyndiganden om ekonomiska åtaganden. Denna del bereds av det utskott till vilket ansvarsområde utgiftsområdet hör.

Av tilläggsbestämmelse 9.5.2 till RO följer att regeringen årligen senast den 15 april ska lämna en proposition med förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken (ekonomisk vårproposition). Därutöver får regeringen enligt 9 kap. 6 § RO som huvudregel vid högst två tillfällen lämna en proposition med förslag till ändringar i statens budget för det löpande budgetåret. En sådan proposition lämnas i anslutning till budgetpropositionen eller den ekonomiska vårpropositionen (tilläggsbestämmelse 9.6.1 till RO).

Av 11 kap. 18 § femte stycket RO framgår att ändringar i statens budget som huvudregel beslutas genom ett enda beslut. Det är finansutskottet som ansvarar för beredningen av förslag om ändringar i statens budget (7 kap. 9 § RO).

Tillkännagivanden

En vanlig form av riksdagsuttalanden är s.k. tillkännagivanden till regeringen (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 67). Grundlagsutredningen framhöll att möjligheten att besluta om tillkännagivanden till regeringen utgör en viktig funktion för riksdagen (SOU 2008:125 s. 304 f.). Detta kommer dock inte till uttryck i regeringsformen, där begreppet tillkännagivanden inte nämns. Inom Grundlagsutredningen hade det bl.a. mot denna bakgrund diskuterats om det fanns anledning att i någon form reglera användningen av tillkännagivanden.

Grundlagsutredningen konstaterade att det inte finns någon konstitutionell skyldighet för regeringen att följa ett tillkännagivande från riksdagen. Om regeringen inte följer ett tillkännagivande har riksdagen möjlighet att utnyttja sin normgivningsmakt eller finansmakt för att åstadkomma det resultat som tillkännagivandet syftade till. Riksdagen har även ytterst möjligheten att avge en misstroendeförklaring mot regeringen.

Vidare anförde Grundlagsutredningen att den konstitutionella praxis som vuxit fram innebär att utgångspunkten bör vara att regeringen tillgodoser ett tillkännagivande, men om regeringen inte delar riksdagens mening i en fråga och inte har för avsikt att tillgodose riksdagens önskemål, bör den underrätta riksdagen om detta inom den tidsgräns som angetts i tillkännagivandet. Även skälen till varför regeringen inte har tillgodosett tillkännagivandet bör redovisas (se bl.a. bet. 2007/08:KU21 s. 11 f.).

Grundlagsutredningen ställde frågan om praxis för tillkännagivanden bör återspeglas i regeringsformen. Det skulle t.ex. kunna åstadkommas genom att det infördes en bestämmelse om att regeringen inom den tidsgräns som ges i ett tillkännagivande ska underrätta riksdagen om vilka åtgärder som har vidtagits eller som regeringen avser att vidta med anledning av riksdagens önskemål. Samtidigt konstaterade Grundlagsutredningen att dagens ordning i allt väsentligt fungerar väl. Det kunde dessutom enligt utredningen inte uteslutas att dagens praxis kan komma att utvecklas ytterligare, något som skulle kunna försvåras med en reglering i grundlag.

Sammantaget ansåg Grundlagsutredningen att någon bestämmelse som reglerar riksdagens tillkännagivanden till regeringen inte borde införas i regeringsformen.

Även i Översyn av riksdagsordningen (2012/13:URF3) behandlas riksdagens tillkännagivanden. Kommittén för översynen av riksdagsordningen fann inte skäl att föreslå några ytterligare uttalanden om tillkännagivandenas status.

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har vid flera tillfällen tagit upp frågan om regeringens skyldighet att följa riksdagens tillkännagivanden.

I betänkande 1994/95:KU30 underströk utskottet att utgångspunkten måste vara att det önskemål som tillkännagivandet avser bör tillgodoses (s. 42). Om det visar sig föreligga omständigheter som hindrar ett genomförande eller om regeringen gör en annan bedömning än riksdagen måste regeringen dock kunna underlåta att vidta de åtgärder som tillkännagivandet avser. En förutsättning bör då enligt utskottet vara att regeringens bedömningar redovisas för riksdagen.

Riksdagens tillkännagivanden behandlades även av utskotten våren 2003 (bet. 2002/03:KU30). I sitt ställningstagande hänvisade utskottet till tidigare uttalanden om att utskottet förutsätter att regeringen hör samman riksdagens tillkännagivanden och att regeringen redovisar för riksdagen sina bedömningar om de begärda åtgärderna inte vidtas (s. 28). Utskottet anförde vidare att om regeringen inte avser att vidta en begärd åtgärd i enlighet med riksdagsbeslutet måste detta redovisas för riksdagen inom tidsramen, om en sådan har uppställts av riksdagen. Även skälen för att riksdagsbeslutet inte följs bör enligt utskottet tas upp i sammanhanget. Utskottet anförde vidare att om en redovisning inte kan ges i en skrivelse eller en proposition till riksdagen bör den lämnas till riksdagen i en annan form som gör den tillgänglig för riksdagens samtliga ledamöter.

Vid behandlingen av senare regeringsskrivelser om behandlingen av riksdagens skrivelser och i granskningen hänvisades till detta och tidigare uttalanden (bet. 2002/03:KU29, 2003/04:KU21, 2004/05:KU24 och 2005/06:KU20).

Konstitutionsutskottet granskade våren 2015 tilldelningen av anslagsmedel till Arbetsförmedlingen efter riksdagens budgetbeslut (bet. 2014/15:KU20). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet att det av materialet som hade redovisats i ärendet inte framgick något annat än att regeringen på det sätt som är brukligt hade genomfört riksdagens beslut i aktuella delar eller beredde förordningsändringar som innebar att riksdagens beslut skulle komma att genomföras (s. 210 f). Utskottet konstaterade också att nivån på anslaget i regleringsbrevet överensstämde med riksdagens beslut utan att det i regleringsbrevet fullt ut preciserades hur mycket som fick användas till olika verksamheter. Utskottet påminde om att riksdagens budgetbeslut är den självklara utgångspunkten när regeringen beslutar om regleringsbrev och om andra åtgärder med anledning av statens budget, t.ex. förordningsändringar. Utskottet anförde vidare att statens budgetår sammanfaller med kalenderåret och att regeringens åtgärder med anledning av riksdagens budgetbeslut bör vidtas så att budgetbeslutet i allt väsentligt genomförs vid årets början. Om någon del undantagsvis kräver längre beredning ska enligt utskottet strävan vara att åtgärderna genomförs så snart det är möjligt.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 11 februari 2016 en svarspromemoria utarbetad inom Socialdepartementet (bilaga A1.2.2).

Av promemorian framgår att efter riksdagens beslut den 12 december 2014 om en höjning av jämställdhetsbonusen i föräldraförsäkringen påbörjades i Socialdepartementet ett arbete med att analysera vilka åtgärder som skulle krävas för att verkställa beslutet. Den 27 december 2014 presenterades decemberöverenskommelsen, och genom överenskommelsen fanns det förutsättningar för regeringen att få stöd i riksdagen för sina budgetförslag. Med anledning av detta påbörjades ett arbete med att ta fram ett förslag om ändrad medelsfördelning i propositionen Vårändringsbudget för 2015. Bland annat skulle den medelsförstärkning för jämställdhetsbonusen som riksdagen hade beslutat tas bort, och i nämnda proposition föreslog regeringen också ett ändrat anslag i denna del. Regeringen överlämnade propositionen till riksdagen den 9 april 2015, och den 16 juni 2015 beslutade riksdagen i enlighet med förslaget.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att det parlamentariska läget förändrades genom decemberöverenskommelsen på så sätt att det fanns förutsättningar för regeringen att få stöd i riksdagen för sina budgetförslag. Mot bakgrund därav får regeringens hantering av det aktuella riksdagsbeslutet anses rimlig.

1.3 Arbetsmarknadsministerns hantering av tillkännagivanden om översyn av Arbetsförmedlingen

Ärendet

Anmälningarna

I två anmälningar till konstitutionsutskottet (dnr 2241-2014/15 och 2442-2014/15), *bilaga A1.3.1–2*, begärs att utskottet granskar regeringen och statsrådet Ylva Johansson 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.

Regeringen återkom till riksdagen den 15 april 2015 och meddelade i en skrivelse att den inte hade för avsikt att återuppta utredningen och i och med detta ansåg att tillkännagivandet var slutbehandlat.

I en av anmälningarna (dnr 2241-2014/15) anförts vikten av att regeringen följer etablerad praxis och hörsammar riksdagens tillkännagivanden. Anmälningen framhåller att huvuddelen av de åtgärder som regeringen hänvisade till i skrivelsen redan var kända för riksdagen före den 12 februari då riksdagen fattade beslut om tillkännagivandet och att dessa inte vidtagits

med anledning av tillkännagivandet. Man begär därför att konstitutionsutskottet utreder regeringens och statsrådet Ylva Johanssons agerande i denna fråga.

I den andra anmälningen (dnr 2242-2014/15) anförs att riksdagens beslut är tydligt och att regeringen går emot det beslut som riksdagen fattat. Anmälaren uppmanar utskottet att granska om det är förenligt med regeringsformens bestämmelser eller övrig tillämplig lagstiftning och praxis att regeringen inte följer det beslut som riksdagen fattat om att återuppta utredningen av Arbetsförmedlingen.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Arbetsmarknadsdepartementet, *bilaga A1.3.3*.

Utredning i ärendet

Tillkännagivanden

Grundlagsutredningen (SOU 2008:125 s. 304 f.) framhöll att möjligheten att besluta om tillkännagivanden till regeringen utgör en viktig funktion för riksdagen. Detta kommer dock inte till uttryck i regeringsformen, där begreppet tillkännagivanden inte nämns. Inom Grundlagsutredningen hade det bl.a. mot denna bakgrund diskuterats om det fanns anledning att i någon form reglera användningen av tillkännagivanden.

Någon konstitutionell skyldighet för regeringen att följa ett tillkännagivande från riksdagen finns inte, konstaterade utredningen. Det är således ett oreglerat institut men som likväl kan vara politiskt betydelsefullt. Den konstitutionella praxis som vuxit fram innebär bl.a. att utgångspunkten bör vara att regeringen tillgodoser ett tillkännagivande.

Om regeringen inte följer ett tillkännagivande har riksdagen möjlighet att utnyttja sin normgivningsmakt eller finansmakt för att åstadkomma det resultat som tillkännagivandet syftade till. Riksdagen har även ytterst möjligheten att lämna en misstroendeförklaring mot regeringen.

Om regeringen inte delar riksdagens mening i en fråga och inte har för avsikt att tillgodose riksdagens önskemål, bör den underrätta riksdagen om detta inom den tidsgräns – när sådan anges – som angetts i tillkännagivandet. Även skälen till att regeringen inte har tillgodosett tillkännagivandet bör då redovisas (2011/12:KU21 s. 34).

Grundlagsutredningen ställde frågan huruvida praxis för tillkännagivanden borde återspeglas i regeringsformen. Det skulle t.ex. kunna ske genom att en bestämmelse infördes som innebar att regeringen inom den tidsgräns som ges i ett tillkännagivande ska underrätta riksdagen om vilka åtgärder som vidtagits eller som man avser att vidta med anledning av riksdagens önskemål. Samtidigt kunde Grundlagsutredningen konstatera att dagens ordning i allt väsentligt fungerar väl. Även i Översyn av riksdagsordningen behandlas

riksdagens tillkännagivanden (2012/13:URF3). Kommittén för översynen av riksdagsordningen fann inte skäl att göra några ytterligare uttalanden om tillkännagivandenas status.

I betänkande 1994/95:KU30 (s. 42) underströk utskottet att utgångspunkten måste vara att det önskemål som tillkännagivandet avser bör tillgodoses. Om det visar sig finnas omständigheter som hindrar ett genomförande eller om regeringen gör en annan bedömning än riksdagen måste regeringen dock kunna underlåta att vidta de åtgärder som tillkännagivandet avser. En förutsättning borde då enligt utskottet vara att regeringens bedömningar redovisades för riksdagen. I 2014/15:KU20 framkommer att även skälen till att regeringen inte har tillgodosett tillkännagivandet bör redovisas. En målsättning är givetvis att beredningsåtgärder med anledning av ett tillkännagivande från riksdagen påbörjas så snart som möjligt. Våren 2003 uttalade utskottet (bet. 2002/03:KU30 s. 28) följande:

Som konstitutionsutskottet tidigare anfört förutsätter utskottet att regeringen hörsammar riksdagens tillkännagivanden och att regeringen redovisar för riksdagen sina bedömningar om de begärda åtgärderna inte vidtas. Om regeringen inte avser att vidta en begärd åtgärd i enlighet med riksdagsbeslutet måste detta enligt utskottets mening redovisas för riksdagen inom tidsramen, om en sådan uppställts av riksdagen. Även skälen för att riksdagsbeslutet inte följs bör tas upp i sammanhanget. Om en redovisning inte kan ges i skrivelse eller proposition till riksdagen bör den enligt utskottets mening lämnas till riksdagen i annan form som gör den tillgänglig för riksdagens samtliga ledamöter.

Om tillkännagivandet inte har någon tidsram som uppställts av riksdagen bör regeringen göra ansträngningar för att undvika onödig tidsutdräkt (se t.ex. bet. 2003/04:KU21, bet. 2008/09:KU21, bet. 2010/11:KU21, bet. 2011/12:KU21, bet. 2013/14:KU21 och bet. 2014/15:KU21). Utskottet framhöll i detta sammanhang också vikten av att det särskilt vid längre tidsutdräkter ges fullgod information om orsakerna och att informationen självfallet kunde ges också i andra sammanhang än i skrivelse 75.

Skrivelse 75

I skrivelse 75 lämnar regeringen årligen en redovisning av de beslut regeringen fattat med anledning av de riksdagsbeslut som meddelats i riksdagens skrivelser till regeringen. Redogörelsen är knuten till de skrivelser där riksdagen meddelar regeringen sina beslut. Redogörelsen tar upp samtliga riksdagsskrivelser från det senaste kalenderåret som är ställda till regeringen och äldre riksdagsskrivelser som inte tidigare har rapporterats som slutbehandlade av regeringen.

Regeringen redovisar vilka ärenden den anser är slutbehandlade. I en artikel skriver Thomas Larue följande om slutbehandling av tillkännagivanden (Larue, ”Riksdagens tillkännagivanden till regeringen”, Svensk Juristtidning, 2015, häfte 2, s. 95):

Under KU:s behandling av skrivelse 75 händer det ibland (dock sällan, i genomsnitt avseende cirka ett till två tillkännagivanden varje år) att ett

antal riksdagsutskott inte delar regeringens slutbehandling av vissa tillkännagivanden. Dessa utskott redovisar vanligtvis sina bedömningar till KU genom yttranden. KU konstaterar i sin tur att de berörda utskotten inte delar regeringens slutbehandling av tillkännagivandena och förutsätter att regeringen vidtar de åtgärder som krävs för att utskottens synpunkter ska beaktas. Regeringen har alltid agerat lyhört visavi de ställningstaganden som lämnats av utskotten. Ett exempel på detta är NU:s invändning mot slutbehandlingen av tillkännagivandet om samordnad information vid företagsstart (yttrande 2012/13:NU5y och bet. 2012/13:KU21 s. 40.). Regeringen tog tillbaka sin slutbehandling och fortsatte sin redovisning av hanteringen av tillkännagivandet året därpå (Skr. 2013/14:75 s. 127 f.).

Larue menar att det har utvecklats en konstitutionell praxis ”där regeringen och utskotten gemensamt avgör när tillkännagivanden [...] kan anses som slutbehandlade”. I sin artikel tar han upp ett fall från våren 2014 där konstitutionsutskottet uppmärksammades av försvarsutskottet på tre tillkännagivanden där försvarsutskottet ansåg att regeringens beredningsåtgärder inte svarade fullt ut mot tillkännagivandena. Försvarsutskottet förutsatte att regeringens beredning skulle fortsätta, och konstitutionsutskottet delade denna bedömning (yttr. 2013/14:FöU2y, bet. 2013/14:KU21 s. 30).

I ett betänkande från konstitutionsutskottet lyfts frågan om slutbehandling fram. Utskottet framhåller ”den betydelse regeringens rapportering om huruvida riksdagsskrivelser är slutbehandlade eller inte och om de beredningsåtgärder som genomförts eller planeras har för att riksdagen ska kunna avgöra om regeringen genomfört de beslut som riksdagen fattat” (bet. 2009/10:KU21 s. 23).

Översyn av Arbetsförmedlingen

I februari 2014 beslutade den dåvarande alliansregeringen att tillsätta en utredning som skulle göra en översyn av Arbetsförmedlingen (dir. 2014:15). I sammanfattningen av uppdraget framgick följande:

En särskild utredare ska göra en bred översyn av Arbetsförmedlingen. Utredaren ska utifrån de senaste årens reformer och förändringar på arbetsmarknaden analysera myndighetens förutsättningar att framgångsrikt genomföra sitt uppdrag att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt.

Den nuvarande regeringen beslutade den 15 januari 2015 att avsluta översynen av Arbetsförmedlingen. Detta ledde till att allianspartierna och Sverigedemokraterna, med stöd i initiativrätten i 9 kap. 16 § riksdagsordningen, väckte ett utskottsinitiativ att tillkännage för regeringen att återuppta översynen av Arbetsförmedlingen enligt tidigare direktiv senast den 15 april 2015 (bet. 2014/15:AU6). I sitt ställningstagande anför utskottet följande:

En av de största utmaningarna inom arbetsmarknadspolitiken är att få en väl fungerande Arbetsförmedling. I dag finns det brister i effektivitet, kontroll och måluppfyllelse. Fortfarande förmedlas det för få jobb i förhållande till de stora resurser som myndigheten förfogar över. En stor del av personalen upplever att de inte hinner med sina arbetsuppgifter, och i flera undersökningar hamnar Arbetsförmedlingen långt ned när man mäter förtroendet för olika myndigheter. Eftersom det rör en myndighet

som är central för arbetsmarknadspolitiken anser utskottet att situationen är allvarlig.

Den senaste breda översynen av Arbetsförmedlingen och arbetsmarknadspolitiken gjordes av Arbetsmarknadspolitiska kommittén i mitten av 1990-talet. Utvecklingen på arbetsmarknaden och de senaste årens reformer har sannolikt haft stor betydelse för Arbetsförmedlingens förutsättningar att genomföra sitt uppdrag. Med syftet att förbättra Arbetsförmedlingen och därigenom arbetsmarknadens funktionssätt tillsatte den dåvarande alliansregeringen 2014 en utredare med uppdraget att göra en bred översyn av myndigheten. Utredningen hade kommit en god bit på väg när den rödgröna regeringen den 15 januari 2015 beslutade att avsluta dess arbete. Utskottet anser att utredningen är för viktig för att inte få föras i hamn. Det är inte alltid så att svaren på hur en arbetsförmedling möter dagens arbetsmarknad och dagens arbetssökande finns hos politikerna. Därför menar utskottet att det krävs en omfattande genomlysning i form av en utredning.

Mot denna bakgrund och med stöd av initiativrätten i 9 kap. 16 § riksdagsordningen föreslår utskottet att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att arbetet med översynen av Arbetsförmedlingen ska återupptas senast den 15 april 2015 och enligt tidigare beslutade direktiv.

Riksdagen följde utskottets förslag den 12 februari 2015 (rskr. 2014/15:100).

Riksrevisionens rapport om Arbetsförmedlingens arbete vid varsel m.m. (skr. 2014/15:42)

I skrivelse 2014/15:42 Riksrevisionens rapport om Arbetsförmedlingens arbete vid varsel m.m. återkom regeringen till riksdagen den 15 april 2015 med ett svar på tillkännagivandet. I den redogjorde regeringen för dess ställningstagande:

Regeringen har i budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1, bet. 2014/15:AU2, rskr. 2014/15:89) redovisat sin inriktning när det gäller utvecklingen av Arbetsförmedlingen. För att kunna möta utmaningarna på dagens och framtidens arbetsmarknad måste Arbetsförmedlingen ges bättre förutsättningar att bedriva sin verksamhet och dess uppdrag måste förändras. Regeringen delar därmed riksdagens uppfattning att åtgärder behöver vidtas för att Arbetsförmedlingen ska bli en bättre fungerande aktör på arbetsmarknaden. Regeringen anser dock att ett sådant förändringsarbete måste påbörjas omedelbart. Regeringen har därför redan inlett arbetet med att åstadkomma nödvändiga förändringar och kommer att fortsätta reformeringen och moderniseringen av myndigheten. Det är dock ett omfattande arbete som kommer att ta tid.

Regeringen har inlett ett arbete med att förändra regeringens styrning av myndigheten. Regleringsbrevet för budgetåret 2015, som regeringen beslutade den 22 december 2014, innebär ett viktigt steg i utvecklingen mot en styrning som tydligare fokuserar på verksamhetens resultat. Detta innebär att större krav kommer att ställas på Arbetsförmedlingen att redovisa hur myndigheten bidrar till att bl.a. minska långtidsarbetslösheten och att förbättra matchningen på arbetsmarknaden. Bättre kunskap om effektiviteten i de olika insatserna kommer i sin tur vara vägledande i utvecklingen av politiken.

Styrningen av myndigheten har även i flera andra avseenden varit för detaljerad. Regeringen kommer därför att fortsätta det arbete som inleddes av den förra regeringen med att förenkla och förtydliga det

arbetsmarknadspolitiska regelverket. En promemoria har remitterats som innehåller förslag till olika förenklingar inom det arbetsmarknadspolitiska regelverket (Ds 2014:29). Dessa förslag bereds nu inom Regeringskansliet. Regeringen avser också att ytterligare förenkla regelverket kring själva insatserna, t.ex. i fråga om tidsgränser som bestämmer när arbetssökande kan ges olika insatser.

Även Arbetsförmedlingens uppdrag behöver ses över. Detta gäller bl.a. myndighetsorganisationen vid mottagande av nyanlända. Frågan kommer att ingå i den översyn av mottagande av asylsökande och nyanlända som har aviserats. Kommittédirektiv bereds inom Regeringskansliet.

Arbetsmarknadsministern har vidare genomfört kommundialoger i syfte att diskutera hur staten och kommunerna tillsammans kan arbeta för att minska ungdomsarbetslösheten. Regeringen beslutade den 18 december 2014 att tillsätta en delegation för större genomslag för arbetsmarknadspolitiska insatser mot ungdomsarbetslöshet på lokal nivå (dir. 2014:157). Delegationen ska främja statlig och kommunal samverkan och utveckling av nya samverkansformer mellan bland annat Arbetsförmedlingen och kommunerna. Den ska bedriva sitt arbete i nära dialog med Arbetsförmedlingen. Målet är att nya arbetsformer, för t.ex. samverkan, som utvecklas till följd av delegationens arbete ska kunna integreras i Arbetsförmedlingen ordinarie verksamhet. Delegationen ska även lämna förslag till regeringen om eventuella behov av åtgärder för att förbättra samverkan mellan regeringen och kommunerna i fråga om genomförandet av arbetsmarknadspolitiken.

När det gäller privata och andra aktörer så kan dessa erbjuda specialiserade tjänster och på så sätt komplettera Arbetsförmedlingens verksamhet. Regeringens uppfattning är att Arbetsförmedlingen är den aktör som är bäst lämpad att bedöma vilka tjänster som ska utföras av andra aktörer.

När det gäller Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter framgår av myndighetens regleringsbrev för budgetåret 2015 att ett av de resultatmål som regeringen satt upp är att förmedlingsverksamheten, utifrån gällande regelverk, bättre ska anpassas till arbetsgivares och arbetsökandes enskilda behov. Som en del av sitt förnyelsearbete satsar Arbetsförmedlingen på att förbättra kontakterna med arbetsgivarna.

Förändringar krävs dock inte enbart i regeringens styrning av Arbetsförmedlingen utan även i myndighetens interna ledning, styrning och uppföljning. Ett sådant förnyelsearbete pågår på myndigheten. Regeringen har även den 19 mars beslutat att ge Statskontoret i uppdrag att analysera och lämna förslag som avser utvecklingen av Arbetsförmedlingens interna ledning, styrning och uppföljning.

Enligt myndighetsförordningen (2007:515) är det myndighetens ledning som ska besluta om myndighetens organisation och fortlöpande utveckla verksamheten. Ansvaret för att utforma, utveckla och anpassa organisationen är alltså primärt en fråga för myndighetens ledning. Flera förändringar av Arbetsförmedlingens organisation har genomförts under det senaste året. Ett exempel är att de elva marknadsområdena har delats in i tre regioner. Arbetsförmedlingen kommer att fortsätta detta arbete. Regeringen följer noggrant det arbete som pågår inom Arbetsförmedlingen och kommer att fortsätta att göra det, genom bl.a. uppdraget till Statskontoret, återrapportering från myndigheten och en löpande dialog med myndighetsledningen.

Sammantaget innebär detta att flera åtgärder har vidtagits eller planeras att vidtas som ligger i linje med direktiven för den nu nedlagda utredningen. Regeringen anser därför inte att det finns skäl att återuppta en utredning utifrån tidigare beslutade direktiv. Detta skulle snarare riskera

att försena det angelägna reformarbete som regeringen och Arbetsförmedlingen redan har inlett och som bl.a. syftar till att snabbt åtgärda flera av de brister och problem som motiverade utredningen. En ny utrednings förslag skulle riskera att delvis vara inaktuella redan när de lämnas. Med de åtgärder som har vidtagits och som planeras att vidtas anser regeringen att riksdagens tillkännagivande är slutbehandlat (skr. 2014/15:42 sid 10-12).

Svaret från regeringen föregicks av ett antal skriftväxlingar mellan regeringen och riksdagen där statsrådet Ylva Johansson bl.a. anförde följande i svaret på en skriftlig fråga från Elisabeth Svantesson om en översyn av Arbetsförmedlingen (2014/15:280 – se även fr. 2014/15:326 av Elisabeth Svantesson [M] och svar A2015/933/A samt fr. 2014/15:310 av Roger Haddad [FP] och svar A2015/901/A):

Det finns ingen reglering i författning om så kallade tillkännagivanden till regeringen. Det finns inte heller någon reglering av regeringens hantering av sådana beslut. Däremot finns en sedan lång tid etablerad konstitutionell praxis om hur regeringen bör förhålla sig till riksdagens tillkännagivanden. Denna praxis innebär bland annat att regeringen som utgångspunkt bör tillgodose ett sådant tillkännagivande.

Om det visar sig finnas omständigheter som hindrar ett genomförande eller om regeringen gör en annan bedömning än riksdagen måste dock regeringen kunna låta bli att vidta de åtgärder som tillkännagivandet avser. Om regeringen inte delar riksdagens mening i en fråga och inte har för avsikt att tillgodose riksdagens önskemål, innebär praxis – som konstitutionsutskottet konstaterat – att regeringen i stället bör underrätta riksdagen om detta inom den tidsgräns som angetts i tillkännagivandet. Även skälen till att regeringen inte har tillgodosett tillkännagivandet bör redovisas (dnr A2015/841/A).

Fortsatt hantering av tillkännagivandet om en översyn av Arbetsförmedlingen

Regeringens svar i skrivelse 2014/15:42 följdes av ett nytt tillkännagivande från riksdagen om att återuppta översynen av Arbetsförmedlingen den 16 juni 2015 (bet. 2014/15:AU11). I betänkandet anføres att ”utskottet står fast vid det ställningstagande som gjordes i betänkande 2014/15:AU6 om att det är viktigt att en extern utredare får tid att grundligt analysera hur Arbetsförmedlingens verksamhet behöver förändras för att klara de utmaningar som myndigheten står inför” (bet. 2014/15:AU11 s.10).

Under sommaren och hösten 2015 öppnade statsrådet för en översyn av Arbetsförmedlingen. Enligt en artikel som publicerades den 1 juli 2015 på Svenska dagbladets webbplats (svd.se) under rubriken Ny utredning om Arbetsförmedlingen på väg uttalade statsrådet följande under Almedalsdalsveckan:

Det fanns inga ideologiska orsaker till att vi la ner den [översynen av Arbetsförmedlingen], det handlade bland annat om behovet att just då spara pengar. Vi får se till hösten, då kan det bli aktuellt med att starta ett nytt utredningsarbete. Det finns behov av en utredning med ett bredare perspektiv på hur Arbetsförmedlingen ska arbeta i framtiden.

Uttalandet från Almedalen följdes upp i budgetpropositionen för 2016 där regeringen angav att "[h]ur statens åtagande och Arbetsförmedlingens uppdrag bör utformas för att i högre grad möta utmaningarna på framtidens arbetsmarknad behöver analyseras ytterligare" (prop. 2015/16:1 utg.omr 14 s. 37). Vidare bekräftade statsrådet under en interpellationsdebatt i kammaren den 20 november 2015 om översynen av Arbetsförmedlingen att en utredning kommer att göras. "Det kommer en utredning. Det är ett löfte jag ger" (prot. 2015/16:31 s. 37).

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt svar på följande frågor:

- Hur förhåller sig regeringens hantering av de två ovan nämnda tillkännagivandena till varandra?
- Vilka åtgärder har vidtagits och när efter de ovan nämnda tillkännagivandena?
- Vilka kommentarer i övrigt ger anmälan och innehållet i promemorian anledning till?

Som svar överlämnades den 15 mars 2016 en promemoria som har upprättats inom Arbetsmarknadsdepartementet (bilaga A1.3.3).

I svaret anförs att tillkännagivandena inte anses slutbehandlade och hanteras i ett sammanhang. Vidare anförs att beredning pågår i Regeringskansliet med avsikten att en ny utredning ska tillsättas före sommaren 2016. I övrigt redogörs i promemorian för det aktuella läget för ett antal av de åtgärder som togs upp i skrivelse 2014/15:42.

Skrivelse 2015/16:75

Den 22 mars 2016 lämnade regeringen skrivelse 2015/16:75 Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen. Regeringen redogör där för att de två aktuella tillkännagivandena behandlas i ett sammanhang. I skrivelsen anförs att beredning pågår i Regeringskansliet med avsikten att tillsätta en ny utredning före sommaren 2016. I skrivelsen redovisas de aktuella momenten således inte som slutbehandlade (skr. 2015/16:75 s. 185 f.).

Utskottets ställningstagande

Utskottet vidhåller tidigare ställningstaganden om att utskottet förutsätter att regeringen hör samman riksdagens tillkännagivanden och att regeringen redovisar sina bedömningar för riksdagen om de begärda åtgärderna inte vidtas. Riksdagen tillkännagav för regeringen att arbetet med översynen av Arbetsförmedlingen skulle återupptas senast den 15 april 2015. Av utredningen framgår 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 motiverar utskottet att rikta någon anmärkning mot regeringen i de aktuella ärendena finns således inte.

1.4 Utbildningsministerns hantering av tillkännagivandet om tioårig grundskola

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 3459-2014/15), *bilaga A1.4.1*, begärs att utskottet granskar regeringen och utbildningsminister Gustav Fridolin mot bakgrund av att riksdagen fattade ett beslut den 20 maj 2015 om ett tillkännagivande om att införa tioårig grundskola och att regeringen skulle återkomma till riksdagen med ett förslag om hur detta skulle genomföras senast i augusti 2015.

I anmälan anför vikten av att efterleva den konstitutionella praxisen som etablerats när det gäller regeringens strävan att tillgodose tillkännagivanden beslutade av riksdagen efterlevs. Mer specifikt lyfter anmälan fram flera uttalanden av konstitutionsutskottet där utskottet på olika sätt framhållit att regeringen bör tillgodose tillkännagivanden från riksdagen och att det är av stor vikt att regeringen vidtar åtgärder för att undvika onödigt tidsåtgång vid behandling av tillkännagivanden och att beredningsåtgärder inte fördröjs i onödan.

Mot denna bakgrund anser anmälaren att det är anmärkningsvärt att regeringen inte tillgodosett det klara och entydiga tillkännagivandet om tioårig grundskola inom den tidsgräns som finns angiven i riksdagens beslut.

Anmälaren begär därför att konstitutionsutskottet granskar regeringens, och i synnerhet utbildningsministerns, agerande i denna fråga.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Tidsaspekten för regeringen att återkomma till riksdagen efter ett tillkännagivande har uppmärksammats av utskottet vid flera tillfällen (se bl.a. bet. 2007/08:KU21 s. 11 f.). Våren 2003 uttalade utskottet (bet. 2002/03:KU30 s. 28) följande:

Som konstitutionsutskottet tidigare anfört förutsätter utskottet att regeringen hörnsammar riksdagens tillkännagivanden och att regeringen redovisar för riksdagen sina bedömningar om de begärda åtgärderna inte vidtas. Om regeringen inte avser att vidta en begärd åtgärd i enlighet med riksdagsbeslutet måste detta enligt utskottets mening redovisas för riksdagen inom tidsramen, om en sådan uppställts av riksdagen. Även skälen för att riksdagsbeslutet inte följs bör tas upp i sammanhanget. Om en redovisning inte kan ges i skrivelse eller proposition till riksdagen bör den enligt utskottets mening lämnas till riksdagen i annan form som gör den tillgänglig för riksdagens samtliga ledamöter.

Riksdagens tillkännagivande om tioårig grundskola

Den 23 april 2015 justerade utbildningsutskottet betänkande 2014/15:UbU11 där det i utskottets ställningstagande anføres följande (s. 26–27):

Nästan alla svenska barn går i förskoleklass. Men det finns stora skillnader i hur förskoleklassen bedrivs runt om i landet. Förskoleklassen varierar mellan att likna en traditionell förskola till att vara fullt integrerad i grundskolan.

I majoriteten av de europeiska länderna är skolan tioårig och barnen börjar skolan vid sex års ålder. I ett europeiskt perspektiv sker således skolstarten sent för svenska barn. Samtidigt har de svenska skolbarnen färre undervisningstimmar än vad som är genomsnittet för andra OECD-länder.

Utskottet menar att skolstarten bör ske tidigare även i Sverige. Det skulle medföra att skolan skulle få möjlighet att fånga upp barnens behov tidigare än vad som görs i dag och att barnen skulle få bättre förutsättningar att nå målen för skolan. Utskottet anser därför att skolstarten ska ske vid sex års ålder, i stället för som i dag vid sju års ålder. Därmed förlängs skolplikten till tio år, och förskoleklassen blir den nya årskurs 1 i grundskolan. Detta innebär att förskoleklassen upphör att vara en egen skolform och att det nuvarande lågstadiet (årskurs 1–3) kompletteras med en årskurs och då kommer att omfatta årskurs 1–4 i den tioåriga grundskolan. Vidare kommer mellanstadiet att omfatta årskurs 5–7 och högstadiet årskurs 8–10. De kunskapskrav som finns för lågstadiet i dag ska vara oförändrade.

Utskottet kan konstatera att drygt hälften av arbetet i förskoleklassen i dag utförs av personer med förskollärarexamen. Utskottet anser att det är viktigt att de lärare som ska undervisa i den nya årskurs 1 i grundskolan har den kompetens och skicklighet som är nödvändig för en utbildning av hög kvalitet. Det ska därför fastställas vilka behörighetskrav som ska gälla för att undervisa i den nya årskurs 1. Det behövs också enligt utskottets mening övergångsregler och en anpassad fortbildning för legitimerade förskollärare som är tillsvidareanställda och arbetar i F–3.

Utskottet vill betona att med en allmän skolstart vid sex års ålder kommer utbildningsperspektivet att tydliggöras, men samtidigt ska lärandet utgå från en pedagogik som är anpassad till elevernas ålder.

Utskottet föreslår att riksdagen ska ge regeringen till känna att regeringen ska återkomma med förslag om en tioårig grundskola i enlighet med vad som anförts ovan och tillstyrker delvis motionerna 2014/15:2744 (SD) yrkande 2, 2014/15:2836 (M, FP, C, KD) yrkande 1 och 2014/15:2839 (M, FP, C, KD) yrkande 15.

Riksdagen biföll utskottets förslag den 20 maj 2015 (bet. 2014/15:UbU11, rskr. 2014/15:201). I två av de behandlade motionerna föreslogs att regeringen

skulle återkomma senast i augusti 2015, och utskottet redogör för tidsangivelsen i reciten men har inte nämnt denna del av motionerna i ställningstagandet eller i förslaget till riksdagsbeslut. På utskottets förslag bifölls motionerna delvis i kammaren.

Utskottets ställningstagande

Riksdagen fattade beslut den 20 maj 2015 om ett tillkännagivande om att införa tioårig grundskola. Av utskottets utredning framgår att tillkännagivandet inte innehöll någon tidsgräns. Mot den bakgrunden ger anmälan inte anledning till något uttalande från utskottet.

1.5 Regeringens beslut att ändra uppdraget för samordnaren för Bromma flygplats

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1254-2015/16), *bilaga A1.5.1*, begärs att utskottet granskar dåvarande statsrådet Mehmet Kaplans uttalanden om de nya direktiv som har getts till samordnaren för Bromma flygplats och om uttalandena bryter mot saklighetskravet i 1 kap. 9 § regeringsformen. Utskottet bör enligt anmälan även granska regeringens tidsutdräkt för att fatta beslut om de nya direktiven.

Den 18 december 2014 beslutade regeringen att utse en samordnare med uppdrag att ”efter en förväntad hemställan från Stockholms kommun pröva förutsättningarna för att utveckla flygkapacitet och öka möjligheterna till bostadsbebyggelse i Stockholmsregionen”. Trafikutskottet hade i sitt betänkande 2014/15:TU1 föreslagit ett tillkännagivande som innebar att någon förhandlingsperson för avveckling av citynära flygplatser inte borde tillsättas.

Vidare anförs i anmälan att först ett drygt år efter att riksdagens första tillkännagivande i ärendet riktats mot regeringen aviserade dåvarande statsrådet Mehmet Kaplan att samordnarens uppdrag hade förändrats (DN den 22 december 2015 Regeringens beslut: Flyget kvar på Bromma). Enligt Mehmet Kaplan fick samordnaren inte ”titta på vare sig finansieringslösningar eller tidplaner för att eventuellt avveckla Bromma flygplats”. På en direkt fråga om det betydde att samordnaren inte fick titta på Brommas framtid alls svarade Mehmet Kaplan ja. Uttalandet fick stor uppmärksamhet i medierna och tolkades som att Bromma flygplats skulle bli kvar och att frågan inte heller skulle fortsätta utredas.

I en interpellationsdebatt den 12 januari 2016 med anledning av interpellation 2015/16:275 var dock enligt anmälan budskapet från Mehmet Kaplan ett annat. I stället för att bekräfta svaret som angavs i medierna den 22 december 2015 kommenterade Mehmet Kaplan beslutet på följande sätt: ”Genom beslutet har regeringen svarat på riksdagens tillkännagivanden om

Bromma flygplats. Regeringen fullföljer sin avsikt att genom samordnaren ta fram ett kunskapsunderlag, men låter genom det ändrade beslutet inte samordnaren vidta några åtgärder baserade på detta underlag”. Svaren skiljer sig åt såtillvida att det första svaret inte ger samordnaren något som helst mandat att utreda Bromma flygplats framtid samtidigt som det enligt svaret i interpellationsdebatten ger samordnaren mandat att utreda Bromma flygplats framtid men inte vidta några åtgärder baserade på detta underlag.

Anmälaren anför vidare att statsråd måste vara tydliga i sin kommunikation och inte i uttalanden i medierna ge en annan bild av ett regeringsbeslut än vad som överensstämmer med beslutets verkliga innebörd. Konstitutionsutskottet kritiserade i betänkande 2007/08:KU20 statsrådet Leif Pagrotsky för att han uttalade sig på ett sätt som gick längre än regeringens beslut om ett uppdrag till Radio- och TV-verket om att ta fram ett underlag till kommande regeringsbeslut om sändningstillstånd.

Mehmet Kaplans medieuttalanden gav enligt anmälaren en missvisande bild av regeringens beslut. Dessutom spär de dubbla budskapen på osäkerheten kring Bromma flygplats framtid.

Vidare menar anmälaren att regeringen, genom att ställningstagandet till framtiden för den Sundströmska utredningen dröjt så länge, skapat ytterligare osäkerhet kring Bromma flygplats framtid. Konstitutionsutskottet har vid flera tillfällen uttalat att beredningsåtgärder med anledning av tillkännagivanden inte bör fördröjas i onödan. Våren 2012 föreslog konstitutionsutskottet ett tillkännagivande till regeringen om vikten av att beredningsåtgärder med anledning av ett tillkännagivande från riksdagen påbörjas så snart som möjligt. Det är svårt att se att det hade behövt ta regeringen ett år att komma fram till de ändringar i direktiven som nu har beslutats.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat en svarspromemoria upprättad inom Näringsdepartementet, *bilaga A1.5.2*.

Utredning i ärendet

Uppgifter i massmedierna

I en intervju med Mehmet Kaplan som publicerades den 22 december 2015 på Dagens Nyheters webbplats (dn.se) under rubriken Regeringens beslut: Flyget kvar på Bromma uppger Mehmet Kaplan bl.a. att regeringens beslut innebär att utredaren Anders Sundström ”inte ska titta på vare sig finansieringslösningar eller tidplaner för att eventuellt avveckla Bromma flygplats” På frågan om detta betyder att utredaren inte får titta på frågan om Bromma flygplats framtid alls svarade Mehmet Kaplan ja. Dagens Nyheter ställde följande fråga till Mehmet Kaplan: ”Riksdagens tillkännagivanden om utredningen lämnades i början av året. Varför har det dröjt ända tills nu innan regeringen fattade det här beslutet?” Mehmet Kaplan svarade följande: ”Det

har inte varit en enkel fråga. KU sade i sitt betänkande att de ska titta vidare på om riksdagen bör göra negativa tillkännagivanden eller inte. Detta har vi väntat på. Nu vet vi att vi inte kommer att få något svar från KU i närtid. Därför anser regeringen att vi måste svara på riksdagens tillkännagivanden.”

Bakgrund

Regeringens beslut om samordnare

Regeringen beslutade den 18 december 2014, *bilaga A1.5.3*, att utse en samordnare för Bromma flygplats. I regeringens beslut angavs följande:

Regeringen beslutar att utse en samordnare med uppdrag att efter en förväntad hemställan från Stockholms kommun pröva förutsättningarna för att utveckla flygkapacitet och öka möjligheterna till bostadsbebyggelse i Stockholmsregionen. Samordnaren ska i dialog med Stockholms kommun, andra berörda kommuner, Swedavia, berörda myndigheter samt näringslivet och övriga berörda parter i detta syfte pröva möjligheterna att föra över kapacitet från Bromma flygplats till andra flygplatser i Stockholmsregionen. Om utredningen visar att detta, med beaktande av de krav som ställs i detta uppdrag är möjligt, ska samordnaren också presentera en finansieringslösning för avvecklingen av Bromma flygplats och utbyggnad av alternativ flygkapacitet som både staten och Stockholms kommun kan acceptera, samt ta fram en tidsplan för det fortsatta arbetet.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 20 oktober 2016.

Regeringen bemyndigar bostads- och stadsutvecklingsministern att utse samordnare och besluta om budget för uppdraget.

I skälen för regeringens beslut anges att den styrande majoriteten i Stockholms kommun har uttryckt sin avsikt att hemställa hos regeringen om att förutsättningarna för att avveckla Bromma flygplats och göra marken tillgänglig för bostadsbyggande prövas. Enligt regeringens bedömning finns därför ett behov av att tillkalla en samordnare. Uppdraget innefattar bl.a. en undersökning av möjligheterna att komma fram till en lösning som långsiktigt garanterar både tillräcklig flygkapacitet och mark för bostadsbyggande.

Regeringens beslut om ett ändrat uppdrag för samordnaren

Regeringen beslutade den 18 december 2015 (finns som bilaga till svarspromemorian från Regeringskansliet, bilaga A1.5.2) att ändra uppdraget för den statliga samordnaren för Bromma flygplats. I beslutet anges följande:

Med ändring av beslutet den 18 december 2014 (S2014/08973/PBB) om uppdrag till en statlig samordnare för Bromma flygplats, beslutar regeringen att samordnarens uppdrag ska begränsas till att pröva förutsättningarna att utveckla flygkapacitet och öka möjligheterna till bostadsbebyggelse i Stockholmsregionen. Övriga delar av uppdraget upphör.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 31 mars 2016.

Regeringen bemyndigar bostads-, stadsutvecklings- och it-ministern att fatta de beslut som behövs med anledning av samordnarens förändrade uppdrag.

I skälen för regeringens beslut anges att regeringen bedömer att det beslutsunderlag rörande möjligheterna att utveckla flygkapaciteten och öka möjligheterna till bostadsbyggande i Stockholmsregionen som samordnaren genom första delen av sitt uppdrag tar fram bör bli föremål för offentlig debatt innan det används som underlag för eventuella vidare beslut. Vidare anges att för att möjliggöra detta bör uppdraget ändras och att uppdragstiden därför förkortas.

Tillkännagivanden

Trafikutskottet föreslog den 10 december 2014 i betänkande 2014/15:TU1 att riksdagen skulle tillkänna för regeringen vad utskottet anfört om att någon förhandlingsperson rörande frågan om att avveckla citynära flygplatser inte borde tillsättas. Utskottet hänvisade till budgetpropositionen för 2015 där det anges att en statlig förhandlingsperson kommer att utses för att samordna kontakter med kommuner som kan bygga fler bostäder på citynära flygplatsmark. Utskottet ansåg att regeringens aviserade intention att utse en statlig förhandlingsperson för att samordna kontakter med kommuner som kan bygga fler bostäder på citynära flygplatsmark var mycket olämplig och anförde att tillsättandet innebar en politisk signal som i sin tur skulle framkalla en osäkerhet om flygplatsens framtid som skulle kunna påverka framför allt näringslivet negativt men även ha återverkningar på t.ex. människors val av bostads- eller arbetsort. Därför föreslog utskottet ett tillkännagivande om att det inte bör tillsättas någon förhandlingsperson för avveckling av citynära flygplatser och tillstyrkte därmed motionsförslag om detta. Mot förslaget reserverade sig S, MP och V. Den 18 december 2014 beslutade kammaren enligt utskottets förslag (rskr. 2014/15:85 och rskr. 2014/15:86).

I betänkande 2014/15:TU7 föreslog trafikutskottet i februari 2015 ett tillkännagivande om att regeringen tydligt skulle ta ställning och agera för att Bromma flygplats inte bör läggas ned. Mot förslaget reserverade sig S, MP och V. Kammaren biföll den 25 mars 2015 utskottets förslag.

Interpellation

Den 12 januari 2016 besvarade Mehmet Kaplan en interpellation (2015/16:275) om avveckling av uppdraget för förhandlingspersonen för Bromma flygplats. Mehmet Kaplan anförde följande:

Herr talman! Edward Riedl har frågat mig om jag, i enlighet med riksdagens beslut, avser att avveckla det uppdrag som den av regeringen tillsatta förhandlingspersonen för Bromma flygplats fått.

Regeringen beslutade den 18 december 2015 att ändra uppdraget till samordnaren för Bromma flygplats. Endast den del av uppdraget som avser att pröva förutsättningarna för att utveckla flygkapacitet och öka möjligheterna till bostadsbebyggelse i Stockholmsregionen ska nu genomföras och redovisas senast den 31 mars 2016. Det underlag som samordnaren kommer att redovisa bör enligt regeringens bedömning bli föremål för offentlig debatt innan det används som underlag för eventuella vidare beslut.

Genom beslutet har regeringen svarat på riksdagens tillkännagivanden om Bromma flygplats. Regeringen fullföljer sin avsikt att genom

samordnaren ta fram ett kunskapsunderlag, men låter genom det ändrade beslutet inte samordnaren vidta några åtgärder baserade på detta underlag.

Jag vill i sammanhanget informera riksdagen om att regeringen inte fått någon begäran från någon annan kommun om statlig samordning för någon annan citynära flygplats och att det därmed inte kommer att bli aktuellt att utse ytterligare samordnare.

Samordnaren har av regeringen getts tid att fullfölja det arbete som pågår med stöd av myndigheter och konsulter. Min och regeringens förhoppning är att samordnarens redovisning och de reaktioner den möter ska ge ett bättre underlag för att göra långsiktigt väl avvägda bedömningar för flygtrafiken, bostadsutbyggnad och Stockholmsregionens utveckling.

Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen

I regeringens skrivelse 2015/16:75 Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen anges (s. 150 f.) följande om riksdagens tillkännagivande om att det inte borde tillsättas någon förhandlingsperson när det gäller frågan om att avveckla citynära flygplatser (bet. 2014/15:TU1):

Regeringen beslutade den 18 december 2015 att ändra uppdraget till den samordnare för Bromma flygplats som tillsattes den 18 december 2014 (jfr p. N 45 rskr. 2014/15:144). Uppdraget begränsades genom beslutet till att enbart omfatta att pröva förutsättningarna för att utveckla flygkapaciteten och öka möjligheterna till bostadsbebyggelse i Stockholmsregionen. Slutredovisningstiden tidigarelades samtidigt till den 31 mars 2016. Den kvarvarande delen av uppdraget är alltså numera utredande. Med hänsyn härtill och till det som anges i avsnitt 1 om negativa tillkännagivanden och regeringens utrymme att utreda en viss fråga, avser regeringen att lägga riksdagsskrivelsen till handlingarna.

Vad gäller riksdagens tillkännagivande om att regeringen tydligt skulle ta ställning och agera för att Bromma flygplats inte borde läggas ned (bet. 2014/15:TU7) anges i skrivelsen följande (s. 153):

Regeringen beslutade den 18 december 2015 att ändra uppdraget till den samordnare för Bromma flygplats som tillsattes den 18 december 2014 (jfr p. N 37 rskr. 2014/15:86). Uppdraget begränsas genom beslutet för att tillmötesgå riksdagens önskemål om att regeringen tydligt bör ta ställning och agera för att Bromma flygplats inte ska läggas ned. Regeringen har inga andra pågående ärenden som berörs av tillkännagivandet. Momentet är slutbehandlat.

Rapporten Mer flyg och bostäder

Den 11 april 2016 presenterade den statliga samordnaren av flygkapacitet och bostäder i Stockholmsområdet Anders Sundström sin slutrapport om Bromma flygplats och Stockholms flygkapacitet, Mer flyg och bostäder.

I rapporten anför utredaren att två viktiga utgångspunkter i hans uppdrag handlar om behoven av flygplatskapacitet och bostäder i Stockholmsregionen. En utgångspunkt var hur behoven av flygplatskapacitet ser ut efter 2038 och hur kapaciteten ska kunna garanteras för att möta dessa behov. En annan utgångspunkt var enligt rapporten om det är möjligt att, som Stockholms stad vill, utnyttja Bromma och områdena runt flygplatsen för stadsutveckling och bostäder och härigenom minska bostadsbristen.

Om konsekvenserna av det ändrade uppdraget för samordnaren anför följande:

Enligt det ursprungliga uppdraget förväntades jag söka gemensamma lösningar med berörda aktörer och intressenter i de frågor som rymdes inom ramen för uppdraget. Nu ska jag i stället endast lägga fram min analys och mina slutsatser baserade på ett faktaunderlag som tas fram. Avsikten är sedan att samtliga dessa frågor ska diskuteras i en offentlig debatt. Det betyder att jag inte förväntas presentera ett väl förankrat förslag till lösning, utan i stället mer av en utredningsrapport med mina egna slutsatser. Mitt arbete förväntas därmed avslutas med en mer traditionell utredningsrapport.

Tydliga effekter av det förändrade uppdraget är att dialogerna med omvärlden inte kunnat fullföljas. Uppdraget har koncentrerats till de absolut viktigaste omständigheterna och vissa djupare analyser har inte kunnat genomföras. Olika konsekvensanalyser har bara kunnat göras mer översiktligt. Samtidigt har jag inte behövt ägna mer tid och arbete åt alla frågor som har att göra med nuvarande arrendeavtal eller förutsättningarna för att avsluta detta i förtid. I fokus har kommit att på mycket kort tid ta fram ett material med tillräckligt bra kvalitet för att ligga till grund för en offentlig dialog om hur man tryggar Stockholmsområdets framtida behov av flygplatskapacitet och av bostäder.

Gällande ordning

Tillkännagivanden

En vanlig form av riksdagsuttalanden är s.k. tillkännagivanden till regeringen (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 67). Grundlagsutredningen (SOU 2008:125 s. 304 f.) framhöll att möjligheten att besluta om tillkännagivanden till regeringen utgör en viktig funktion för riksdagen. Detta kommer dock inte till uttryck i regeringsformen, där begreppet tillkännagivanden inte nämns. Inom Grundlagsutredningen hade det bl.a. mot denna bakgrund diskuterats om det fanns anledning att i någon form reglera användningen av tillkännagivanden.

Någon konstitutionell skyldighet för regeringen att följa ett tillkännagivande från riksdagen finns inte, konstaterade utredningen. Om regeringen inte följer ett tillkännagivande har riksdagen möjlighet att utnyttja sin normgivningsmakt eller finansmakt för att åstadkomma det resultat som tillkännagivandet syftade till. Vidare anförde utredningen att den konstitutionella praxis som vuxit fram innebär att utgångspunkten bör vara att regeringen tillgodoser ett tillkännagivande, men om regeringen inte delar riksdagens mening i en fråga och inte har för avsikt att tillgodose riksdagens önskemål, bör den underrätta riksdagen om detta inom den tidsgräns som angetts i tillkännagivandet. Även skälen till varför regeringen inte har tillgodosett tillkännagivandet bör redovisas (se bl.a. bet. 2007/08:KU21 s. 11 f.). Riksdagen har även ytterst möjligheten att avge en missstroende-förklaring mot regeringen.

Grundlagsutredningen ställde frågan huruvida praxis för tillkännagivanden borde återspeglas i regeringsformen. Det skulle t.ex. kunna åstadkommas

genom att man införde en bestämmelse om att regeringen inom den tidsgräns som ges i ett tillkännagivande ska underrätta riksdagen om vilka åtgärder som vidtagits eller som man avser att vidta med anledning av riksdagens önskemål.

Samtidigt kunde Grundlagsutredningen konstatera att dagens ordning i allt väsentligt fungerar väl. Det kunde dessutom inte uteslutas att dagens praxis kan komma att utvecklas ytterligare, något som skulle kunna försvåras med en reglering i grundlag. Sammanfattningsvis ansåg således Grundlagsutredningen att det inte borde införas någon bestämmelse i regeringsformen som reglerar riksdagens tillkännagivanden till regeringen.

Saklighetskravet

I 1 kap. 9 § regeringsformen föreskrivs en allmän regel om saklighet och opartiskhet i offentlig verksamhet. Enligt denna paragraf ska domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttta saklighet och opartiskhet. Enligt grundlagskommentarerna av Holmberg m.fl. (3 uppl., 2012, s. 75) inbegriper ”andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen” även regeringen när den agerar som högsta förvaltningsmyndighet.

Tidigare granskning

Uppgifter i uttalanden

Våren 2005 behandlade utskottet tre anmälningar som bl.a. hade det sambandet att de alla innehöll påståenden om att statsråd skulle ha lämnat vilseledande eller oriktiga uppgifter i sina spörsmålssvar (bet. 2004/05:KU20). I två av anmälningarna handlade det om interpellationssvar, medan den tredje anmälan avsåg svar på en skriftlig fråga.

I det första ärendet (s. 45 f.) uttalade utskottet, utan att kommentera huruvida vilseledande uppgifter ansågs ha förekommit i statsrådets svar, att det är respektive statsråd som själv bestämmer hur en interpellation ska besvaras. De två andra ärendena (s. 50 f.) ledde inte till något uttalande från utskottet.

Våren 2008 granskade utskottet f.d. statsrådet Leif Pagrotskys hantering av sändningstillstånden för digital-tv. I sitt ställningstagande noterade utskottet bl.a. att statsrådets uttalanden i samband med ett regeringsbeslut med uppdrag till Radio- och TV-verket gick utöver vad som uttrycktes i regeringsbeslutet.

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 frågeinstitutet, som utskottet tidigare hade konstaterat, 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. Därefter noterade utskottet att konkreta frågor om bidrag till Moderaterna rör förhållandena i ett politiskt parti. 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 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 kan konstateras att ministerns uttryckssätt vid den aktuella frågestunden var olyckligt.

Tillkännagivanden

Konstitutionsutskottet har vid flera tillfällen tagit upp frågan om regeringens skyldighet att följa riksdagens tillkännagivanden.

I betänkande 1994/95:KU30 (s. 42) underströk utskottet att utgångspunkten måste vara att det önskemål som tillkännagivandet avser bör tillgodoses. Om det visar sig finnas omständigheter som hindrar ett genomförande eller om regeringen gör en annan bedömning än riksdagen måste regeringen dock kunna underlåta att vidta de åtgärder som tillkännagivandet avser. En förutsättning borde då enligt utskottet vara att regeringens bedömningar redovisades för riksdagen.

Våren 2003 uttalade utskottet (bet. 2002/03:KU30 s. 28) följande:

Som konstitutionsutskottet tidigare anfört förutsätter utskottet att regeringen hörsammar riksdagens tillkännagivanden och att regeringen redovisar för riksdagen sina bedömningar om de begärda åtgärderna inte vidtas. Om regeringen inte avser att vidta en begärd åtgärd i enlighet med riksdagsbeslutet måste detta enligt utskottets mening redovisas för riksdagen inom tidsramen, om en sådan uppställts av riksdagen. Även skälen för att riksdagsbeslutet inte följs bör tas upp i sammanhanget. Om en redovisning inte kan ges i skrivelse eller proposition till riksdagen bör den enligt utskottets mening lämnas till riksdagen i annan form som gör den tillgänglig för riksdagens samtliga ledamöter.

Vid behandlingen av senare regeringsskrivelser om behandlingen av riksdagens skrivelser och i granskningen hänvisades till detta och tidigare uttalanden (bet. 2002/03:KU29, bet. 2003/04:KU21, bet. 2004/05:KU24 och bet. 2005/06:KU20).

Konstitutionsutskottet har vidare vid flera tillfällen understrukit vikten av att regeringen gör ansträngningar för att undvika onödig tidsutdräkt i behandlingen av riksdagens tillkännagivanden. I sammanhanget har utskottet också framhållit vikten av att regeringen särskilt vid längre tidsutdräkter lämnar fullgod information om orsakerna till fördröjningen (se t.ex. bet. 2003/04:KU21, bet. 2008/09:KU21, bet. 2010/11:KU21, bet. 2011/12:KU21 och bet. 2013/14:KU21). Utskottet har vidare betonat dels att stor tidsåtgång skapar en osäkerhet som ofta leder till att ämnet för tillkännagivandet kommer upp på nytt i olika sammanhang i riksdagen, dels att det är angeläget att en åtgärd som aviseras till en viss tidpunkt verkligen vidtas och inte gång på gång skjuts upp (bet. 2007/08:KU21 och bet. 2011/12:KU21). Våren 2012 (bet.

2011/12:KU21) konstaterade konstitutionsutskottet bl.a. att ett tillkännagivande som gällde upphovsrätten och offentlighetsprincipen efter mer än tolv år ännu inte hade slutbehandlats och att den senast redovisade beredningsåtgärden låg flera år tillbaka i tiden. Utskottet föreslog att riksdagen skulle tillkänna för regeringen som sin mening att regeringen skulle återkomma till riksdagen i frågan under 2012. Vidare föreslog utskottet utifrån sina iakttagelser ett mer generellt tillkännagivande till regeringen om vikten av att beredningsåtgärder med anledning av ett tillkännagivande från riksdagen påbörjas så snart som möjligt. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2011/12:269–271).

Promemorior från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på följande frågor:

- Utskottet önskar en kopia av regeringsbeslutet av den 18 december 2015 där uppdraget för samordnaren ändrades.
- Vilka kommentarer föranleder det som anges i anmälan om skillnaderna i svaren som statsrådet Mehmet Kaplan gav i en intervju med Dagens Nyheter (bilaga 2) och svaret den 12 januari 2016 på interpellation 2015/16:275?
- En redogörelse önskas för hur respektive svar överensstämmer med det uppdrag som samordnaren hade efter regeringsbeslutet den 18 december 2015.
- Vad var anledningen till att samordnarens uppdrag inte ändrades tidigare efter tillkännagivandena från riksdagen i december 2014 och mars 2015?
- Vilka kommentarer och upplysningar i övrigt ger anmälan och denna promemoria upphov till?

Som svar fick utskottet den 15 mars 2016 en svarspromemoria från Näringsdepartementet och en kopia av regeringsbeslutet av den 18 december 2015 (bilaga A1.5.2).

I svarspromemorian anfördes att genom regeringens beslut den 18 december 2015 begränsades samordnarens uppdrag till att pröva förutsättningarna att utveckla flygkapacitet och öka möjligheterna till bostadsbyggelse i Stockholmsregionen. Samordnarens uppdrag omfattade därmed inte längre de delar av det ursprungliga uppdraget som mer specifikt avsåg att flytta kapacitet från Bromma flygplats och inte heller uppgiften att under vissa förutsättningar ta fram en finansieringslösning och en tidsplan för avveckling av Bromma flygplats.

Vidare anfördes att både svaren i Dagens Nyheter och svaret på interpellationen refererar till det beslut som regeringen fattade den 18 december 2015. Svaren avsåg att ge uttryck för hur uppdraget hade ändrats.

Som svar på frågan om vad som var anledningen till att samordnarens uppdrag inte ändrades tidigare efter tillkännagivandena från riksdagen i

december 2014 och mars 2015 anfördes i promemorian att tillkännagivandena gav upphov till olika frågeställningar som krävde noggranna överväganden. Beslut fattades så snart beredningen inom Regeringskansliet hade avslutats.

Utskottets ställningstagande

Uppdraget till den statliga samordnaren för Bromma flygplats innebar även efter ändringen av uppdraget att samordnaren bl.a. skulle pröva förutsättningarna att utveckla flygkapacitet i Stockholmsregionen. Dåvarande statsrådet Mehmet Kaplans svar i en tidningsintervju att det ändrade uppdraget innebar att samordnaren inte alls fick titta på Brommas framtid överensstämde således inte med hur uppdraget var utformat. Utskottet vill framhålla vikten av att statsråds uttalanden är korrekta.

1.6 Regeringens agerande i samband med beredningen av biståndsbudgeten

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 938-2015/16), *bilaga A1.6.1*, begärs att utskottet granskar regeringens agerande i samband med beredningen hösten 2015 av budgetpropositionens utgiftsområde 7 Internationellt bistånd. Enligt anmälan har regeringen under hösten inte kunnat lämna något samlat besked om hur mycket av biståndsramen som ska avräknas och gå till flyktingmottagande i Sverige.

I höstbudgeten som lades på riksdagens bord uppgick avräkningarna till omkring 20 procent av biståndsramen. Uppgifter i media gjorde först gällande att uppåt 60 procent av biståndsbudgeten skulle kunna komma att användas för detta ändamål under 2016. Slutligen kom beskedet att maximalt 30 procent av biståndsbudgeten kan avräknas mot biståndsramen. Detta meddelades den 25 november i en debattartikel från biståndsminister Isabella Lövin. Den 26 november informerades utrikesutskottet formellt om de 30 procenten. Statssekreteraren meddelade då att dessa omkring 4 miljarder kronor kunde hanteras bl.a. genom att senarelägga utbetalningar. Statssekreteraren tillade att utskottet skulle få ta ställning till detta i vårändringsbudgeten för 2016. Den 1 december var planerad justering av utgiftsområde 7. Utskottet sköt enligt anmälan upp justeringen av betänkandet till den 3 december med anledning av den nya informationen.

Betänkandet justerades på morgonen den 3 december. På eftermiddagen den 3 december meddelades genom ett pressmeddelande från Vänsterpartiet att 2 miljarder kronor skulle flyttas till 2015 i stället för 2016. Återigen förändrades förutsättningarna genom sen information. Det framgick inte hur man planerade att omfördela pengarna till 2015.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior som upprättats inom Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet, *bilaga A1.6.2*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Finansmakten

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). 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). Riksdagen beslutar om statens budget och om anslag för bestämda ändamål (9 kap. 1 och 3 §§ RF). Anslagen får inte användas på annat sätt än riksdagen har bestämt (9 kap. 7 § RF).

Enligt 9 kap. 5 § RO ska regeringen lämna en proposition med förslag till statens inkomster och utgifter för det kommande budgetåret (budgetproposition); budgetåret sammanfaller med kalenderåret. Budgetpropositionen ska innehålla en finansplan och ett förslag till beslut om statens budget. Budgetpropositionen ska som huvudregel lämnas senast den 20 september (tilläggsbestämmelse 9.5.1 till RO). Vid behandlingen av budgetpropositionen i riksdagen tillämpas den s.k. rambeslutsprocessen (11 kap. 18 § RO).

Av tilläggsbestämmelse 9.5.2 till RO följer att regeringen ska årligen senast den 15 april lämna en proposition med förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken (ekonomisk vårproposition). Därutöver får regeringen enligt 9 kap. 6 § RO som huvudregel vid högst två tillfällen lämna en proposition med förslag till ändringar av statens budget för det löpande budgetåret. En sådan proposition lämnas i anslutning till budgetpropositionen eller den ekonomiska vårpropositionen (tilläggsbestämmelse 9.6.1 till RO).

I 3 kap. 3 § budgetlagen anges att regeringens förslag till statens budget ska omfatta alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov. Enligt 3 kap. 4 § ska statens inkomster och utgifter budgeteras och redovisas brutto på inkomstitlar och anslag med de undantag som anges i 6 § (som rör hanteringen av vissa inkomster). Detta ger uttryck för det som brukar kallas fullständighetsprincipen och bruttoprincipen. Den förra innebär att all statlig verksamhet bör ingå i statsbudgeten, den senare att för varje sektor ska samtliga inkomster och utgifter medtas.

Budgetpropositionen ska vara fullständig och slutgiltig när den lämnas (Holmberg m.fl. Grundlagarna [1 januari 2015, Zeteo], kommentaren till

9 kap. 5 § RO). Det tidigare systemet med senare lämnade anslagspropositioner och en sammanfattande kompletteringsproposition avskaffades vid budgetreformen 1994 som innebar att rambeslutsprocessen infördes. I juni 1993 anförde Riksdagsutredningen att regeringens sätt att presentera en ofullständig budgetproposition, utbrutna anslagsposter i särpropositioner och kompletteringsproposition, alla vid olika tidpunkter, försämrade riksdagens möjligheter att vid ett tillfälle få en helhetsbild av regeringens förslag om den ekonomiska politiken och statens utgifter och inkomster (förs. 1993/94:TK1 s. 10 f.). Inte heller fick oppositionspartierna möjlighet att formulera heltäckande och fullständiga alternativ till regeringens politik. Budgetpropositionen hade blivit mer ofullständig under senare år, vilket lett till att kompletteringspropositionerna blivit betydligt mer omfattande än vad som ursprungligen avsetts. Tillsammans med de utbrutna anslagsposter som behandlades i särpropositioner hade den kommit att utgöra en avsevärd del av den totala budgeten.

Riksdagsutredningen slog fast nödvändigheten av att regeringen redovisar ett heltäckande budgetförslag (s. 30). Att bryta ut vissa delar av budgetförslaget och presentera det vid en senare tidpunkt gör riksdagens arbete betydligt svårare. Om inte budgetförslaget är komplett blir det omöjligt att på rationella grunder prioritera mellan olika utgiftsområden och mellan inkomster och utgifter. Det försvårar också arbetet för oppositionspartierna som inte kan utforma sina alternativ till ett fullständigt budgetförslag. Eftersom varje partis strävan är att uppnå ett visst budgetsaldo och att kunna ange en inriktning av den ekonomiska politiken låter inte detta sig göras om delar saknas i regeringens förslag. Utredningen ansåg att om regeringen av olika skäl vill dela upp offentliggörandet av budgetinnehållet borde detta ske på så sätt att de aktuella delarna publiceras före det fullständiga förslaget.

Utredningen föreslog att budgetpropositionen skulle göras fullständig, heltäckande och mer översiktlig. Kravet på fullständighet skulle innebära att den borde omfatta statens samtliga utgifter och inkomster, vilket innebar att både utgifter och inkomster borde bruttoredo visas i budgeten. Med ett heltäckande budgetförslag avsåg utredningen att samtliga förslag borde lämnas samlat vid ett tillfälle.

Talmanskonferensen förde fram Riksdagsutredningens förslag till riksdagen som ställde sig bakom förslagen i nu aktuella delar (förs. 1993/94:TK1–3, bet. 1993/94:KU18, rskr. 1993/94:424–427).

Finansutskottet och konstitutionsutskottet konstaterade i behandlingen av proposition 2013/14:173 att rambeslutsprocessen hade tillämpats i många år och att den på det stora hela hade fungerat väl (bet. 2013/14:KU46 s. 36).

I 3 kap. 8 § budgetlagen (2011:203) anges att ett anslag tillfälligt får överskridas genom att en kredit motsvarande högst 10 procent av det anvisade anslaget (anslagskredit) tas i anspråk. Följande år ska tillgängliga medel reduceras med ett belopp som motsvarar den anslagskredit som tagits i anspråk.

Biståndsramen

Biståndsramen fastställs årligen av riksdagen till en viss procent av den bruttonationalinkomst (BNI) som beräknas vid budgeteringstillfället. I biståndsramen ingår kostnader som klassificeras som bistånd (Official Development Assistance, ODA) i enlighet med den definition som används av biståndskommittén vid Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD-Dac). Huvuddelen av kostnaderna återfinns under anslag inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd.

Statens budget för 2015 och 2016 för utgiftsområde 7 Internationellt bistånd

Budgetpropositionen för 2016

Budgetpropositionen för 2016 överlämnades till riksdagen den 21 september 2015. I propositionen (prop. 2015/16:1 utg.omr. 7) föreslog regeringen att riksdagen skulle fastställa biståndsramen för internationellt utvecklings-samarbete för 2016 till 0,98 procent av vid budgeteringstillfället beräknad bruttonationalinkomst (BNI) för 2016 beräknat enligt EU-förordningen för nationalräkenskaperna ENS 2010, vilket motsvarar 43,4 miljarder kronor.

I den föreslagna biståndsramen ingick utgifter om 32,4 miljarder kronor inom utgiftsområde 7. I biståndsramen ingår också kostnader från andra delar av statens budget som kan klassificeras som bistånd. I budgetpropositionen för 2016 uppgick de kostnaderna till 11 miljarder kronor, vilket var en minskning med 0,4 miljarder kronor jämfört med föregående år. I propositionen anförs att detta bl.a. beror på att kostnaderna för asylmottagande i Sverige minskar något. Som andel av biståndsramen uppgår kostnaderna inom andra utgiftsområden än utgiftsområde 7 till 25 procent 2016, jämfört med 28 procent 2014.

Kostnader för mottagande av asylsökande från låg- och medelinkomstländer under deras första år i Sverige ingår i den svenska biståndsramen. Sverige har i enlighet med OECD-Dacs riktlinjer möjlighet att såväl kunna hjälpa en person i behov av skydd i ett flyktingläger i t.ex. Sudan, som bekosta omhändertagandet av en flykting under den första tiden han eller hon befinner sig i Sverige.

År 2016 beräknades kostnaden för asylsökande från låg- och medelinkomstländer, som räknas in i biståndsramen, till 8,2 miljarder kronor, vilket motsvarade 19 procent av det totala biståndet. Det innebar en minskning med 0,7 miljarder från 2015. Att kostnaden minskade berodde främst på en minskning av antalet asylsökande. Antalet asylsökande i Sverige var dock fortfarande mycket stort. Kostnaderna för mottagande av asylsökande ingår i utgiftsområde 8 Migration.

I biståndsramen ingår även kostnader för det svenska bidraget till den del av Europeiska unionens gemensamma bistånd som finansieras genom EU:s reguljära budget. Bland övriga poster i biståndsramen finns biståndsrelaterade förvaltningskostnader för utlandsmyndigheter och enheter i Stockholm.

Riksdagens behandling

Utrikesutskottet tillstyrkte regeringens förslag i budgetpropositionen om att fastställa biståndsramen till 0,98 procent (bet. 2015/16:UU2). Kammaren biföll utskottets förslag (rskr. 2015/16:99 och 100).

Utrikesutskottet anförde i sitt betänkande att sedan början av 1980-talet har avräkningar gjorts från biståndsramen. Avräkningarnas andel av biståndsramen har varierat från år till år samtidigt som en trendmässig ökning kan noteras. Andelen avräkningar från biståndsramen uppgick 2003 till 14 procent, 2006 till 9 procent, 2009 till 12 procent, 2012 till 16 procent och beräknas för innevarande år till 25 procent. Vidare anförde utskottet följande (bet. 2015/16:UU2 s. 18 f.):

En stor del av avräkningarna avser kostnader under det första året för asylsökande från låg- och medelinkomstländer. Den budget för utgiftsområde 7 som regeringen föreslår baseras på Migrationsverkets prognos över antalet asylsökande från juli 2015, enligt vilken avräkningarna från biståndsramen beräknades bli drygt 8 miljarder kronor eller 19 procent av det totala biståndet. Utskottet noterar att Migrationsverkets prognoser för antalet asylsökande för 2016 har reviderats väsentligt under hösten. Det råder ingen tvekan om att antalet asylsökande ökar jämfört med de prognoser som ligger till grund för budgetpropositionen, men osäkerheten är betydande och det är i dagsläget mycket svårt att bedöma storleksordningen på kommande prognosjusteringar.

Statssekreterare Ulrika Modéer informerade den 26 november utskottet om att regeringen för 2016 inte kommer att föreslå avräkningar på biståndsramen till följd av kostnader för asylsökande som överstiger 30 procent av biståndsramen. Enligt statssekreteraren kan denna minskning av anslaget för 2016 till exempel hanteras genom att skjuta på inbetalningar av förhandlade bidrag till utvecklingsbanker och fonder och genom att utnyttja oplanerat utrymme på anslaget.

Vidare anförde utrikesutskottet följande (bet. 2015/16:UU2 s. 19):

Utskottet noterar att justeringar av nivån på avräkningar på biståndsramen har gjorts i samband med ändringsbudgeten de senaste åren. Perioden 2010 till 2015 ökade avräkningarna så gott som varje år till följd av ökade kostnader för asylsökande. Beloppen varierar mellan drygt 200 miljoner kronor och 1,1 miljarder kronor.

Utskottet noterar att även med den begränsning av avräkningarna som statssekreterare Modéer informerade om kan biståndsanslaget komma att minska med 4 miljarder kronor jämfört med regeringens förslag i budgetpropositionen. Enligt utskottets uppfattning riskerar förändringar av anslagsnivåerna i denna storleksordning att försämra effektiviteten i biståndsverksamheten. Det försvårar också riksdagens arbete med att granska regeringens budget som helhet och påverka politikens inriktning. Utskottet förutsätter att regeringen, vid förslag om ändringar av nivån på avräkningar i ändringsbudget för 2016, på ett tydligt sätt redovisar konsekvenserna för biståndsanslaget och vilka prioriteringar man avser göra.

Utrikesutskottet, som tillstyrkte budgetpropositionens förslag, justerade sitt betänkande den 3 december 2015. Den 15 december 2015 ställde sig kammaren bakom utrikesutskottets betänkande (bet. 2015/16:UU2, rskr. 2015/16:99 och 100).

Regeringens hantering i december 2015

Den 3 december 2015, dvs. samma dag som utrikesutskottet justerade sitt betänkande, publicerades ett pressmeddelande på regeringens webbplats med följande inledning: ”Regeringen och Vänsterpartiet har idag kommit överens om att betala ut ytterligare ca 2 miljarder kronor till biståndet 2015”. I pressmeddelandet välkomnade biståndsminister Isabella Lövin överenskommelsen och vidare sas följande:

Regeringen och Vänsterpartiet har kommit överens om att förskotta ca 2 miljarder kronor till organisationer som arbetar med humanitära och konfliktförebyggande insatser som FN:s katastroffond (CERF), FN:s flyktigorgan (UNHCR), FN:s hjälporganisation för palestinska flyktingar (UNRWA) samt FN:s utvecklingsprogram (UNDP). Överenskommelsen innebär att regeringen kommer att föreslå för riksdagen att öka biståndsanslaget med motsvarande belopp under de kommande åren genom att minska flyktigavräkningarna.

Regeringen har sedan tidigare kommit överens om att kostnaderna för flyktigmottagandet inte ska överstiga 30 procent av biståndsramen.

Den 3 december 2015 beslutade regeringen om en ändring av regleringsbrevet för budgetåret 2015 för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Utrikesdepartementet, regeringsbeslut II:3, UD2015/11147/USTYR). Av beslutet framgår att stöd för 2016 utbetalas efter rekvisition senast den 9 december 2015 till de fyra FN-organisationer Cerf (520 miljoner kronor), UNHCR (715 miljoner kronor), Unrwa (345 miljoner kronor) och UNDP (470 miljoner kronor). Anslagskrediten för berörd anslagspost höjdes med ca 2 300 miljoner kronor.

I en debattartikel av finansminister Magdalena Andersson, som på regeringens webbplats är daterad den 17 december 2015, anfördes följande:

För att undvika att slå i utgiftstaket och värna välfärdens verksamheter måste dock regeringen vidta åtgärder. Regeringen kommer därför att minska de planerade utgifterna för 2016 på en rad olika områden. Drygt 11 miljarder kronor i utgifter tidigare lägs till 2015; det handlar framför allt om EU-avgiften, bistånd, läkemedelsförmåner och bidrag för fler anställda i lågstadiet.

Skriftliga frågor

I ett svar den 16 december 2015 på frågorna 2015/16:446–448 anförde biståndsministern att den 3 december beslutade regeringen om en ändring av regleringsbrevet för Sida 2015 för att möjliggöra förskottbetalningar av Sveriges kärnstöd 2016 till bl.a. humanitära aktörer inom FN-systemet. Vidare anfördes i svaret att regeringen har kommit överens om att avräkningar från biståndet för flyktigmottagning inte får överstiga 30 procent av biståndsramen 2016 och att den avser att presentera ett sådant förslag för riksdagen i vårandringsbudgeten 2016. Regeringen avser enligt svaret att återkomma till riksdagen i budgetpropositionen för 2017 om hur stor andel av biståndsramen 2017 som föreslås utgöras av kostnader för flyktigmottagande i Sverige.

Den 13 januari 2016 svarade biståndsministern på frågorna 2015/16:532, 533, 537 och 538 i ett sammanhang. I svaret anfördes följande:

Ärendet om ändring i regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete stod inte med i ärendeförteckningen som publicerades på regeringen.se den 2 december eftersom beredningen inom Regeringskansliet då inte var avslutad.

Sofia Arkelsten har även ställt en fråga om senareläggning av utbetalningar. I ett tidigare frågesvar (2015/16:446) innehöll mitt svar på den frågan bl.a. följande information: ”regeringen beslutade den 3 december om en ändring av regleringsbrevet för Sida år 2015 för att möjliggöra förskottsbetalningar av Sveriges kärnstöd 2016 till bl.a. humanitära aktörer inom FN-systemet.”

Vissa betalningar, bl.a. utbetalningar till multilaterala utvecklingsbanker, såsom Världsbanken, skjuts på framtiden – men utan att ingångna åtaganden bryts. Även delar av den planerade svenska utbetalningen till Global Environment Facility (GEF) senareläggs, men inom ramen för redan fastställd utbetalningsperiod och utan att det totala svenska åtagandet ändras.

Regeringen kommer att återkomma till riksdagen om den fortsatta hanteringen av biståndsanslaget i framtida ekonomiska propositioner.

Sofia Arkelsten har vidare frågat mig om utgiftsökningen 2015. Totalt förskottades ca 2,5 miljarder kronor genom beslutet i december 2015, varav ca 2 miljarder enligt överenskommelsen med Vänsterpartiet. Detta innebär att stöd som planerats för utbetalning år 2016 nu istället kunde utbetalas under 2015 och att utbetalningarna inom utgiftsområde 7 år 2016 därför minskar med anledning av gjorda förskotteringar. Nivån på det planerade stödet till berörda organisationer påverkas inte, endast tidpunkten för utbetalning. Samtidigt innebär överenskommelsen med Vänsterpartiet att regeringen kommer föreslå för riksdagen att motsvarande belopp återförs biståndsanslaget under de kommande åren. För 2016 innebär detta att medel föreslås återföras biståndsanslaget utöver regeringens överenskommelse om att högst 30 % av biståndsramen ska utgöras av kostnader för flyktmottagande.

Jag välkomnar Sofia Arkelstens intresse för effektivitet och kvalitet i biståndet. Svenskt bistånd håller mycket hög kvalitet och regeringen arbetar kontinuerligt med att utveckla biståndet ytterligare för att säkerställa effektivitet och måluppfyllelse. Vad gäller tidigare lagda utbetalningar vill jag inledningsvis säga att de av riksdagen beslutade ändamålen med anslagen uppfylls i lika hög grad som vid en normal betalningsprofil.

Den humanitära situationen i världen har förvärrats betydligt den senaste tiden. Över 60 miljoner människor befinner sig på flykt i världen och fler människor än någonsin tidigare söker asyl i Sverige. Det är en allvarlig och exceptionell situation och det är angeläget att Sverige bidrar till att finna lösningar på dessa utmaningar. Förenligt med regeringens ambitioner om kvalitet och effektivitet i biståndet kommer förskottet inom biståndsverksamheten att inriktas på organisationer som har medels-behov tidigt på året, bl.a. de humanitära organisationerna CERF, UNHCR och UNWRA. Därutöver bedöms tidigareläggning av delar av vårt kärnstöd för UNDP som prioriterad. Givet de svåra politiska situationerna i flera av de största programländerna bedöms det angeläget att UNDP:s omfattande arbete med fredsbyggande samt att brygga samman humanitära insatser med återuppbyggnad och mer långsiktigt utvecklingsarbete kan fortgå.

Riksrevisionen och Finanspolitiska rådet

Riksrevisionen har inlett en granskning av avräkningar inom biståndsramen. Resultatet av granskningen kommer att presenteras i en rapport med planerad publicering i september 2016.

Kostnader för mottagandet av asylsökande från låg- och medelinkomstländer under deras första år i Sverige ingår i den svenska biståndsramen. Denna avräkning från biståndsramen beräknas i budgetpropositionen utifrån Migrationsverkets prognoser för inflödet av asylsökande för kommande år.

Eftersom det under ett flertal år har funnits avvikelser mellan prognos och utfall har den slutgiltiga kostnaden under budgetåret avvikit från det belopp som aviserats i budgetpropositionen. Avvikelserna har hanterats genom omfördelningar av medel mellan anslagsområden och anslagsposter, främst i regeringens vårandringsbudget. De ökande kostnaderna har finansierats genom att medel har tagits från utgiftsområde 7 Internationellt bistånd och förts till utgiftsområde 8 Migration.

Syftet med Riksrevisionens granskning är att granska om omfördelningar av medel mellan utgiftsområden på grund av förändrade kostnader för flyktingmottagning budgeteras, planeras och genomförs på ett ändamålsenligt sätt. Granskningen är enligt Riksrevisionen motiverad utifrån behovet av en tillförlitlig statlig budgetering och verksamhet.

Riksrevisionen presenterade i maj 2016 en granskning inom effektivitetsrevisionen av Årsredovisning för staten 2015 (Rir 2016:6). I rapporten redovisas att regeringen i december 2015 beslutade att tidigarelägga 12 miljarder kronor av takbegränsade anslagsutgifter från 2016 till 2015 med avsikten att skapa tillräckliga marginaler under utgiftstaket 2016.

Också i Finanspolitiska rådets rapport 2016 Svensk finanspolitik, som även den presenterades i maj 2016, redovisas tidigareläggningen av utgifter från 2016 till 2015.

Vårändringsbudget 2016 och 2016 års ekonomiska vårproposition

I regeringens proposition 2015/16:99 Vårändringsbudget för 2016 (s. 64) föreslår regeringen att anslaget 1:1 Biståndsverksamhet inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd minskas med cirka 4,1 miljarder kronor för att delvis finansiera ökningen av anslaget 1:2 Ersättningar och boendekostnader inom utgiftsområde 8 Migration.

I 2016 års ekonomiska vårproposition (prop. 2015/16:100 s. 135) anger regeringen att den för att hantera osäkerheten när det gäller utgiftsutvecklingen som följer av antalet asylsökande och för att säkra tillräckliga marginaler under utgiftstaket har vidtagit åtgärder för att minska de planerade utgifterna för 2016 på en rad områden med sammanlagt drygt 19,6 miljarder kronor. Utgifterna begränsades med 11,3 miljarder kronor genom att betalningar tidigarelades till 2015 i stället för 2016. Utgiftsbegränsningarna avsåg bl.a. biståndet (ca 1,8 miljarder kronor). Verksamheterna fick därmed medlen något tidigare än planerat.

Vidare, anför regeringen i den ekonomiska vårpropositionen, beslutades utgiftsbegränsningar (s.k. limiter) om 8,4 miljarder kronor för 2016 genom att medel på vissa områden tills vidare inte gjordes tillgängliga för ansvariga myndigheter. Begränsningarna avsåg bl.a. biståndet, till följd av en förväntad ökad avräkning för kostnader för asylmottagande (ca 4,0 miljarder kronor).

I den ekonomiska vårpropositionen (s. 137) redovisas att utgifterna under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd bedöms 2016 bli 6,2 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel. Detta beror främst på ökade avräkningar för asylmottagande samt att utgifter utbetalats i förskott 2015.

Tidigare granskning

I betänkande 2006/07:KU20 (s. 122 f.) granskades utformningen av biståndsramen i budgetpropositionen i fråga om skuldavskrivningar. Det som framkom vid granskningen gav inte anledning till något uttalande från utskottets sida.

Våren 2009 granskade konstitutionsutskottet regeringens hantering av forskningsmedel i budgetpropositionen för 2009 (bet. 2008/09:KU20 s. 94 f.). I anmälan anfördes att det i budgetpropositionen för 2009 saknas en fullständig fördelning av forskningsmedel mellan lärosätena. En del av medlen ligger i ett särskilt anslag för senare fördelning i samband med forskningspropositionen (prop. 2008/09:50). Utskottet gjorde följande ställningstagande (bet. 2008/09:KU20 s. 108 f.):

Utskottet anser att det är betydelsefullt att fullständighetsprincipen upprätthålls. Det är annars svårt för riksdagen och andra att vid ett tillfälle få en helhetsbild av regeringens förslag angående den ekonomiska politiken och statens utgifter och inkomster. Om fullständighetsprincipen inte upprätthålls försvårar det också för oppositionen att formulera heltäckande och fullständiga alternativ till regeringens politik.

Det har dock förekommit vid flera tillfällen att regeringen har överlämnat propositioner med budgetkonsekvenser för det kommande budgetåret efter det att budgetpropositionen har avlämnats. Regeringen har då dessförinnan i budgetpropositionen specificerat och uttryckligen beaktat budgetkonsekvenserna i förslagen till ramar och anslagsnivåer i budgetpropositionen.

I budgetpropositionen för 2009 beräknade regeringen vissa medel för forskning samt innovationsinsatser i anslutning till forskning och uppgav att medlens användning skulle redovisas närmare i den kommande forsknings- och innovationspropositionen. I budgetpropositionen angav regeringen även att finansieringen till universitet och högskolor skulle ske kvalitetsbaserat.

Utskottet noterar därför att regeringen i budgetpropositionen har specificerat och uttryckligen beaktat de beloppsmässiga budgetkonsekvenserna i förslagen till ramar och anslagsnivåer samt angett den övergripande principen för hur medlen ska fördelas. Att regeringen sedan närmare preciserar användningen av medlen i forsknings- och innovationspropositionen ligger i linje med hur förslag hanterats tidigare inom bl.a. områdena forskning och infrastruktur, där förslagen sträcker sig över en längre tidsperiod. Enligt utskottets mening har regeringen följt fullständighetsprincipen.

Utskottet noterar vidare att oppositionspartierna genom motionsrätten har haft möjlighet att få till stånd en prövning av regeringens förslag i budgetpropositionen och forsknings- och innovationspropositionen.

Utskottet noterar även att riksdagen har ställt sig bakom förslagen om forskningsmedlen i budgetpropositionen och forsknings- och innovationspropositionen.

Granskningen föranleder inget uttalande i övrigt av utskottet.

Utskottet granskade i betänkande 2013/14:KU20 (s. 217 f.) utrikesministrernas och f.d. biståndsministrernas hantering av biståndsanslaget rörande kostnaderna för lönerna till den förra biståndsministern Gunilla Carlsson och hennes statssekreterare. Utskottet gjorde följande ställningstagande (bet. 2013/14:KU20 s. 224):

Granskningen visar att de avräkningar som har gjorts för biståndets administrativa kostnader inte kan sägas vara i strid med gällande riktlinjer. Utskottet konstaterar dessutom att förra biståndsministern efter en intern översyn av avräkningsmodellen fann att avräkningarna för statsrådets och statssekreterarens lönekostnader borde upphöra.

Granskningen ger inte anledning till något ytterligare uttalande från utskottets sida.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt svar på följande frågor:

- Vilken information lämnade regeringen till utrikesutskottet hösten 2015 om storleken på avräkningar rörande flyktingmottagandet för 2015 och framåt? När lämnades informationen? Vilken information avvek från vad som hade sagts i budgetpropositionen?
- Utrikesutskottet redovisar i sitt betänkande 2015/16:UU2 att biståndsanslaget för 2016 skulle kunna komma att minska med 4 miljarder kronor jämfört med regeringens förslag i budgetpropositionen. Hur förhåller sig denna förändring av biståndsanslaget till att budgetpropositionen ska vara fullständig och slutgiltig när den lämnas?
- När efter halvårsskiftet 2015 inkom Migrationsverket med prognoser till Regeringskansliet över antalet asylsökande? Utskottet önskar ta del av dessa prognoser.
- Vidtogs under beredningen av budgetpropositionen för 2016 några åtgärder från Regeringskansliets sida för att stämma av eventuella förändringar i den prognos över antalet asylsökande som lämnades av Migrationsverket i juli 2015?
- Den 3 december 2015 beslutade regeringen att ytterligare ca 2 miljarder kronor skulle betalas ut till biståndet 2015. Informerades utrikesutskottet om detta beslut? I förhållande till vad är det ”ytterligare” 2 miljarder kronor som ska betalas ut? Hur förhåller sig denna utbetalning till riksdagens beslut om statens budget för 2015 och för 2016?
- Utbetalningarna om ca 2 miljarder kronor som möjliggjordes genom beslutet om ändrat regleringsbrev den 3 december 2015 synes ha skett

genom att anslagskrediten för berörd anslagspost höjdes. Enligt budgetlagen ska tillgängliga medel följande år reduceras med ett belopp motsvarande den ianspråkta anslagskrediten. Hur påverkar utbetalningarna om ca 2 miljarder kronor i december 2015 tillgängliga medel för 2016?

- Vilka kommentarer i övrigt ger anmälan och innehållet i denna promemoria anledning till?

Som svar överlämnades den 18 februari 2016 två promemorior som upprättats inom Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet (bilaga A1.6.2).

I promemorian från Utrikesdepartementet anförs att statssekreterare Ulrika Modéer besökte utrikesutskottet den 26 november 2015 och informerade då om regeringens avsikt att begränsa avräkningarna avseende kostnader för flyktingmottagande till högst 30 procent av biståndsramen för 2016. Detta skulle innebära att högst 13 miljarder kronor av biståndsramen, som uppgår till 43,4 miljarder kronor 2016, skulle kunna användas för att finansiera kostnader för mottagande av flyktingar från utvecklingsländer under deras första vistelseår i Sverige. Detta är i enlighet med OECD-Dacs regelverk. Motsvarande beräknade belopp i budgetpropositionen för 2016 var 8,2 miljarder kronor, vilket motsvarade 19 procent av biståndsramen. Vidare informerades utskottet om att regeringen vid behov avsåg att återkomma till riksdagen i propositionen Vårändringsbudget för 2016.

På frågan om hur förändringen av biståndsanslaget förhåller sig till att budgetpropositionen ska vara fullständig och slutgiltig när den lämnas anförs i svaret att storleken på biståndsanslaget påverkas i betydande utsträckning av utvecklingen av kostnader för flyktingmottagandet som avräknas mot biståndsramen. Förslaget till biståndsanslag i budgetpropositionen för 2016 baserades på Migrationsverkets prognos från den 23 juli 2015, dvs. den senaste fullständiga prognosen från myndigheten. I enlighet med fullständighetsprincipen lämnades ett budgetförslag som omfattade alla de anslag som berördes av dessa beräkningar, dvs. ingen del av budgetförslaget bröts ut för att presenteras vid ett senare tillfälle.

Flyktingmottagandet under hösten 2015 innebar att frågan om hur stor andel av biståndsbudgeten som skulle användas för kostnader för flyktingmottagande aktualiserades. Hanteringen av kostnaderna för mottagande av flyktingar inom biståndsbudgeten för 2016 skiljer sig inte från hur dessa kostnader hanterats tidigare år. Regeringen har då, på basis av Migrationsverkets januariprognoser, föreslagit justeringar av anslagsnivån i sina propositioner om vårändringsbudget (jfr t.ex. prop. 2009/10:99 och 2014/15:99).

Migrationsverkets prognos i oktober 2015 visade på ett kraftigt ökat antal asylsökande. Regeringen är enligt 2 kap. 4 § budgetlagen (2011:203) skyldig att vidta åtgärder om det finns risk för att ett beslutat utgiftstak kommer att överskridas. En sådan risk bedömdes föreligga avseende utgiftstaket för 2016. Regeringen beslutade därför om utgiftsbegränsningar, s.k. limiter, i vissa av

regleringsbrevet för 2016. Besluten innebär att medel på vissa områden tills vidare inte görs tillgängliga för ansvariga myndigheter.

Att begränsa avräkningarna för kostnaderna för flyktingmottagning 2016 till högst 30 procent av biståndsramen är viktigt för att skapa rimliga planeringsförutsättningar för Sida samt andra berörda myndigheter och samarbetspartners. Regeringen kan vid behov återkomma till riksdagen med förslag till justeringar vad gäller biståndsanslaget till följd av ökade kostnader för flyktingmottagande.

I den senaste översynen från januari 2016 gav OECD-Dac Sverige positiva omdömen för att både hantera flyktingkrisen och samtidigt bedriva ett ansvarsfullt bistånd. Sverige har ett högt anseende internationellt vad gäller att skapa förutsägbarhet för länders planeringar av biståndsflöden, framhöll OECD-Dac.

På frågan om regeringens beslut den 3 december 2015 att ytterligare ca 2 miljarder kronor skulle betalas ut till biståndet 2015 anförs i svaret att ändringen i regleringsbrevet innebar en höjning av anslagskrediten för anslaget 1:1 Biståndsverksamhet, anslagsposten 31 Multilaterala och internationella organisationer och fonder inom utgiftsområde 7. Ändringen gjordes med stöd av bestämmelsen i 3 kap. 8 § budgetlagen om att ett anslag tillfälligt får överskridas genom nyttjande av en kredit motsvarande högst 10 procent av det anvisade anslaget.²

Kreditutnyttjandet innebar att stöd om ca 2,5 miljarder kronor som planerats för utbetalning 2016 i stället kunde utbetalas under 2015, och innebar därmed att ytterligare medel blev tillgängliga detta år jämfört med vad som tidigare disponerats. Det handlade dels om en första inbetalning av det svenska bidraget till EU:s utvecklingsfond EDF (European Development Fund), dels om förskottering av kärnstöd om totalt ca 2 miljarder kronor till fyra FN-organisationer av särskild betydelse för att bidra till t.ex. Syrienkrisen.

Användningen av anslagskrediten kommer i enlighet med 3 kap. 8 § budgetlagen att minska de tillgängliga medlen för 2016. Nivån på det planerade stödet till berörda organisationer påverkas inte, endast tidpunkten för utbetalning.

I promemorian från Justitiedepartementet anförs att Migrationsverket inkom i enlighet med sitt regleringsbrev för 2015 till Regeringskansliet med en prognos över antalet asylsökande den 23 juli 2015 och en prognos den 22 oktober 2015.

När det gäller utskottets fråga om beredningen av budgetpropositionen för 2016 anförs att beredningen är en omfattande process som följer en noggrann tidsplanering. De prognoser som myndigheterna inkommer med i slutet av juli omvandlas under augusti till slutliga prognoser baserade på den makrobild som ligger till grund för budgetpropositionen. Regeringens budgetförslag

² I promemorian från Utrikesdepartementet anges att någon information om regeringens beslut den 3 december 2015 inte lämnades till utrikesutskottet. På regeringsbeslutet anges dock utrikesutskottet bland dem som får en kopia av beslutet. Utrikesutskottet har mottagit denna kopia av regleringsbrevet.

baseras på dessa prognoser och ett arbete genomförs under beredningen för att säkerställa att budgetpropositionen är konsistent i alla sina delar både siffermässigt och textmässigt. Något utrymme för ytterligare prognosomgångar föreligger inte.

När det gäller flyktningmottagandet kan konstateras att antalet asylsökande ökade under augusti 2015, men att nivån först under september 2015 kraftigt började överstiga den förväntade utvecklingen. Vidare rådde stor osäkerhet om hur den framtida utvecklingen skulle se ut. Regeringskansliet följde noggrant utvecklingen och hade löpande kontakter med berörda myndigheter. Baserat på Migrationsverkets prognos från oktober lämnade regeringen i propositionen Extra ändringsbudget för 2015 (prop. 2015/16:47) förslag till ökning av anslaget 1:2 Ersättningar och bostadskostnader inom utgiftsområde 8 Migration.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis konstatera att den del av anmälan som avser regeringens tidigareläggning av utbetalning av medel på biståndsanslaget från 2016 till 2015 utgör ett exempel på ett förfarande som uppmärksammats i Riksrevisionens granskning (RiR 2016:6) av Årsredovisning för staten 2015 och även av Finanspolitiska rådet. Regeringens skrivelse med anledning av Riksrevisionens rapport kommer troligen att hanteras av riksdagens finansutskott under den senare delen av 2016. Utskottet har inte för avsikt att föregripa den behandlingen och kommenterar därför inte frågan i detta ställningstagande.

Utskottet vill dock vidare framhålla vikten av en ordnad budgetprocess. Det är av stor vikt att budgetpropositionen är fullständig och heltäckande. Det innebär 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.

Utvecklingen av antalet asylsökande under hösten 2015 innebar att vissa förutsättningar för budgetförslaget förändrades. Regeringen informerade utrikesutskottet om att avräkningarna för 2016 inom biståndsramen skulle kunna komma att avvika från vad som föreslagits i budgetpropositionen. Därmed förändrades förutsättningarna för riksdagens budgetbeslut. Samtidigt noterar konstitutionsutskottet att utrikesutskottet har redovisat att till 2015 ökade avräkningarna så gott som varje år till följd av ökade kostnader för asylsökande. Också våren 2016 har regeringen på ändringsbudget föreslagit ändringar när det gäller biståndet och kostnader för asylsökande. Beslut med anledning av de ändrade avräkningarna fattas således av riksdagen.

Sammantaget konstaterar utskottet att några formella fel inte har 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 gäller särskilt olika slags effekter på biståndet.

1.7 Försvarsministerns hantering av frågor kring ett radarsystem

Ärendet

Anmälan

I en anmälan (dnr 1018-2015/16), *bilaga A1.7.1*, till konstitutionsutskottet begärs att konstitutionsutskottet granskar om försvarsminister Peter Hultqvist har fullgjort sina skyldigheter i fråga om beredningen av svaret på en interpellation. Vidare bör enligt anmälaren utskottet granska om försvarsministern brustit i styrningen av Försvarsdepartementet så att pressfriheten åsidosatts.

Anmälaran anför att försvarsministern i ett svar på en interpellation (ip. 2015/16:100) om avvecklingen av ett radarsystem anförde att radarsystemet leasats av Storbritannien och Australien för användning i Afghanistan. Vidare anförde försvarsministern att när leasingen upphörde behöll man sitt material och satte det på ett system som heter UndE 23 och att Sverige fick tillbaka fordonen med i stort sett en mast på. Han anförde även att fyra system i dag är urmonterade och ligger på lastpall och att inget underhåll skett på flera år.

Anmälaran anför vidare att när Dagens Nyheter i december 2015 besökte Muskö för att titta närmare på två av de mobila radarsystemen tyckte tidningen sig finna en annan verklighet. Radarsystemen synes enligt Dagens Nyheter inte urmonterade, och på lastpallar låg bara äldre antenner. Ett fordon som Dagens Nyheter ser beskrivs som fyllt med radarelektronik och i gott skick. Tidningen uppger även att två mobila radarfordon finns i Arboga och att dessa ska ha levererats till Försvarets materielverk den 25 september 2015.

Det framstår enligt anmälaran som att det finns stora skillnader mellan vad försvarsministern anför i kammaren och de iakttagelser som Dagens Nyheter har gjort. Vidare anför anmälaran att försvarsministern är ansvarig för att beredningen av svaren på skriftliga frågor och interpellationer genomförs omsorgsfullt och för att de svar som lämnas till riksdagens ledamöter blir korrekta.

Anmälaran anför också att Dagens Nyheter i sin artikel skriver att en överste, som är militärsakkunnig på Försvarsdepartementet, följt tidningens besök på Muskö. Om det är så, vilket inte framgår av artikeln, att den regeringsanställda på eget initiativ närvarat vid tidningens förhandsbokade besök hos Försvarets materielverk riskerar det enligt anmälaran att påverka såväl Dagens Nyheter's frågor som den information Försvarets materielverk lämnar. Utskottet bör därför också enligt anmälaran undersöka om försvarsministern brustit i styrningen av sitt departement på ett sådant sätt att pressfriheten åsidosatts.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en svarspromemoria från Försvarsdepartementet, *bilaga AI.7.2*. Utskottet har även från Regeringskansliet begärt in två handlingar upprättade inom Försvarsmakten: en promemoria och ett underlag för information till försvarsutskottet, *bilaga AI.7.3*.

Utskottet höll den 26 april 2016 en offentlig utfrågning med försvarsminister Peter Hultqvist, *bilaga B10*.

Utredning i ärendet

Uppgifter i massmedierna

I två artiklar publicerade på Dagens Nyheters webbplats (dn.se) den 5 december 2015 och den 11 december 2015 med rubrikerna Försvaret vill skrota radarsystem för 630 miljoner kronor respektive Oppositionen vill stoppa skrotning av radarsystem framgår bl.a. det som refereras i anmälan.

Interpellation

I november 2015 besvarade försvarsminister Peter Hultqvist en interpellation (ip. 2015/16:100) om avveckling av ett toppmodernt radarsystem. I svaret (prot. 2015/16:26) anförde försvarsministern följande (anförande 129):

Herr talman! Mikael Oscarsson har frågat mig hur jag tänker hindra avvecklingen av ett system som Försvarsmakten med mycket stor sannolikhet kommer att behöva igen inom några år. Mikael Oscarsson har även frågat mig om jag tänker ta initiativ till att detta radarsystem överförs till förbandsreserven.

Det enskilt viktigaste under försvarsinriktningsperioden är att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och att säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret. Det är av vikt att Försvarsmakten fokuserar på att bygga upp de krigsförband som ingår i krigsorganisationen i dag. Detta är en prioritering som vi enats om i en bred politisk överenskommelse – en överenskommelse som även Kristdemokraterna har ställt sig bakom.

Det är riksdagen och regeringen som beslutar om Försvarsmaktens övergripande utformning. Med detta som grund bestämmer Försvarsmakten den närmare utformningen av krigsförbanden för att kunna uppfylla statsmakternas krav på operativ militär förmåga. Försvarsmakten prioriterar inte vidmakthållande av artillerieldningsradar 740 (ArtE 740) då inget av dagens krigsförband har materielen i sin organisation.

Artillerieldningsradar 740 utvecklades initialt till kustartilleribrigadernas sjömålsbekämpande enheter. Kustartilleriet lades ned år 2000 och ersattes med amfibiekåren. Amfibiekårens brigadstruktur avvecklades i försvarsbeslutet 2004. Artillerieldningsradar 740 har därefter endast nyttjats vid förbandsförsök i FMV:s regi.

Den förmåga som artillerieldningsradar 740 medger hanteras i dag av andra system i Försvarsmakten med högre prestanda varför behovet av systemet inte längre kvarstår.

Radarmaterielen kommer att förrådshållas, och vid behov kommer systemet att användas som reservdelar och utbytesenheter till Visbykorvetternas radar PS201. Fordonen kommer att fylla ett behov i telekrigsbataljonen då erforderliga systemfordon saknas i förbandet.

En anskaffning av nya fordon till telekrigsbataljonen hade kostat upp till 300 miljoner kronor och skulle som följd tränga ut andra materielbehov. Vid ett bibehållande av materielen tillkommer dessutom kostnader för förrådshållning, vilka beräknas uppgå till 5–10 miljoner kronor per år.

När det gäller behovet av sensorer efter försvarsbeslutsperioden kommer en utredning att tillsättas för att se över Försvarmaktens långsiktiga materielbehov. Materielutredningen redovisas under 2018.

I den efterföljande debatten uppgav försvarsministern följande (anförande 131):

Vi har ett system inom Försvarmakten där vi försöker hushålla så mycket som möjligt med resurserna och återanvända materiel som är utrangerad. Tanken med just denna del är att radarmaterielen ska förrådshållas och användas i reservdelar och utbytesenheter till Visbykorvetternas radar PS 201. Fordonen ska användas i Telekrigsbataljonen. Om man inte gör så får man köpa nya fordon som kostar ungefär 300 miljoner kronor. Det skulle naturligtvis tränga ut annat ur försvarsbudgeten, och vi skulle få plocka det ur det som vi nu har kommit överens om i försvarsinriktningsbeslutet. I så fall måste vi ta en diskussion om vad som ska bort.

Min uppfattning är att vi inte har råd att underhålla och utbilda på materiel som inte ingår i krigsorganisationen om det omfattar denna typ av belopp.

Jag vill också se lite historiskt på det här. Det här systemet leasades ju av Australien och Storbritannien för att användas i Afghanistan, och när man gjorde det modifierade man systemet till en mycket hög kostnad – ca 1 miljard kronor. Man förde alltså in annan materiel i systemet än den vi hade från början.

När leasingen upphörde behöll man sin materiel och satte den på ett system som heter UndE 23. Vi fick tillbaka fordonen med en mast på, i stort sett. UndE 23 är ett system som i dag används inom våra luftvärnsförband, och vi kan nog mycket tydligt konstatera att det är billigare att köpa ett nytt och modernare radarsystem. Det är Försvarmaktens bedömning.

Man genomförde nyligen en sensorstudie, och där pekar man inte ut det här systemet för framtida bruk, utan man förespråkar rörliga sensorer och pekar på ett behov av modernare sensorteknologi. I förhållande till kostnader och nivå på teknologin är nog därför bedömningen att det bästa är att det här systemet inte används utan successivt rangeras ut och att vi investerar i ett nytt och effektivare system i den händelse att vi ska göra den typen av investeringar.

Han anförde vidare följande (anförande 135):

Fru talman! Jag konstaterar att systemet inte finns i krigsförbanden. Om vi inte gör avvecklingen nu påverkar det direkt kostnadsbilden i Försvarmakten med stora belopp. Det är fordon som inte går till telekrigsbataljonen som planerat, och vi får inte heller reservdelarna och utbytesenheterna till Visbykorvetterna.

Det var avsevärda summor som Australien och Storbritannien var tvungna att sätta in för att modifiera systemet så att det skulle bli modernt. Jag har en uppgift om att 1 miljard kronor har lagts in. Det vi fick tillbaka var fordon. Materielen användes i annat sammanhang på UndE 23 – ett

system som de använder och som vi också har inom luftvärnet. De behöll alltså sina sensor- och ledningssystem.

Det här är fakta, som jag tycker att jag ändå ska delge. Vad är bästa användningen av pengarna? Jag tycker att det är bättre att satsa på att köpa något modernare och billigare så att vi får ut mer för pengarna än att gå in med stora belopp i det här sammanhanget.

Glöm inte att ett system är intakt och fyra är urmonterade på lastpall. Inget underhåll har skett på flera år. Det är utgångspunkten.

Det kan vara så att de uppgifter som Oscarsson har tagit del av inte i alla delar har bottnat i precis exakt hur det ser ut och historien bakom nuläget. Ofta när man får denna typ av uppgifter får man inte veta hela bredden. Det kan vi återkomma till i annat sammanhang.

Gällande ordning

Tryckfrihet m.m.

Grundlagarna tillförsäkrar alla en rätt att i bl.a. tryckta skrifter och filmer yttra sina tankar och åsikter, offentliggöra allmänna handlingar samt meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst (1 kap. 1 § andra stycket tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 § första stycket yttrandefrihetsgrundlagen). Enligt 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen får inte förekomma någon tryckningen föregående granskning av skrift eller något förbud mot tryckning därav.

Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad bl.a. frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor (yttrandefrihet) samt frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden (informationsfrihet).

Interpellationer

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

Tidigare granskning

Våren 2005 behandlade utskottet tre anmälningar som bl.a. hade det sambandet att de alla innehöll påståenden om att statsråd skulle ha lämnat vilseledande eller oriktiga uppgifter i sina spörsmålssvar (bet. 2004/05:KU20). I två av anmälningarna handlade det om interpellationssvar, medan den tredje anmälan avsåg svar på en skriftlig fråga.

I det första ärendet (s. 45 f.) uttalade utskottet, utan att kommentera om vilseledande uppgifter ansågs ha förekommit i statsrådets svar, att det är respektive statsråd som själv bestämmer hur en interpellation ska besvaras. De två andra ärendena (s. 50 f.) ledde inte till något uttalande från utskottet.

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 frågeinstitutet, som utskottet tidigare hade konstaterat, 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. Därefter noterade utskottet att konkreta frågor om bidrag till Moderaterna rör förhållandena i ett politiskt parti. 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 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 kan konstateras att ministerns uttrycksätt vid den aktuella frågestunden var olyckligt.

I en granskning våren 2012 (bet. 2011/12:KU20 s. 161 f.) om den dåvarande försvarsministerns styrning av Försvarsmakten gjordes i anmälan gällande att den dåvarande statssekreteraren hade kontaktat den dåvarande generaldirektören vid Försvarsmakten och beordrade honom att stoppa ett anförande som skulle hållas vid en fältövning av en person som varit verksam vid Försvarshögskolan. I sitt ställningstagande anförde utskottet bl.a. att av vad som framgick av granskningen hade kontakten mellan dåvarande statssekreteraren och dåvarande generaldirektören varit inriktad på frågor och information, och inte styrning. Generaldirektören hade efter kontakten fattat ett självständigt beslut om upplägget av fältövningen.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse till Regeringskansliet begärt svar på vissa frågor.

Som svar fick utskottet den 1 mars 2016 en promemoria från Försvarsdepartementet (bilaga A1.7.2).

I svarspromemorian anförts att under utarbetandet av svaret på interpellationen (ip. 2015/16:100 Avveckling av toppmodernt radarsystem) inhämtades uppgifter från Försvarsmakten, bl. a. om radarsystemens skick.

Vidare anför i promemorian att uppgifterna i Dagens Nyheter, som anmälaren hänvisar till, till synes tar sikte på iakttagelser och bedömningar av enskilda komponenter i radarsystemen, t.ex. själva fordonen. Försvarsministerns uttalanden avser systemen som helhet och ska förstås i det sammanhang i vilket de gjordes. Försvarsministerns uttalanden syftade på de fyra system som under en period hyrdes ut till Storbritannien och Australien, vilket försvarsministern också klargjorde i debatten. Inför uthyrningen togs vitala komponenter bort från fordonen och förrådsställdes. Storbritannien och Australien genomförde en omfattande modifiering av systemen och tillförde materiel. Den materiel som tillförts monterades bort och behölls av Storbritannien och Australien innan systemen återlämnades till Sverige. För att göra systemen funktionsdugliga skulle komponenter behöva tillföras och modifieringar behöva göras. Att det återlämnade ”i stort sett” utgjordes av fordon med mast samt att fyra av systemen är ”urmonterade och ligger på lastpall” utgör sammanfattande beskrivningar av det faktum att vitala komponenter i systemen saknas alternativt har monterats ur och förrådsställt. Något underhåll på själva systemet som helhet har heller inte gjorts på flera år, även om möjligen vissa komponenter, t.ex. själva fordonen, har besiktigats.

I promemorian anför också att vid Dagens Nyheter's besök hos Försvarets materielverk (FMV) på Muskö skulle radarsystemet ArtE 740 förevisas. Tjänstemannen ställde frågan om hon också fick delta under förevisningen, vilket besvarades jakande av FMV. Hon stämde även av besöket med sin enhetschef. Syftet med tjänstemannens deltagande var att inhämta information om det aktuella radarsystemet. Tjänstemannen deltog under själva förevisningen och ställde under denna ett mindre antal sakfrågor till FMV:s personal på plats. Tjänstemannen har inte vidtagit någon åtgärd för att påverka hur förevisningen genomfördes, vilka frågor som ställdes eller vilka svar som lämnades.

Utfrågning med försvarsminister Peter Hultqvist

Den 26 april 2016 höll utskottet en offentlig utfrågning med försvarsminister Peter Hultqvist (bilaga B10).

Vid utfrågningen anförde Peter Hultqvist att anmälan till konstitutionsutskottet handlar om vissa enskilda uppgifter om artillerieldledningsradar 740 (ArtE 740), som han har lämnat under en interpellationsdebatt och om att en tjänsteman i Försvarsdepartementet närvarade vid en förevisning av systemet. Den bakomliggande frågan handlar dock om Försvarsmaktens beslut att avveckla radarsystemet ArtE 740.

Vidare anförde Peter Hultqvist att ArtE 740 togs fram till kustartilleriets sjömålsbekämpande enheter. Systemet hann dock aldrig överlämnas till Försvarsmakten eftersom såväl kustartilleriet som amfibiebrigaderna lades ned innan systemet var klart för integrering i de sjömålsbekämpande förbanden. Beslutet att avveckla ArtE 740 har fattats av Försvarsmakten. ArtE 740 ingår inte i dagens krigsorganisation. Försvarsmakten har alltså i dagsläget

inget användningsområde för systemet som helhet och har gjort bedömningen att det inte är kostnadseffektivt att bibehålla systemet om ett användningsområde skulle uppkomma i framtiden. Försvarsmakten avser i stället att låta delkomponenterna i ArtE 740 användas av krigsförband som har behov av dem. Radarmaterielen ska användas som reservdelar i Visbykorvetternas radarsystem, och de splitterskyddade fordonen ska omfördelas till telekrigsbataljonen. Det är det mest kostnadseffektiva enligt Försvarsmakten.

Vidare anförde Peter Hultqvist att han i svaret på interpellationen redogjorde för avvecklingsbeslutet och Försvarsmaktens bedömningar i dessa avseenden. Anmälaren hänvisar till två uttalanden – för det första uttalandet om att man behöll sin materiel när leasingen upphörde och satte den på ett system som heter UndE 23 och att man fick tillbaka fordonen med en mast på, i stort sett. Peter Hultqvist anförde att vad som åsyftades med uttalandet var de fyra system som under en period hyrdes ut till Storbritannien och Australien. Inför uthyrningen togs vitala komponenter bort på fordonen. Det rörde sig bl.a. om de svenska lednings- och sambandssystemen och om radarantennerna. Storbritannien och Australien genomförde en omfattande modifiering av systemen och tillförde materiel, bl.a. nya radarantennar. Materiel som hade tillförts monterades dock bort och behölls av Storbritannien och Australien innan systemen återlämnades till Sverige. Bland annat togs radarantennerna bort. De svenska lednings- och sambandssystemen var bortmonterade redan tidigare. När Försvarsmakten fick tillbaka systemen saknades alltså komponenter som är nödvändiga för ett fungerande radarsystem. Det var därför relevant och korrekt att säga att det som man fick tillbaka i stort sett utgjordes av fordon med mast.

Peter Hultqvist anförde vidare att det andra uttalandet som anmälaren hänvisar till är följande: ”Fyra system är i dag urmonterade och ligger på lastpall. Inget underhåll har skett på flera år.” Peter Hultqvist uppgav att även detta uttalande är korrekt. Vad som åsyftas är att flera vitala komponenter i systemen är urmonterade och förrådsställda. Något underhåll på själva systemen som helhet har heller inte gjorts på flera år. Peter Hultqvist understryker att vad han syftade på var systemet som helhet, inte på de olika delarna som ingår i systemet. Själva fordonen användas av telekrigsbataljonen. Då är det naturligtvis så att fordonen fungerar. Vad han har talat om under debatten är dock helheten och inte enskilda komponenters funktionalitet.

Peter Hultqvist anförde också att den information som han lämnade under interpellationsdebatten hade inhämtats av Försvarsdepartementet från Försvarsmakten, som är expertmyndighet i detta fall. Peter Hultqvist anförde att den information han lämnade om materiel som var förrådsställd på lastpall var tagen från en promemoria daterad den 4 november 2015 från Försvarsmakten. I den står det ordagrant att det i dag finns en ArtE 740 intakt, och fyra stycken står förrådsställda på lastpall. Fordonen förvaras separat. Inget underhåll har skett på många år.

Peter Hultqvist anförde också att Försvarsmakten informerade försvarsutskottet den 21 januari 2016. I ett underlagsmaterial för den

utskottsinformationen står det att fyra system är i modifierat skick (tre 3D-radar, riktning, avstånd, höjd) men utan att den gamla utrustningen finns kvar bl.a. på lastpall.

Peter Hultqvist och departementets tjänstemän hade ingen anledning att ifrågasätta informationen. Det har heller inte sedermera framkommit att informationen skulle vara oriktig.

När det sedan gäller att en tjänsteman från Försvarsdepartementet närvarade vid en förevisning av radarsystemet ArtE 740 ville Peter Hultqvist framhålla följande. Det handlade om fullt normal informationsinhämtning om det aktuella radarsystemet i samband med en visning anordnad av en myndighet under Försvarsdepartementets ansvarsområde. Tjänstemannen deltog under själva förevisningen och ställde under denna ett mindre antal sakfrågor till FMV:s personal på plats. Som framgår av det skriftliga svaret på utskottets frågor har tjänstemannen inte vidtagit någon åtgärd för att påverka hur förevisningen genomfördes, vilka frågor som ställdes av journalisten som närvarade vid förevisningen eller vilka svar som lämnades.

Peter Hultqvist anförde också att delar av materialet går att använda till annat, men att det fattas saker som man skulle vara tvungen att investera i för att få hela systemet att fungera.

Peter Hultqvist anförde vidare att radarutrustningen ArtE 740 är ett system som över huvud taget inte är krigsplacerat. Det finns inte i organisationen och är inte heller tänkt att finnas där. Det finns ingen idé om att det skulle tas ur bruk för att något annat skulle ersätta det.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har valt att inte analysera radarsystemets skick och prestanda. Dock vill utskottet understryka att det är viktigt att försvarsministern vid svaret på interpellationen hade säkerställt att hans uttalanden grundades på uppgifter som var korrekta. De statsråd som svarar på en interpellation ansvarar för vilket underlag de har för svaren. I granskningen har framkommit att svaret från försvarsministern var grundat på en promemoria framtagen inom Försvarsmakten.

När det gäller närvaron av en tjänsteman från Försvarsdepartementet vid en förevisning av radarsystemet har försvarsministern anført att tjänstemannen inte vidtagit någon åtgärd för att påverka hur förevisningen genomfördes, vilka frågor som ställdes av den närvarande journalisten eller vilka svar som lämnades. Utskottet vill här understryka vikten av ett korrekt agerande från departementets sida.

Granskningen ger inte i övrigt anledning till något uttalande från utskottet.

2 Hanteringen av vissa EU-frågor

2.1 Utrikesministerns samråd med EU-nämnden om EU:s militära operation i Medelhavet

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1232-2015/16), *bilaga A2.1.1*, begärs det att utskottet granskar om utrikesminister Margot Wallström i sin hantering av det skriftliga samrådet med EU-nämnden i frågan om upprättande av Europeiska unionens militära operation i södra centrala Medelhavet (Eunavfor MED) brutit i uppfyllandet av sina grundlagsstadgade informations- och samrådsskyldigheter gentemot riksdagen. I anmälan anges att EU-nämnden i det aktuella samrådet fick mindre än två timmar på sig att lämna eventuella synpunkter, vilket inte kan anses vara en rimlig tidsfrist för ledamöterna att ta ställning i frågan. Anmälaren hänvisar till att konstitutionsutskottet tidigare har förutsatt att regeringen noggrant överväger behovet av att företrädesvis begära att beslutspunkter tas bort från A-punktslistor inför rådsmöten där samråd inte kan slutföras under en skälig tidsrymd.

Underlag för granskningen

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

Regeringskansliets cirkulär 2 Samråd, överläggning och information mellan regering och riksdag i EU-frågor (2012-10-31) och 4 Riktlinjer för handläggning av I-punkter och A-punkter (2010-06-10) finns tillgängliga i akten i detta ärende.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Regeringsformen

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.

Inför Sveriges medlemskap i EU angavs i förarbetena vad gäller utgångspunkter för samråd och information mellan regeringen och riksdagen att det inte är tillräckligt att riksdagens inflytande utövas endast genom kontroll i efterhand utan att det är önskvärt med en ordning där riksdagen

därutöver får 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 att riksdagen som folkets främsta företrädare även i övrigt bör få insyn i och ges inflytande över den process som leder fram till för vårt land viktiga och bindande beslut (prop. 1994/95:19 s. 533). Konstitutionsutskottet delade regeringens bedömning i detta avseende och bedömde även att riksdagen genom EU-nämnden i praktiken får reellt inflytande när det gäller Sveriges ståndpunkter vid mötena i Europeiska unionens råd (bet. 1994/95:KU22 s. 14 f.).

Regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor grundlagsfästes den 1 januari 2003 i syfte att markera den starka ställning som riksdagen bör ha när det gäller dessa frågor (prop. 2001/02:72 s. 37, bet. 2001/02:KU18, rskr. 2002/03:15–16).

Riksdagsordningen

I 7 kap. 14 § riksdagsordningen (RO) föreskrivs att regeringen ska underrätta EU-nämnden om frågor som ska beslutas i Europeiska unionens råd. Regeringen ska också rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet ska föras inför besluten i rådet. Regeringen ska vidare överlägga med EU-nämnden i andra frågor om arbetet i Europeiska unionen när nämnden av särskilda skäl begär en sådan överläggning. Regeringen ska också rådgöra med EU-nämnden inför möten och beslut i Europeiska rådet.

När EU-nämnden inrättades i januari 1995 reglerades dess uppgift enligt följande (8 kap. 15 § lagen [1994:1651] om ändring i riksdagsordningen):

Regeringen skall underrätta EU-nämnden om frågor som avses bli behandlade i Europeiska unionens råd. Regeringen skall också rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet skall föras inför beslut som regeringen bedömer som betydelsefulla och i andra frågor som nämnden bestämmer.

Begär minst fem av ledamöterna i EU-nämnden att regeringen skall rådgöra med nämnden enligt första stycket skall nämnden föranstalta om detta, såvida den inte finner att därmed förenat dröjsmål skulle leda till avsevärt men.

Bestämmelsen om regeringens samråd med EU-nämnden fick sin nuvarande lydelse till följd av de ändringar som genomfördes på förslag av 2002 års riksdagskommitté. Enligt kommitténs förslag (framst. 2005/06:RS3 s. 50) borde samrådet i EU-nämnden, i syfte att skapa utrymme för utskotten, fokusera på de frågor på rådets dagordning där beslut ska fattas. Riksdagskommitténs förslag innebar således att orden ”som avses bli behandlade” ändrades till ”som skall beslutas” i första meningen. Vidare togs följande begränsning bort: ”som regeringen bedömer som betydelsefulla och i andra frågor som nämnden bestämmer”. Eftersom samtliga beslut i rådet enligt förslaget skulle bli föremål för samråd i EU-nämnden drog Riksdagskommittén slutsatsen att någon rätt för minoriteten att begära samråd inte längre krävdes.

I EUMOT-utredningens rapport Riksdagens arbete med EU-frågor (2010/11:URF2) föreslogs en återgång till den tidigare ordningen i fråga om samrådsskyldighetens omfattning. Enligt förslaget skulle regeringen vara skyldig att rådgöra med respektive utskott om hur förhandlingarna i rådet ska föras inför sådana beslut som regeringen bedömer som betydelsefulla och andra frågor som utskotten bestämmer, och minoritetsskyddet för samråd skulle återinföras. I rapporten anfördes (s. 67):

Eftersom antalet A-punkter är relativt stort har detta inneburit en väsentligt ökad arbetsbörda för EU-nämnden. Det kan ifrågasättas om detta verkligen är motiverat. Det är långt ifrån alla A-punkter som kan anses vara av större vikt eller av politiskt intresse. Enligt den tidigare formuleringen var regeringen i vilket fall som helst skyldig att samråda om sådana A-punkter som kunde anses vara betydelsefulla. Därutöver hade EU-nämnden rätt att själv ta initiativ till vilka frågor som skulle komma i fråga för samråd. Regeringens skyldighet att samråda om betydelsefulla frågor var alltså en skyldighet under konstitutionellt ansvar. Om regeringen underlät att fullfölja ett samråd i en sådan fråga ledde detta i regel till en anmälan i konstitutionsutskottet. I dagsläget kan i stället ett samråd som förbisetts eller genomförts med alltför kort varsel leda till en anmälan oavsett om frågan i sig är av en sådan dignitet att detta egentligen kan anses vara befogat.

Den remissrunda som följde på EUMOT-utredningen visade att det fanns behov av fortsatt beredning av vissa frågor, däribland samrådet om A-punkter. I den uppföljning som redovisades i juni 2012 (dnr 039-2442-2011/12) fann utredaren att övervägande skäl talade för att inte göra några förändringar av gällande reglering när det gällde bl.a. frågan om samråd om A-punkter. Kommittén för översyn av riksdagsordningen hänvisade i sitt betänkande från augusti 2013 till utredarens slutsatser (2012/13:URF3 s. 206 f.).

A-punkter på rådsdagordningar

Enligt rådets arbetsordning (2009/937/EU) ska alla punkter på dagordningen för ett rådssammanträde först behandlas av Coreper, om inte Coreper beslutar något annat (artikel 19.2).

Coreperdagordningen innehåller två delar, I och II. Del I innehåller ärenden där den nödvändiga saktidningen har avslutats redan på arbetsgruppsnivå. Dessa kan godkännas av Coreper utan diskussion, såvida ingen medlemsstat motsätter sig detta. Dessa ärenden benämns I-punkter. Del II innehåller ärenden som kräver sakbehandling av Coreper. Dessa benämns II-punkter (Regeringskansliets EU-cirkulär 4 Riktlinjer för handläggning av I-punkter och A-punkter, 2010-06-10).

Av rådets arbetsordning framgår att rådsdagordningen på motsvarande sätt är indelad i två delar, A-punkter och B-punkter (artikel 3.6). Beslut om A-punkterna fattas utan överläggning, då en överenskommelse redan uppnåtts i en rådsarbetsgrupp eller i Coreper, medan B-punkterna kräver överläggning. Efter behandling i Coreper tas I-punkter normalt upp som A-punkter på en kommande rådsdagordning. Enligt rådets arbetsordning ska dagordningen antas av rådet vid början av varje sammanträde, och punkter som inte finns

med på den preliminära dagordningen kan tas upp på dagordningen endast genom enhälligt beslut av rådet (artikel 3.7). Om ett ställningstagande till en A-punkt kan leda till ytterligare överläggningar eller om en rådsmedlem eller kommissionen begär det, ska den punkten avföras från dagordningen såvida inte rådet beslutar något annat (artikel 3.8).

Regeringskansliets cirkulär

I 26 b § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet anges att chefen för kansliet för samordning av EU-frågor kan ge ut handböcker, riktlinjer och annat material i syfte att uppnå enhetlighet och hög kvalitet vid handläggningen inom Regeringskansliet av frågor som rör Europeiska unionen. Med stöd av nämnda bestämmelse har cirkulär med riktlinjer för handläggningen av EU-frågor tagits fram inom Regeringskansliet.

I cirkulär 2 Samråd, överläggning och information mellan regering och riksdag i EU-frågor (2012-10-31) hänvisas till att regeringen enligt 10 kap. 10 § RO (nuvarande 7 kap. 14 § RO) ska rådgöra med EU-nämnden om hur förhandlingarna ska föras inför beslut i Europeiska unionens råd. Av cirkuläret framgår att EU-nämnden får preliminära och slutliga dagordningar inför rådets möten, liksom listor över A-punkter, av rådssekretariatet samt att det ansvariga departementet har till uppgift att underrätta EU-nämndens kansli om ändringar i rådsdagordningarna.

I fråga om underlag för regeringens samråd med EU-nämnden anges i cirkulär 2 att det skriftliga underlaget för samrådet med EU-nämnden sänds direkt från det ansvariga departementet till EU-nämndens kansli. Om rådsdagordningen omfattar flera departement sänds ett gemensamt underlag över. Departementet ansvarar för att ett samlat underlag anländer till EU-nämndens kansli senast kl. 12.00 på måndagen samma vecka som nämnden sammanträder. EU-nämnden sammanträder normalt på fredagar. Under riksmötets sommaruppehåll ska dock underlaget vara EU-nämndens kansli till handa senast kl. 12.00 fredagen före sammanträdet. Vidare anges att materialet, så långt möjligt, ska sändas elektroniskt till EU-nämndens kansli. Det material som sänds till EU-nämnden ska enligt cirkuläret innehålla bl.a.:

- En kommenterad dagordning för det aktuella rådsmötet med kortfattade uppgifter om respektive dagordningspunkt, vilken typ av behandling som förväntas i rådet, förslag till svensk ståndpunkt, tidigare behandling i riksdagen samt uppgift om ärendet är en besluts-, informations- eller diskussionspunkt och vilket beslut rådet föreslagits fatta. För viktigare dagordningspunkter bör den kommenterade dagordningen även innehålla hänvisning till särskilda rådspromemorior.
- Rådspromemorior för viktiga dagordningspunkter, varmed som en allmän riktlinje avses frågor där angelägna svenska intressen står på spel.
- Relevanta dokument från EU-institutionerna. I cirkuläret anges att EU-nämndens kansli kan bistå i urvalet och att dokument från institutionerna som finns publicerade på kommissionens eller rådets webbplatser kan

hänvisas till med länk. Lagförslag och rådsslutsatser bör om möjligt överlämnas i den version som finns tillgänglig efter Corepers möte där det aktuella rådsmötet förbereds.

I cirkulär 4 Riktlinjer för handläggning av I-punkter och A-punkter (2010-06-10) anges bl.a. följande i fråga om handläggningen inför möten i Coreper. De sakansvariga departementen lägger utifrån inkommande Coreperdagordningar in information i Regeringskansliets gemensamma A-punktsdatabas om en I-punkt kan tas upp som A-punkt vid nästa rådsmöte eller om en reservation ska anmälas. När regeringen inte har samrått med EU-nämnden om en viktigare fråga kan en parlamentarisk reservation lämnas. Det sakansvariga departementet skriver också en annotering i databasen för att informera riksdagens EU-nämnd om vilka beslut som kommer att fattas vid kommande rådsmöten. Departementen ansvarar för att deras annoteringar håller en god kvalitet både språkligt och innehållsmässigt. Enligt riktlinjerna ska texterna vara informativa och redogöra för processens gång, avsikten med rådets behandling och hur sakfrågan tidigare har behandlats. Vidare anges att annoteringarna bör vara utformade så att det klart och tydligt framgår vad som beslutats och att det är viktigt att det anges tydligt om Sverige står bakom beslutet eller om Sverige har för avsikt att rösta nej eller lägga ned sin röst.

Annoteringar behöver enligt riktlinjerna inte skrivas för I-punkter som rör:

- resolutioner, beslut och yttranden
- rådsprotokoll eller utkast till rådsprotokoll från samtliga rådsmöten
- skriftliga förfaranden
- allmänhetens tillgång till handlingar
- utnämningar av andra medlemsstaters representanter
- I-punkter där Coreper får fatta beslut i procedurfrågor och som därför inte går vidare för rådsbeslut.

När det gäller handläggningen inför rådsmöten anges inledningsvis att om Sverige avser att rösta ja vid en A-punkt måste eventuella reservationer dras tillbaka senast innan rådsmötet börjar. Det sakansvariga departementet har ansvar för frågan genom hela beslutsprocessen och meddelar så snart eventuella reservationer kan dras tillbaka och ser till att frågorna har varit föremål för skriftligt samråd med EU-nämnden innan de antas som A-punkter i rådet.

En A-punkt kan antas utan överläggning vid vilket rådsmöte som helst eftersom rådet formellt är ett. Detta innebär att en fråga under ett visst statsråds ansvarsområde kan komma att tas upp som A-punkt på ett rådsmöte där regeringen är företrädd av något annat statsråd. Ett rådsråds A-punktslista berör därför ofta flera departement. Departementen ska därför granska de preliminära och slutliga A-punktslistorna från rådssekretariatet för att kontrollera att inga reservationer kvarstår och om tidigare II-punkter ska tas som A-punkter. Enligt cirkuläret vilar uppgiften att säkerställa att samråd med

EU-nämnden inför ett specifikt rådsmöte har genomförts på det statsråd inom vars ansvarsområde mötet äger rum i det aktuella fallet.

I cirkuläret redovisas vidare att samrådet med EU-nämnden när det gäller A-punkter enligt överenskommelse genomförs skriftligt. Underlaget för det skriftliga samrådet är den lista över troliga A-punkter som sammanställs av Statsrådsberedningens EU-kansli och som består av de annoteringar som lagts in i A-punktsdatabasen. Normalt sker skriftligt samråd torsdag eftermiddag med svar senast kl. 14.00 fredag veckan före rådsmötet. Tiden för det skriftliga samrådet kan ändras beroende på förläggningen av Coreper och nästkommande rådsmöte. De veckor rådsmöten äger rum torsdag och/eller fredag överlämnas listan direkt efter avslutat möte i Coreper.

Enligt cirkuläret händer det i enstaka fall att Coreper kommer överens om att en fråga som har behandlats som en II-punkt ska antas som en A-punkt vid ett kommande rådsmöte. Det framhålls att det i dessa fall är viktigt att säkerställa att samråd sker med EU-nämnden före rådsmötet. För det fall en II-punkt blir en A-punkt på ett kommande rådsmöte måste den sakansvariga handläggaren skriva en annotering. EU-samordnaren ansvarar enligt cirkuläret för att informera Statsrådsberedningens EU-kansli om behovet av skriftligt samråd med EU-nämnden och för in annoteringen i A-punktsdatabasen. Statsrådsberedningens EU-kansli ser till att annoteringen skickas till EU-nämndens kansli, som i sin tur vidarebefordrar underlaget till nämndens ledamöter för samråd. Dessa åtgärder utförs så snart det finns information om resultatet av Corepermötet.

I cirkuläret anförs vidare att om en A-punkt läggs till på dagordningen i direkt anslutning till ett rådsmöte ska EU-representationen i Bryssel bistå med information om den kan antas som A-punkt eller om en reservation finns. Om en sådan A-punkt inte tidigare varit föremål för samråd med EU-nämnden är det viktigt att den sakansvariga handläggaren omedelbart kontaktar A-punktshandläggaren vid Statsrådsberedningens EU-kansli så att denna kan se till att EU-nämndens kansli får annoteringen. Det är inte nödvändigt med skriftligt samråd i de fall tidigare B-punkter, som varit föremål för samråd med EU-nämnden, omvandlas till A-punkter med kort varsel. Detta förutsätter förstås att ingenting har ändrats i förhållande till det som varit uppe vid samrådet. En parlamentarisk reservation kan användas tills samråd med EU-nämnden har genomförts.

Praxis vid samråd med EU-nämnden

I EUMOT-utredningen (2010/11:URF2 s. 27 f.) beskrevs den praktiska hanteringen av skriftligt samråd om troliga A-punkter enligt följande:

Normalt inkommer A-punktlistan till EU-nämnden på torsdagar vid lunchtid. Listan skickas omgående ut via e-post till nämndens ledamöter och suppleanter för skriftligt samråd. Parallellt skickas ett sms till EU-nämndens ledamöter för att det skriftliga samrådet ska uppmärksammas. Eventuella synpunkter ska skickas till EU-nämndens kansli senast kl. 14 den fredag samrådet hålls. Samrådet avslutas på fredagen eftersom en del

eller alla aktuella A-punkter kan antas på ett rådsmöte redan påföljande måndag förmiddag.

Under veckan skickar Statsrådsberedningen ofta ett tillägg till listan över troliga A-punkter. Skälet kan vara att ordförandelandet, efter att Coreper har haft sina möten under veckan, vill besluta om A-punkter på ett rådsmöte som äger rum på torsdagen eller fredagen samma vecka. Vartefter punkterna behandlas på Coreper och blir klara som A-punkter sammanställs de av Statsrådsberedningen och skickas över till riksdagen. Vissa veckor kan nämnden ha flera listor med troliga A-punkter som ska beslutas samma vecka. Det händer också att Coreper behandlar en A-punkt samma dag som rådsmötet äger rum. EU-nämnden har som praxis att ledamöterna måste få minst två timmar på sig för skriftligt samråd.

I samband med konstitutionsutskottets granskning hösten 2013 (bet. 2013/14:KU10 s. 136 f.) av regeringens hantering av samråd med EU-nämnden i ett sent skede inhämtades uppgifter om processen rörande regeringens samråd i EU-nämnden från EU-nämndens kansli. Av promemorian från EU-nämndens kansli framgick följande (s. 366 f.):

Regeringens samråd med nämnden sker enligt nämndens preliminära sammanträdesplan på fredagen veckan före varje rådsmöte, med undantag för statsministerns samråd inför Europeiska rådets möten, som vanligtvis äger rum dagen innan Europeiska rådets möte. Till grund för nämndens preliminära sammanträdesplan ligger den planering för rådsmötena som det aktuella ordförandeskapet i EU har fastställt för det närmaste halvåret.

Kravet på att regeringen ska samråda med nämnden ”om hur förhandlingar i rådet ska föras inför beslut i rådet” innebär att nämnden i praktiken behöver konsulteras även vid andra tillfällen än nämndens ordinarie sammanträden.

Sådana samråd kan behövas av olika skäl. Det kan röra sig om ytterligare samråd efter nämndens sammanträde men före tidpunkten för rådsmötet. Ytterligare samråd kan exempelvis bli aktuellt när det dokument som ett beslut gäller inte finns att tillgå vid det muntliga samrådet i nämnden och regeringens ståndpunkt inte har kunnat delges nämnden. Samråd kan också behövas när rådsmötet har börjat, t.ex. när utfallet av förhandlingarna bedöms vara så osäkert att det kan behövas ett kompletterande samråd innan förhandlingarna slutförs.

Flera alternativa samrådsformer har utvecklats i praxis. Om det finns tid före rådets möte kan ett nytt möte genomföras med statsrådet. Om det inte finns tid sker regeringens samråd skriftligt eller genom ett telefonmöte med EU-nämnden. Ett annat alternativ kan vara att samråd sker i Stockholm i möte med statssekreteraren medan statsrådet är på väg till rådsmötet.

När det gäller skriftligt samråd anfördes i promemorian följande:

Samråd i sent skede kan även ske skriftligt. Sådana samråd kan ske av flera skäl. Det kan bli aktuellt om nya punkter tillförs rådets dagordning, om beslutsdokumenten inte fanns tillgängliga vid tiden för det ordinarie mötet, eller om en befintlig punkt ändras från att vara en informationspunkt till att bli en beslutspunkt.

Det är inte ovanligt att ett skriftligt samråd äger rum kvällen eller helgen innan rådsmötet hålls eller på morgonen innan rådsmötet börjar.

Inför ett skriftligt samråd skickar Regeringskansliet en annotering för samråd till EU-nämnden. Samrådet skickas ut per e-post för eventuella synpunkter (avvikande meningar) senast vid en viss angiven tid. Tidsfristen anges till minst cirka två timmar. En notis om samrådet skickas

också per sms. Det förekommer att samrådet inte hinner avslutas innan frågan tas upp på rådsmötet. Regeringen får i så fall lägga fram en parlamentarisk reservation i avvaktan på mandatet från nämnden.

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

I svaret från EU-nämndens kansli kommenteras vidare en fråga om förekomsten av samråd i ett sent skede sett över tid och sättet på vilket de fungerar från praktisk synpunkt enligt följande:

För att uppfylla riksdagsordningens krav att regeringen ska rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet ska föras inför besluten i rådet fordras stor flexibilitet hos alla inblandade. Hastigt uppkomna beslut i rådet och korta ledtider för olika samråd har bl.a. lett till tät dialog mellan nämndens kansli och tjänstemännen på Regeringskansliet.

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

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

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

Upprättandet av Eunavfor MED

Den 23 april 2015 hölls ett extrainsatt möte i Europeiska rådet med anledning av situationen i Medelhavet där många migranter omkommit på sin väg till EU. I uttalandet från mötet enades EU:s stats- och regeringschefer om fyra prioriterade åtgärdsområden: förstärkning av EU:s närvaro till havs, bekämpning av människohandlare i enlighet med internationell rätt, förebyggande av irreguljära migrationsflöden samt förstärkt intern solidaritet och internt ansvarstagande. Den höga representanten uppmanades att omedelbart börja förbereda en eventuell insats inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (GSFP) för bekämpningen av människohandlare på Medelhavet. Europeiska rådet enades också om att EU-institutionerna och medlemsstaterna omedelbart skulle påbörja genomförandet av de åtgärder som identifierats i uttalandet.

Som en del av uppföljningen av Europeiska rådets möte den 23 april godkände utrikesrådet den 18 maj 2015 ett krishanteringskoncept och inrättandet av en militär EU-insats, Eunavfor MED, som syftar till att förstöra

affärsmodellen för människosmugglings- och människohandelnätverken i Medelhavsområdet.

EU-nämndens sammanträde den 13 maj 2015

Av EU-nämndens kallelse- och föredragningslista 2014/15:35 framgår att utrikesminister Margot Wallström och försvarsminister Peter Hultqvist vid nämndens sammanträde den 13 maj 2015 skulle lämna information och samråda inför ett gemensamt möte i rådet för utrikes frågor (försvar) samt utrikes frågor den 18 maj.

Med kallelsen delades inför nämndens sammanträde bl.a. en kommenterad dagordning från Utrikesdepartementet inför utrikesrådet den 18 maj och en reviderad version av densamma. I den reviderade versionen anges dagordningspunkt 4 Uppföljning av Europeiska rådets extra möte den 23 april vara en diskussions- och eventuell beslutspunkt. Av dagordningen framgår att rådet förväntas diskutera vilka åtgärder som har vidtagits för att genomföra de åtaganden som Europeiska rådet uttryckte vid det extrainsatta mötet den 23 april, med fokus på situationen i Medelhavet kopplat till människosmuggling och migrationsströmmar. Vidare anges att rådet även kan komma att anta ett krishanteringskoncept för en militär GSFP-insats för att störa människosmugglarnätverken. Av dagordningen framgår att regeringens ståndpunkt är följande:

Regeringen verkar för att EU arbetar med alla aspekter av de åtaganden som uttalades vid ER den 23 april. Situationen i medelhavet är mycket allvarlig och EU måste agera för att försöka säkerställa att inte fler människoliv går till spillo.

För att försöka förhindra ytterligare dödsfall identifierades vid ER ett antal områden på vilka EU måste agera. Dessa områden inkluderar en starkt EU-närvaro på havet för att bekämpa människosmugglare och agera solidariskt inom EU. Regeringen betonar att en GSFP-insats måste genomföras i enlighet med folkrätten och med respekt för de mänskliga rättigheterna. Samtidigt pågår diskussioner om hur EU:s civila förmågehöjande insats i Niger till stöd för de civila säkerhetsstrukturerna (EUCAP SAHEL Niger) ska kunna stärkas, vilket regeringen också stödjer. Därtill driver regeringen att värna asylrätten och att EU måste ta ett gemensamt ansvar för dessa frågor.

Regeringen betonar vikten av en politisk lösning på krisen i Libyen och stödjer fortsatt dialogsamtalet i FN:s regi. Regeringen uppmanar parterna att så snart som möjligt enas om ett avtal. En nationell samlingsregering behövs, också för att hantera människosmugglare och det ökande terrorhotet.

Av EU-nämndens uppteckningar (2014/15:35) från sammanträdet den 13 maj 2015 framgår att utrikesministern i sitt inledande anförande under den aktuella punkten (anförande 55) uppgav följande:

Flyktingströmmarna sätter stor press på länderna i södra EU, och det är viktigt att visa solidaritet också inom EU. Regeringen arbetar med de här utmaningarna utifrån tre utgångspunkter.

Den första är att genom diplomatiska och politiska ansträngningar komma till rätta med grundorsakerna till att människor flyr: konflikter, fattigdom och vanstyre.

Den andra är att bidra till att genomföra den färdplan som ordförandeskapet, kommissionen och utrikestjänsten har utarbetat för att implementera Europeiska rådets åtaganden på migrationsområdet. Det här har ledamöterna fått ta del av.

Den tredje är att Sverige tar ett stort ansvar i den här svåra situationen genom ett generöst flyktningmottagande.

I det följande tänkte jag framför allt uppehålla mig vid den andra punkten eftersom färdplanen svarar på frågorna vad som ska göras, vem som ska göra det och när det ska göras. Det ska nu diskuteras av rådet.

Europeiska rådet den 23 april – statsministern var i nämnden dagen före – gav Mogherini i uppdrag att förbereda en eventuell GSFP-insats i syfte att bekämpa människosmugglare i enlighet med folkrätten.

Det är som svar på det uppdraget som ett ramverk för insatserna – ett krishanteringskoncept som kallas CMC – nu har utarbetats. I det ramverket föreslås en exekutiv, militär insats med ett robust mandat som en del av den samlade EU-ansatsen. Insatsen föreslås samla underrättelser om människosmugglare och beslagta eller förstöra fartyg innan de kan användas för smuggling. Den föreslås verka på såväl internationellt vatten som Libyens territorialvatten och kust.

Rådet förväntas ta den här processen vidare, för att aktivt kunna bekämpa smugglare så snart ett FN-mandat erhålls. Insatsen föreslås genomföras i fyra faser. Fas 1 är uppbyggnads- och behovsanalys, med spaning och informationsutbyte. Fas 2 är operativt beslagtagande av smugglares farkoster. Fas 3 är operativt försvårande eller förstörande av smugglares tillgångar. Fas 4 är utfasning av insatserna och ett avslut.

Förhandlingarna pågår fortfarande i Bryssel, men det ser ut som om vi kan komma att anta krishanteringskonceptet som en A-punkt på rådet. Som jag sa tidigare kommer detta att framhållas i rådsslutsatserna i paragraf 11 om GSFP, och det kan inte heller uteslutas att vi tills på måndag har kommit så pass långt att vi också kommer att fatta beslut om att upprätta själva insatsen. Det är värt att notera att detta att upprätta en insats innebär att insatsen existerar juridiskt och kan börja använda budget.

Skulle vi komma så långt som till att fatta beslut om att upprätta insatsen kommer regeringen självklart tillbaka till nämnden med en skriftlig annotering inför det regeringsbeslut som då krävs. Vi kräver en säkerhetsresolution för att kunna acceptera att insatsen övergår i de mer operativa faserna 2 och 3. Därtill kräver vi att beslut om övergång mellan den första fasen och vidare från fas 1 och 2 till 3 måste ske med medlemsländernas aktiva medverkan, det vill säga beslut i Kusp och inte bara av operationsledningen.

Där är vi i dagsläget. Jag vill påminna om att det var Europeiska rådet som redan i april beslutade om att de här åtgärderna skulle vidtas.

På en uppföljande fråga från ordföranden om samråd med EU-nämnden i frågan (anförande 56) uppgav utrikesministern (anförande 57) följande:

Det gäller bara om det blir ett upprättande. Det är om det blir beslut om att upprätta insatsen som det behövs ett regeringsbeslut, och då kommer frågan till nämnden.

Ordföranden uttalade (anförande 58) därpå:

I det fallet blir det alltså ett samråd. Då har jag förstått.

Ni ska känna till att den relativt detaljerade färdplanen ligger sist i mappen och finns tillgänglig.

På en fråga från ordföranden (anförande 76) om utrikesministern bedömde att det skulle komma att fattas beslut i den aktuella frågan i utrikesrådet den 18 maj eller om det skulle vara en diskussionspunkt uppgav utrikesministern (anförande 77) att dagordningspunkt 4 troligen skulle bli en beslutspunkt.

Av uppteckningarna och protokollet från sammanträdet (2014/15:35) framgår att det fanns stöd för regeringens ståndpunkt avseende dagordningspunkt 4 Uppföljning av Europeiska rådets extra möte den 23 april 2015. Avvikande meningar anmäldes från Sverigedemokraterna, Vänsterpartiet och Kristdemokraterna.

Skriftligt samråd med EU-nämnden om upprättandet av Eunavfor MED den 18 maj 2015

Den 18 maj 2015 genomförde regeringen ett skriftligt samråd med EU-nämnden inför antagande av rådsbeslut om upprättande av Eunavfor MED.

Av underlag från EU-nämndens kansli gällande det skriftliga samrådet framgår att en annotering översändes till EU-nämnden från Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) inför antagande av rådsbeslut om upprättande av Eunavfor MED den 18 maj 2015 kl. 9.15 för skriftligt samråd inför ett extrainkallat regeringssammanträde samma dag, där regeringen avsåg att fatta beslut och därefter i rådet rösta för ett antagande av beslutet om upprättande av Eunavfor MED. Återkoppling om samrådet önskades senast kl. 11.20 den 18 maj. Nämndens kansli skickade annoteringen för skriftligt samråd till nämndens ledamöter kl. 9.24 för svar kl. 11.20. Regeringskansliet meddelades kl. 11.25 att det skriftliga samrådet hade avslutats och att resultatet var att det fanns stöd i nämnden för regeringens ståndpunkt. Avvikande meningar hade anmälts av Vänsterpartiet och Kristdemokraterna och medskick gjordes av Folkpartiet och Centerpartiet.

Tidigare granskning

Våren 2002 granskade utskottet fall då ordningsföljden mellan beslut av regeringen och samrådstillfälle med nämnden i frågor inom andra och tredje pelaren inneburit att regeringen formellt tagit ställning i en fråga genom beslut vid regeringssammanträde på torsdagen och frågan behandlats i EU-nämnden följande dag inför agerande i ministerrådet i den följande veckan (bet. 2001/02:KU20 s. 58 f.). Utskottet underströk i sitt ställningstagande att regeringen bör planera arbetet på så sätt att nödvändigt samråd med EU-nämnden faktiskt kan äga rum innan regeringen fattar beslut om att binda upp Sverige.

I samma betänkande granskades även den dåvarande kulturministerns medverkan till det beslut som EU:s kulturministrar fattade om att häva delar av ett vapenembargo (bet. 2001/02:KU20 s. 88 f.). Ärendet gällde frågan om

eventuella brister i regeringens information till och samråd med EU-nämnden. Med anledning av granskningen anförde utskottet följande:

I 10 kap. 5 § riksdagsordningen föreskrivs att regeringen skall underrätta EU-nämnden om frågor som avses bli behandlade i Europeiska unionens råd. Regeringen skall också rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet skall föras inför beslut som regeringen bedömer som betydelsefulla och i andra frågor som nämnden bestämmer. Det faktum att kulturministern inte hade kännedom om A-punktlistan inför EU-nämndens sammanträde den 2 november på grund av bristande rutiner inom Regeringskansliet är enligt utskottet inte godtagbart. Utskottet förutsätter emellertid att Regeringskansliet genom de åtgärder som vidtagits förhindrar att liknande situationer uppkommer i framtiden.

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

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

Under våren 2010 granskade utskottet regeringens samråd med EU-nämnden i vissa frågor (bet. 2009/10:KU20 s. 25 f.). Granskningen visade att tidsfristen i de skriftliga samråd som granskades varit mindre än två timmar, bl.a. på grund av bristande rutiner i Regeringskansliet. Med anledning av granskningen anförde utskottet bl.a. följande:

Utskottet erinrar inledningsvis om att ändamålet med reglerna om samråd och information mellan regeringen och riksdagen är att riksdagen får 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 för vårt land viktiga och bindande beslut. Det är inte tillräckligt att riksdagens inflytande utövas endast genom kontroll i efterhand.

I sina tidigare uttalanden har utskottet betonat att den grundlagsstadgade informationsskyldigheten får anses innefatta bl.a. att regeringen så tidigt och så utförligt som möjligt ska redogöra för sina ståndpunkter i EU-frågor för riksdagen. Utskottet har tidigare även påtalat att bristande rutiner inom Regeringskansliet inte är godtagbart som grund för otillräckligt samråd med EU-nämnden avseende A-punktlistor.

Av utskottets utredning i ärendet framgår att förteckningar över beslutsärenden inför rådsmöten, s.k. A-punktlistor, tillhandahålls av rådssekretariatet mycket sent in på rådsmötena. Utskottet konstaterar att detta stundtals skapar stor tidspress inte minst vad gäller regeringens uppfyllande av sina grundlagsstadgade informations- och samråds-skyldigheter.

Även om samråd med EU-nämnden ägde rum anser utskottet att det i de fall som nu är aktuella saknas godtagbara skäl för de knappa tidsrymder som stod till förfogande. Det gjordes från regeringens sida inte tillräckligt för att säkerställa riksdagen ett aktivt och reellt inflytande i processen. I sammanhanget förutsätter utskottet att regeringen, i liknande situationer som i det aktuella granskningsärendet, noggrant överväger behovet av att företrädesvis begära att beslutspunkter tas bort från A-punktlistor inför rådsmöten där samråd inte kan slutföras under en skälig tidsrymd.

Vidare framgår av utskottets granskning att det förekom brister i regeringens information till riksdagens EU-nämnd inför samråden. I båda fallen förekom brister i regeringens underrättelser till EU-nämnden avseende huruvida de aktuella ärendena förväntades utgöra beslutspunkter i kommande rådsmöten och därmed om de omfattades av den grundlagsstadgade samrådsskyldigheten. I det ena fallet fick EU-nämnden inte tillgång till ett dokument som var aktuellt för behandling i rådet förrän efter rådets beslut. Utskottet anser att riksdagens tillgång till samtliga handlingar som omfattas av samrådsskyldigheten utgör en förutsättning för att samråd ska kunna genomföras.

Enligt utskottet gäller att uppgiften att säkerställa att samråd med EU-nämnden inför ett visst rådsmöte har skett vilar på det statsråd inom vars ansvarsområde rådsmötet äger rum i det aktuella fallet. Mot bakgrund av det ovan nämnda anser utskottet att ansvariga statsråd och regeringen brutit i uppfyllandet av sina grundlagsstadgade informations- och samrådsskyldigheter gentemot riksdagen.

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.

Hösten 2013 granskade utskottet regeringens hantering av samråd med EU-nämnden i ett sent skede (2013/14:KU10 s. 136 f.). Granskningen omfattade tillfällen då nytt samråd hade skett vid ett nytt möte med EU-nämnden där regeringens företrädare hade deltagit per telefon. Även skriftliga samråd om A-punkter och om andra frågor på rådets dagordning togs upp. I sitt ställningstagande anförde utskottet bl.a. följande:

Vidare har utskottet redovisat hanteringen av A-punkter och skriftliga samråd om andra frågor. Denna typ av samråd äger rum efter samrådet vid ett ordinarie sammanträde i nämnden inför ett visst rådsmöte. Hanteringen av A-punkter och skriftliga samråd är förhållandevis omfattande.

Utskottet vill påminna om sitt tidigare uttalande att det vanligaste och mest effektiva sättet för de nationella parlamenten som regel torde vara att via regeringarna i respektive land påverka beslutsfattandet i rådet (yttr.

2008/09:KU3y). Riksdagens mest effektiva sätt att påverka EU-frågorna är således genom samråd med regeringen inför beslut i EU:s ministerråd.

Att tidsmarginalerna kan vara knappa beror på EU:s beslutsprocess. Regeringen kan inte ensam styra EU:s beslutstempo. Utskottet förutsätter dock att regeringen arbetar för att goda tidsmarginaler skapas på EU-nivå i syfte att underlätta för riksdagen och andra nationella parlament att följa och vara delaktiga i frågorna. Riksdagen är delaktig i arbetet med EU-frågorna och följer t.ex. kommissionens förslag till EU-lagstiftning från att förslagen läggs fram tills lagstiftningen antas i rådet.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet den 23 februari 2016 begärde utskottet svar på ett antal frågor. Som svar överlämnades den 15 mars 2016 en promemoria som upprättats inom Utrikesdepartementet (bilaga A2.1.2).

Av svarspromemorian framgår bl.a. följande. Slutligt besked om att rådsbeslutet om upprättande av Eunavfor MED skulle tas upp på agendan för rådets möte den 18 maj 2015 lämnades till EU:s medlemsstater söndagen den 17 maj strax efter kl. 12. Samtidigt lämnades besked om att ett utkast till rådsbeslut om upprättande av Eunavfor MED hade överenskommit på rådsarbetsgruppsnivå genom s.k. tyst procedur, som initierades efter kl. 22 den 15 maj och löpte ut kl. 12 den 17 maj. Därefter bereddes förslaget till rådsbeslut inom Regeringskansliet enligt vanliga rutiner under söndagen. Kallelse till ett extra regeringssammanträde skickades kl. 8.54 måndagen den 18 maj. I samband med att kallelsen till regeringssammanträdet skickades till statsråden skickades en annotering till EU-nämnden. Det extra regeringssammanträdet hölls kl. 11.30 samma dag.

Som svar på en fråga från utskottet om regeringen kunde ha samrått med EU-nämnden i den aktuella frågan på ett tidigare stadium anförs med hänvisning till nämnda omständigheter att det inte hade varit möjligt. Vidare uppges, på frågan om Statsrådsberedningen fick någon förfrågan från EU-nämnden eller dess kansli om att förlänga tidsfristen för det skriftliga samrådet, att så inte var fallet.

Mot bakgrund av att utskottet tidigare har förutsatt att regeringen noggrant överväger behovet av att företrädesvis begära att beslutspunkter tas bort från A-punktlistor inför rådsmöten där samråd inte kan slutföras under en skälig tidsrymd, ställde utskottet frågan om regeringen kunde ha begärt att beslutspunkten om upprättande av Eunavfor MED skulle tas bort från A-punktlistan för det aktuella rådsmötet och, om så var fallet, varför det inte skedde. I svarspromemorian anförs att det inte finns några fastslagna tidsramar vad avser regeringens skyldighet enligt regeringsformen och riksdagsordningen att informera och samråda med EU-nämnden. Vidare framhålls att de svenska nationella formkrav som måste uppfyllas i förhållande till EU:s beslutsfattande kontinuerligt har lyfts fram i kretsen av medlemsstater och får anses väl kända där. EU-kretsen uppges, liksom berörda parter inom ramen för de svenska procedurerna, visa flexibilitet och respekt för dessa, men

regeringens möjlighet att arbeta för att skapa goda tidsmarginaler på EU-nivå påverkas av hur pass angeläget det är att få till stånd ett beslut i en viss fråga.

När det gäller beslutet att upprätta Eunavfor MED anförs att det tillkom efter ett extrainsatt möte i Europeiska rådet den 23 april 2015 med anledning av flera allvarliga drunkningskatastrofer i Medelhavet och att det var mycket angeläget att EU kunde agera snabbt. Vidare anförs att utrikesministern vid EU-nämndens sammanträde den 13 maj 2015 var tydlig med att det vid rådsmötet den 18 maj kunde bli aktuellt att besluta om upprättandet av en insats och framhöll att ett eventuellt rådsbeslut skulle komma att föregås av regeringsbeslut och skriftlig annotering till EU-nämnden inför detta. I fråga om möjligheten för en medlemsstat att begära att en A-punkt stryks från dagordningen anges att regeringens bedömning är att detta inte varit vare sig nödvändigt, utifrån den tidsrymd som stått till buds för samrådet, eller rimligt i det aktuella fallet.

Utskottets ställningstagande

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 av största vikt att samrådet med och informationen till EU-nämnden fungerar på ett bra sätt.

I fråga om förekomsten av fastslagna tidsramar för regeringens skyldighet att informera och samråda med EU-nämnden vill utskottet erinra om att det sedan flera år är praxis att tidsfristen för skriftliga samråd anges till minst två timmar. En sådan tidsram kan inte betraktas som absolut, men bör vara vägledande och iaktas så långt möjligt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Utskottet har vidare förutsatt att regeringen noggrant överväger behovet av att företrädesvis begära att beslutspunkter tas bort från A-punktlistor inför rådsmöten där samråd inte kan slutföras under en skälig tidsrymd.

I det nu aktuella fallet konstaterar utskottet att tidsfristen för det skriftliga samrådet var cirka två timmar, och att omständigheterna visar att regeringen agerat inom ramen för gällande ordning.

Utskottet vill i detta sammanhang påminna om riksdagens tillkännagivande till riksdagsstyrelsen om att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppgift att utreda riksdagens arbete med EU-frågor (bet. 2015/16:KU16, rskr. 2015/16:206). Utskottet förutsätter att man i det utredningsarbetet beaktar redovisningen och iakttagelserna i denna granskning.

2.2 F.d. klimat- och miljöministerns hantering av skriftligt samråd med EU-nämnden

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1235-2015/16), *bilaga A2.2.1*, begärs det att utskottet granskar om dåvarande vice statsminister, klimat- och miljöminister Åsa Romson brutit i uppfyllandet av sina grundlagsstadgade informations- och samrådsskyldigheter gentemot riksdagen i sin hantering av ett skriftligt samråd med EU-nämnden. I anmälan anförs att regeringen den 16 september 2015 skickade en lista över troliga A-punkter avseende vecka 38 till EU-nämnden för skriftligt samråd. Enligt anmälaren var delar av underlaget på franska, utan översättning och utan kommentar från regeringen och måste anses undermåligt, eftersom det inte gett EU-nämndens ledamöter förutsättningar att ta ställning till de aktuella punkterna. Anmälaren hänvisar till att konstitutionsutskottet tidigare har förutsatt att regeringen noggrant överväger behovet av att företrädesvis begära att beslutspunkter tas bort från A-punktlistor inför rådsmöten där samråd inte kan slutföras under en skälig tidsrymd.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. de listor över troliga A-punkter avseende vecka 38 som översändes till EU-nämnden från Regeringskansliet för skriftligt samråd den 16 september 2015, *bilaga A2.2.2–3*, samt en promemoria som har upprättats inom Statsrådsberedningen, *bilaga A2.2.4*.

Utredning i ärendet

När det gäller redogörelserna för gällande ordning (däribland riktlinjer i Regeringskansliets cirkulär när det gäller underlag för regeringens samråd med EU-nämnden) och tidigare granskning hänvisas till motsvarande avsnitt i 2.1 Utrikesministerns samråd med EU-nämnden om EU:s militära operation i Medelhavet ovan.

Skriftligt samråd med EU-nämnden gällande troliga A-punkter under vecka 38 den 16 och 17 september 2015

Den 16 och 17 september 2015 genomförde regeringen skriftligt samråd med EU-nämnden om troliga A-punkter inför kommande rådsmöten som förväntades godkännas vid Coreper I och Coreper II den 16 september 2015, vecka 38, samt om kompletterande A-punkter inför rådsmötet den 18 september.

Av underlag från EU-nämndens kansli gällande det skriftliga samrådet framgår att listor med troliga A-punkter översändes till EU-nämnden från

Regeringskansliet (Statsrådsberedningen) för skriftligt samråd den 16 september 2015 kl. 10.07. Återkoppling om samrådet önskades senast kl. 15. Nämndens kansli vidarebefordrade listorna för skriftligt samråd till nämndens ledamöter kl. 13.47 för svar kl. 16 sedan tidsfristen hade förlängts med en timme efter kontakt med Statsrådsberedningen. Regeringskansliet meddelades kl. 16.15 att det skriftliga samrådet hade avslutats och att resultatet var att det fanns stöd i nämnden för regeringens ståndpunkt. Inga avvikande meningar hade anmälts.

Den 17 september 2015 kl. 10.32 respektive kl. 13.44 översände Regeringskansliet två kompletteringar med anoteringar för A-punkter inför rådsmötet den 18 september 2015 för skriftligt samråd till kl. 16 samma dag. Nämndens kansli skickade anoteringarna för skriftligt samråd till nämndens ledamöter kl. 10.59 respektive kl. 13.58 för svar kl. 16. Regeringskansliet meddelades kl. 16.12 att det skriftliga samrådet om kompletteringen av troliga A-punkter för vecka 38 hade avslutats. Resultatet var att det fanns stöd för regeringens ståndpunkt och inga avvikande meningar hade anmälts.

I de listor över troliga A-punkter som översändes från Regeringskansliet (Statsrådsberedningen) för skriftligt samråd den 16 september 2015 rubriceras A-punkterna genomgående på franska (bilaga A2.2.2–3). De två kompletteringar till listan över troliga A-punkter som översändes för skriftligt samråd den 17 september är rubricerade på svenska. Anoteringarna, som är på svenska, innehåller bakgrundsbeskrivning, uppgift om avsikten med rådets behandling samt uppgift om hur regeringen ställer sig till den blivande A-punkten med följande undantag:

- En punkt (punkt 5, bilaga A2.2.2) som avser beslut om att inte motsätta sig antagandet av kommissionens förordning (EU) .../... av den xxx om ändring av bilagorna IC och V till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 om transport av avfall uppges inte föranleda någon anotering.
- Fyra punkter (punkt 2–5, bilaga A2.2.3) som avser utnämningar av andra medlemsstaters representanter till Regionkommittén uppges inte föranleda någon anotering.
- Vid en punkt (punkt 10, bilaga A2.2.3) som gäller avsikt att inte göra några invändningar mot en delegerad akt framgår inte av själva anotereringen vilken rättsakt som avses.
- Vid en punkt (punkt 16, bilaga A2.2.3) som avser fastställande av en ståndpunkt som ska intas av EU i WTO:s tjänstehandelsråd anges inte i anotereringen hur regeringen ställer sig till den blivande A-punkten.

Möte i rådet (miljö) den 18 september 2015

Den 18 september 2015 sammanträdde rådet i konstellationen miljörådet. Från Sverige deltog dåvarande klimat- och miljöminister tillika vice statsminister Åsa Romson.

På rådets A-punktlistor från den 17 september 2015 inför miljørådet den 18 september finns 15 punkter uppsatta som uppges ha godkänts av Coreper den 16 september 2015. Samtliga punkter avser icke-lagstiftande verksamhet. Av underlaget framgår att 13 av dessa punkter fanns med i det skriftliga samråd som genomfördes den 16 och 17 september. Två punkter som avser förslag till rådets beslut om undertecknande, på EU:s vägnar, av Europarådets konvention om förebyggande av terrorism respektive tilläggsprotokollet till denna konvention, uppges ha godkänts av Coreper den 16 september 2015 men finns inte upptagna på de troliga A-punktlistor inklusive kompletteringar som var föremål för skriftligt samråd den 16 och 17 september. Miljørådet fattade vid sitt möte den 18 september 2015 beslut om dessa båda punkter.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet den 23 februari 2016 begärde utskottet svar på ett antal frågor. Som svar överlämnades den 15 mars 2016 en promemoria som upprättats inom Statsrådsberedningen (bilaga A2.2.4).

Som svar på en fråga från utskottet anförs i promemorian att underlaget för samrådet med EU-nämnden om de aktuella A-punkterna inte kunde ha översänts på ett tidigare stadium. Underlagen till de olika A-punkterna tillgängliggjordes från rådets generalsekretariat enligt gängse rutiner på måndagseftermiddagen den 14 september. Därefter togs annoteringar fram av de ansvariga departementen och sammanställdes av Statsrådsberedningen. Annoteringarna översändes till EU-nämnden kl. 10.07 den 16 september, med önskan om svar kl. 15. Tidsfristen förlängdes med en timme efter kontakt mellan EU-nämndens kansli och Statsrådsberedningen. På en fråga om Statsrådsberedningen fick någon ytterligare förfrågan om att förlänga tidsfristen för samrådet uppges att så inte var fallet.

Mot bakgrund av att utskottet tidigare har förutsatt att regeringen noggrant överväger behovet av att företrädesvis begära att beslutspunkter tas bort från A-punktlistor inför rådsmöten där samråd inte kan slutföras under en skäligen tidsrymd, ställde utskottet frågor om regeringen gjorde eller övervägde att göra någon sådan begäran i fråga om de aktuella A-punkterna och, om så inte var fallet, vilka skälen till detta var. Av svaret framgår att någon sådan begäran inte gjordes eller övervägdes med hänvisning till att samråd med EU-nämnden bedömdes kunna slutföras inom en skäligen tidsrymd.

På en fråga från utskottet om skälet till att de troliga A-punkter som översändes för samråd den 16 september 2015 var på franska och hur detta överensstämmer med gällande bestämmelser och riktlinjer i fråga om regeringens skyldighet att samråda med EU-nämnden, anförs i promemorian att dagordningarna till Coreper under Luxemburgs ordförandeskap hösten 2015 skickades på franska, som är ett av Corepers tre arbetspråk, och att de vid tidpunkten för sammanställningen av A-punktlistorna inte fanns tillgängliga på svenska. Vidare anförs att det alltid är den första officiella versionen som skickas till EU-nämnden.

Utskottet begärde i sin skrivelse vidare kommentarer till de iakttagelser som redovisats i granskningen i fråga om utformningen eller avsaknaden av vissa anoteringar i de aktuella A-punktlistorna i förhållande till gällande riktlinjer. I fråga om skälet till att en dagordningspunkt avseende en kommissionsförordning inte föranlett någon anotering anförs att Miljö- och energidepartementet vid tidpunkten gjorde bedömningen att ärendet var ett beslut inom ramen för kommittéförfarandet, vilket enligt riktlinjerna inte kräver en anotering. Dock, anges i svaret, handlade ärendet om en delegerad akt, och en skriftlig anotering borde därför ha tagits fram. Som kommentar till utskottets iakttagelse att det vid en trolig A-punkt om en delegerad akt, rubricerad på franska, inte framgår av den svenska anoterings vilken grundläggande rättsakt som avses, anförs att sifferbeteckningen på grundrättsakten framgår av rubriken. I fråga om utskottets iakttagelse att det vid en punkt som avser fastställande av en EU-ståndpunkt i WTO inte anges hur regeringen ställer sig till den blivande A-punkten, hänvisas i svaret till att det av anoterings bl.a. framgår att rådsbeslutet utgör ett första steg i genomförandet av WTO:s undantag för tjänster för de minst utvecklade länderna.

Av svarspromemorian framgår att de två punkter som rör förslag till rådsbeslut om undertecknande av Europarådets konvention om förebyggande av terrorism samt tilläggsprotokoll som rådet (miljö) fattade beslut om vid mötet den 18 september 2015 var föremål för skriftligt samråd med EU-nämnden den 11 september 2015.

Utskottets ställningstagande

Ändamålet med reglerna om samråd och information mellan regeringen och riksdagen är att riksdagen får 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 för vårt land viktiga och bindande beslut. Det är därför av största vikt att samrådet med och informationen till EU-nämnden fungerar på ett bra sätt.

Av utredningen i det aktuella ärendet framgår att regeringen enligt gängse rutiner översände de första officiella versionerna av dagordningarna till Coreper till EU-nämnden, vilka i detta fall var på franska. Utskottet konstaterar att beslutspunkter som omfattades av det aktuella samrådet i förekommande fall endast redovisades på franska i det underlag i form av anoterade A-punktlistor utifrån Coreperdagordningarna som översändes till nämnden. Vidare noterar utskottet att de svenska anoteringsarna i ett par fall var mindre utförliga än de gällande riktlinjerna kräver, samt att det i ett fall saknades anotering för en beslutspunkt där en sådan borde ha tagits fram.

Då hanteringen av A-punkter och skriftliga samråd är förhållandevis omfattande och tidsmarginalerna kan vara knappa förutsätter utskottet att regeringen överlämnar det material som ska gå till nämnden så fort som det är

praktiskt möjligt. Att den första officiella versionen av Coreperdagordningarna översänds till nämnden tillgodoser detta. Samtidigt bör regeringen presentera ett sådant underlag för nämnden att samrådet blir meningsfullt.

Utöver vad som anförts ovan ger granskningen inte anledning till något uttalande av utskottet.

Utskottet vill i detta sammanhang påminna om riksdagens tillkännagivande till riksdagsstyrelsen om att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppgift att utreda riksdagens arbete med EU-frågor (bet. 2015/16:KU16, rskr. 2015/16:206). Utskottet förutsätter att man i det utredningsarbetet beaktar redovisningen och iakttagelserna i denna granskning, bl.a. frågan om kraven på de underlag som används för samråd med EU-nämnden och överläggningar med utskotten, inklusive frågan om språk i underlagen.

2.3 Statsministerns underlag under ett samråd med EU-nämnden

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2517-2014/15), *bilaga A2.3.1*, begärs det att utskottet granskar statsminister Stefan Löfvens agerande i samband med EU-nämndens sammanträde den 22 april 2015. I anmälan anförts att EU-nämnden den 22 april 2015 höll ett öppet sammanträde, där statsministern medverkade för att samråda med nämnden inför ett extrainsatt möte i Europeiska rådet den 23 april. Inför sammanträdet fick nämndens ledamöter beskedet att det inte fanns någon formell svensk skriftlig ståndpunkt i den fråga som skulle avhandlas vid Europeiska rådets möte. Nämndens ledamöter hade dock tillhandahållits EU-kommissionens pressmeddelande från den 20 april 2015 som innehöll ett tiopunktsförslag om migrationspolitik och krisen på Medelhavet. Under sammanträdet fick statsministern vid upprepade tillfällen frågor om regeringens åsikt om dessa punkter. Nämndens ledamöter återkom flera gånger till frågor om vikten av att först sätta in livräddande åtgärder samt att aktivt arbeta med s.k. search and rescue (dvs. att uppsöka och rädda människor i nöd). Dessa frågor saknades helt i kommissionens tiopunktsförslag.

Statsministern svarade vid upprepade tillfällen på frågorna genom att direkt citera ut ett dokument där livräddning och s.k. search and rescue uttryckligen nämndes. Såvitt anmälaren känner till har ingen annan av nämndens ledamöter fått se eller tillhandahållits det dokument som statsministern citerade från. Eftersom nämnden därmed inte fått tillräckligt underlag och eftersom nämnden och statsministern vid sammanträdet utgick från helt olika dokument har det inte funnits möjlighet att diskutera och samråda.

Anmälaren anför att en grundläggande förutsättning för att samråden ska fylla sin avsedda funktion är att nämnden tillhandahålls tillräckliga dokument

och underlag och att dessa åtminstone motsvarar de dokument som den berörda ministern utgår från vid samrådet. När så inte sker uppstår en situation där det blir omöjligt för riksdagen att granska och samråda med regeringen inför EU-mötena.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som har upprättats inom Statsrådsberedningen, *bilaga A2.3.2–3*. Regeringskansliets cirkulär 2 Samråd, överläggning och information mellan regering och riksdag i EU-frågor (2012-10-31) finns tillgänglig i akten i detta ärende.

Utredning i ärendet

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 RF 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).

De besked som regeringen får av EU-nämnden är inte bindande (se Holmberg m.fl.). Regeringen företräder Sverige i ministerrådet och agerar där med fullt politiskt ansvar. Holmberg m.fl. pekar på att man enligt konstitutionsutskottet kan utgå från att regeringen inte ska företräda en ståndpunkt som står i strid med vad EU-nämnden gett uttryck för samt att det i riksdagsstyrelsens framställning Riksdagen inför 2000-talet uttalas att praxis för samrådet har utvecklats på det sättet att regeringen agerar i enlighet med nämndens råd och ståndpunkter.

Det kan tilläggas att konstitutionsutskottet i fråga om 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 påpekats i propositionen, regeringen som företräder Sverige vid ministerrådets möten. Det är därigenom regeringen som har det politiska ansvaret för förhandlingarna.

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

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.

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.

I 7 kap. 14 § RO föreskrivs att regeringen ska underrätta EU-nämnden om frågor som ska beslutas i Europeiska unionens råd. Regeringen ska också rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet ska föras inför besluten i rådet. Enligt andra stycket i nämnda paragraf ska regeringen överlägga med EU-nämnden i andra frågor om arbetet i Europeiska unionen när nämnden av särskilda skäl begär en sådan överläggning.

Det följer vidare av bestämmelsens tredje stycke att regeringen ska rådgöra med EU-nämnden inför möten och beslut i Europeiska rådet. Detta stadgande infördes 2006 i dåvarande 10 kap. 10 § RO. Fram till dess hade statsministern samrått med EU-nämnden inför Europeiska rådets möten utan att det fanns

någon särskild reglering om detta (se Holmberg m.fl., Grundlagarna [1 januari 2015, Zeteo], kommentaren till 7 kap. 14 § RO).

När det gäller genomförandet av samrådet i EU-nämnden lämnas följande beskrivning i Holmberg m.fl.:

EU-nämnden sammanträder normalt varje fredag med undantag för perioden mitten av juli – slutet av augusti. Vid sammanträdena behandlas ärendena i följande veckas rådssammanträde. 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.

Av Regeringskansliets cirkulär 2 Samråd och information mellan regering och riksdag i EU-frågor (2012-10-31) framgår följande när det gäller information och samråd med EU-nämnden inför möte i Europeiska rådet (s. 11):

Statsministern informerar och samråder med EU-nämnden inför möten i Europeiska rådet. Dagordningen för mötet överlämnas till riksdagen av SB EU-kansliet i samband med samrådet för Allmänna rådet. Även s.k. herdebrev och utkast till slutsatser från Europeiska rådets möte lämnas till EU-nämndens kansli så snart dokumenten finns tillgängliga. Efter Europeiska rådets möten informerar statsministern riksdagen i plenum eller, när det inte är möjligt, EU-nämnden om mötets resultat.

EU-nämndens sammanträde den 22 april 2015

Av EU-nämndens kallelse och föredragningslista 2014/15:32 framgår att statsminister Stefan Löfven vid EU-nämndens sammanträde den 22 april 2015 skulle lämna information och samråda inför ett extra möte i Europeiska rådet den 23 april. Kallelsen innehöll inga bilagor.

Av EU-nämndens uppteckningar 2014/15:32 framgår att ordföranden inledningsvis anförde bl.a. följande (anförande 1):

Det är en lite ovanlig situation på grund av det korta varslet. Vi har inget traditionellt, preliminärt utkast till ståndpunkter, utan det som finns är ett pressmeddelande från kommissionen, som alltså är kommissionens inspel. Det kan inte likställas med preliminära slutsatser. Rådet förväntas anta en deklARATION.

Statsministern höll därefter ett anförande (anförande 2) i vilket han bl.a. redogjorde för regeringens uppfattning i frågan om kommissionens förslag om fortsatta åtgärder, däribland stärkande av de gemensamma Frontexinsatserna Triton och Poseidon. Anförandet avslutades enligt följande:

Slutligen vill jag bekräfta det ordföranden inledde med. Vi väntar fortfarande på ett utkast till deklARATION från ordförande Donald Tusk. Vi

har ännu inte fått något men ska naturligtvis sända över det till EU-nämnden så fort vi får det.

Ordföranden anförde i sin tur följande (anförande 3):

Vi kan likväl ta ställning till regeringens föreslagna ståndpunkt, som statsministern just har angett.

Vi fortsätter mötet genom att ge talarna tid i ordning efter partiernas storlek i riksdagen. Jag föreslår att vi försöker klara oss utan reglerad talartid och att alla försöker ta sitt ansvar. I den här frågan går det inte gärna att avbryta folk. Man måste få säga vad man tycker, särskilt eftersom det inte finns något papper som man har kunnat ställning till. Under eget ansvar talar var och en så länge det behövs.

Jens Holm (V) anförde bl.a. följande (anförande 10):

Jag skulle också önska att man pratar om grundorsakerna till flyktingkatastrofen. Det är något nymorgnat över all uppmärksamhet kring dem. Vi har vetat sedan länge att vi har gigantiska orättvisor i världen och att de har vuxit. Vi vet att människor krigar. Med bland annat våra vapen dödar man varandra runt om i världen. Vi vet att klimatförändringen gör att vi kommer att få allt fler flyktingar i framtiden. Om vi inte också adresserar dessa långsiktiga problem inom ramen för den här diskussionen kommer vi tyvärr att sitta med samma diskussion nästa år igen.

Jag har läst kommissionens pressmeddelande. Jag tycker att det är märkligt, trots att allt har skett med kort varsel, att vi inte har ett utkast till slutsatser framför oss. I de punkter som kommissionen tar upp i sitt pressmeddelande tycker jag tyvärr att man drar åt helt fel håll. Jag tycker visserligen att det är bra att de skrupellösa flyktingsmugglarna ska tryckas till och en del andra saker som tas upp. Men det är helt fel inriktning att stärka till exempel Frontex, Triton och Poseidon som inte har något uppdrag att bedriva search and rescue, alltså att rädda människor, utan har just uppdraget att jaga flyktingar.

Vi från Vänsterpartiet skulle önska, och det är en uppmaning till den svenska regeringen, att man i stället tar fasta på den tidigare stora räddningsoperationen Mare Nostrum och lanserar ett Mare Nostrum 2 finansierat med EU-medel. Italienarna själva säger att de kan dra igång ett Mare Nostrum relativt snabbt, om det finns finansiering för det, med just uppdraget att rädda människor, inte att jaga dem.

Som svar anförde statsministern bl.a. följande (anförande 13):

Jag delar Jens Holms uppfattning att grundorsaken måste adresseras. Vad är den faktiska grunden till de konflikter och kriser som människor lever i? Det är självfallet det som gör att de tar till så desperata åtgärder som att riskera sina liv för att ta sig över vattnet.

Jag delar dock inte riktigt uppfattningen om vad Triton ska göra. Det står i inledningen, redan i punkten 1, till EU-kommissionens tiopunktsförslag följande: Allowing to support search and rescue actions within the mandate of Frontex. Det finns enligt vår uppfattning en annan betoning på att leta och att rädda. Det är tyngdpunkten i de insatser som Sverige vill bidra med. Det gäller självfallet att både hitta och rädda de utsatta människorna. Vi menar att det är fråga om att rädda liv. Det är otroligt viktigt.

Jens Holm anförde bl.a. följande (anförande 21):

Jag ser inte ord som ”humanitär” eller ”rädda liv” i det här pressmeddelandet från kommissionen. Däremot talar man, direkt efter att man nämner att man ska stärka Triton och Poseidon, om att man ska förstöra båtar, att det ska vara ett snabbt återvändande av irreguljära

immigranter, att man ska kräva att alla medlemsländer tar fingeravtryck, och man framhåller operationen Atalanta som framgångsrik, och den ska man inspireras av. Den är en helt igenom militär operation.

Som svar anförde statsministern följande (anförande 25):

Jens Holm ställde en fråga om Triton. Det står i inledningen av punkt 1 i dokumentet – man kan tycka olika ändå; det inser jag: Reinforcing joint operation in the Mediterranean, Triton and Poseidon, by doubling the financial resources and the number of assets, allowing to support search and rescue actions within the mandate of Frontex. Vi kan gärna betona detta i morgon. Vi skickar kustbevakningsresurser för att hitta och rädda. Det var därför jag nämnde princip nr 1: rädda liv. Det är det vi vill fokusera på. Det är så vi läser dokumentet.

Statsministerns återrapport i kammaren den 28 april 2015 från Europeiska rådets möte

Den 28 april 2015 återrapporterade statsminister Stefan Löfven i kammaren om mötet i Europeiska rådet den 23 april 2015. Han anförde då bl.a. följande (prot. 2014/15:93, § 8, anf. 9):

Herr talman! Låt mig särskilt lyfta fram tre punkter i uttalandet. För det första ska resurserna för sjöräddning ökas minst trefaldigt. Det ger ökade möjligheter att rädda människor till havs. Samtliga medlemsstater, självfallet inklusive Sverige, aviserade också stöd till EU-operationerna Triton och Poseidon.

För det andra ska ett nytt pilotprojekt för vidarebosättning inom EU startas. Det är ett viktigt första steg för att alla EU-länder ska ta sitt ansvar för flyktningmottagandet och för att på sikt uppnå en jämnare fördelning av asylsökande inom EU.

För det tredje ska insatser mot kriminella nätverk som sysslar med människosmuggling över Medelhavet stärkas. Dessa åtgärder ska vidtas inom ramen för internationell rätt. En eventuell säkerhets- och försvarspolitisk insats i EU:s regi kommer att kräva ett tydligt mandat antingen från Libyen eller från FN:s säkerhetsråd.

För Sverige är det viktigt att värna principen att den som har rätt att söka asyl i EU ska kunna göra det. Europa ska inte vara en fästning. Det är därför positivt att vi har fått igenom att uttalandet innehåller ett uttryckligt försvar av asylrätten och att det förtydligas att alla länder måste leva upp till det gemensamma regelverket för asylsökande och asylsökandes villkor.

För Sverige var det också betydelsefullt att stryka en mening i en tidig version av uttalandet. Det var en mening som många nog reagerade på, för det stod nästan att man skulle förhindra migranter att nå Medelhavets stränder. På svenskt initiativ ströks denna mening, men jag kan informera kammaren om att det krävdes en lång diskussion för att få igenom denna strykning.

På dagordningen fanns inte frågan om fler lagliga vägar till EU i så måtto att kommissionen inte hade några som helst sådana förslag. Som jag nämnde i EU-nämnden i onsdags tog jag på toppmötet ändå upp vår önskan att EU-kommissionen ska lägga fram förslag på fler lagliga vägar för att söka asyl i EU, inklusive att studera om humanitära visum kan vara en framkomlig väg. För det fanns tyvärr inget stöd. Det vann inte gehör hos de andra medlemsstaterna, men Sverige kommer givetvis att fortsätta att driva frågan om fler lagliga vägar till EU.

Pressmeddelande från EU-kommissionen den 20 april 2015

På EU-kommissionens webbplats (ec.europa.eu) finns ett pressmeddelande från den 20 april 2015 med rubriken Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten point action plan on migration. Under rubriken Ten points anges följande:

- Reinforce the Joint Operations in the Mediterranean, namely Triton and Poseidon, by increasing the financial resources and the number of assets. We will also extend their operational area, allowing us to intervene further, within the mandate of Frontex;
- A systematic effort to capture and destroy vessels used by the smugglers. The positive results obtained with the Atalanta operation should inspire us to similar operations against smugglers in the Mediterranean;
- EUROPOL, FRONTEX, EASO and EUROJUST will meet regularly and work closely to gather information on smugglers modus operandi, to trace their funds and to assist in their investigation;
- EASO to deploy teams in Italy and Greece for joint processing of asylum applications;
- Member States to ensure fingerprinting of all migrants;
- Consider options for an emergency relocation mechanism;
- A EU wide voluntary pilot project on resettlement, offering a number of places to persons in need of protection;
- Establish a new return programme for rapid return of irregular migrants coordinated by Frontex from frontline Member States;
- Engagement with countries surrounding Libya through a joined effort between the Commission and the EEAS; initiatives in Niger have to be stepped up.
- Deploy Immigration Liaison Officers (ILO) in key third countries, to gather intelligence on migratory flows and strengthen the role of the EU Delegations.

Uppgifter från EU-nämndens kansli

Från EU-nämndens kansli har följande uppgifter inhämtats:

Inför sammanträdet i EU-nämnden skickade kanslichefen ett mejl till nämndens ledamöter i vilket hon bifogade en länk till ett pressmeddelande från kommissionen som var daterat den 20 april 2015. Vid sammanträdet visade det sig att statsministern hade en senare version av pressmeddelandet. Denna version av pressmeddelandet översändes till kanslichefen efter sammanträdet. Hon översände den då per mejl till Jens Holm.

Ett utkast till uttalande från Europeiska rådet översändes vidare från Regeringskansliet till nämnden den 22 april 2015 kl. 23.05 för skriftligt samråd. "Deadline" var angiven till kl. 9.00 den 23 april. Nämndens kansli skickade utkastet till nämndens ledamöter den 23 april kl. 6.26 för skriftligt samråd (2014/15:3AF0F7). Synpunkter skulle lämnas samma dag kl. 9.00. Resultatet av samrådet blev att det fanns stöd för regeringens ståndpunkt.

Avvikande meningar anmäldes av Sverigedemokraterna, Centerpartiet, Vänsterpartiet och Kristdemokraterna.

Tidigare granskning

Under våren 2010 granskade utskottet regeringens samråd med EU-nämnden i vissa frågor (bet. 2009/10:KU20 s. 25 f.). Med anledning av granskningen anförde utskottet bl.a. följande:

Utskottet erinrar inledningsvis om att ändamålet med reglerna om samråd och information mellan regeringen och riksdagen är att riksdagen får 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 för vårt land viktiga och bindande beslut. Det är inte tillräckligt att riksdagens inflytande utövas endast genom kontroll i efterhand. I sina tidigare uttalanden har utskottet betonat att den grundlagsstadgade informationsskyldigheten får anses innefatta bl.a. att regeringen så tidigt och så utförligt som möjligt ska redogöra för sina ståndpunkter i EU-frågor för riksdagen. Utskottet har tidigare även påtalat att bristande rutiner inom Regeringskansliet inte är godtagbart som grund för otillräckligt samråd med EU-nämnden avseende A-punktlistor.

Vidare framgår av utskottets granskning att det förekom brister i regeringens information till riksdagens EU-nämnd inför samråden. I båda fallen förekom brister i regeringens underrättelser till EU-nämnden avseende huruvida de aktuella ärendena förväntades utgöra beslutspunkter i kommande rådsmöten och därmed om de omfattades av den grundlagsstadgade samrådsskyldigheten. I det ena fallet fick EU-nämnden inte tillgång till ett dokument som var aktuellt för behandling i rådet förrän efter rådets beslut. Utskottet anser att riksdagens tillgång till samtliga handlingar som omfattas av samrådsskyldigheten utgör en förutsättning för att samråd ska kunna genomföras.

Utskottet granskade hösten 2013 regeringens hantering av samråd med EU-nämnden som ägt rum efter det samråd som hade hållits vid ett ordinarie sammanträde i nämnden inför ett visst rådsmöte (2012/13:KU10 s. 136 f.). Granskningen omfattade tillfällen då ett nytt samråd hade hållits vid ett nytt möte med EU-nämnden där regeringens företrädare hade deltagit per telefon. Skriftliga samråd om s.k. A-punkter och om andra frågor på rådets dagordning togs också upp. I sitt ställningstagande uttalade utskottet följande:

Utskottet har ovan redovisat hur vanligt det är att möten i Europeiska rådet respektive ministerrådet leder till sammanträden i EU-nämnden där företrädare för regeringen deltar via telefon. Det är vanligare med sammanträden per telefon i samband med möten i Europeiska rådet än i samband med möten i ministerrådet.

Som utskottet tidigare anförts kan telefonsammanträden i EU-nämnden vara en bra form för att säkerställa att EU-nämnden blir informerad och får tillfälle till samråd om det som sker under pågående förhandlingar i Europeiska rådet. Detta kan också gälla i samband med möten i ministerrådet. Vidare har utskottet redovisat hanteringen av A-punkter och skriftliga samråd om andra frågor. Denna typ av samråd äger rum efter samrådet vid ett ordinarie sammanträde i nämnden inför ett visst rådsmöte.

Hantering av A-punkter och skriftliga samråd är förhållandevis omfattande.

Utskottet vill påminna om sitt tidigare uttalande att det vanligaste och mest effektiva sättet för de nationella parlamenten som regel torde vara att via regeringarna i respektive land påverka beslutsfattandet i rådet (yttr. 2008/09:KU3y). Riksdagens mest effektiva sätt att påverka EU-frågorna är således genom samråd med regeringen inför beslut i EU:s ministerråd.

Att tidsmarginalerna kan vara knappa beror på EU:s beslutsprocess. Regeringen kan inte ensam styra EU:s beslutstempo. Utskottet förutsätter dock att regeringen arbetar för att goda tidsmarginaler skapas på EU-nivå i syfte att underlätta för riksdagen och andra nationella parlament att följa och vara delaktiga i frågorna. Riksdagen är delaktig i arbetet med EU-frågorna och följer t.ex. kommissionens förslag till EU-lagstiftning från att förslagen läggs fram tills lagstiftningen antas i rådet.

Promemorior från Regeringskansliet

Svarspromemoria den 4 februari 2016

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt svar på följande frågor:

- Av de stenografiska anteckningarna från EU-nämndens sammanträde den 22 april 2015 framgår (anförande 13) att statsministern hänvisade till ”EU-kommissionens tiopunktsförslag” samt anförde att det i inledningen till förslaget, ”redan i punkten 1”, skulle stå ”Allowing to support search and rescue actions within the mandate of Frontex”. Även i anförande 25 hänvisade statsministern till punkt 1 i ”dokumentet” samt återgav en del av innehållet. Vilken handling syftade statsministern på vid sina anföranden och när inkom den till Regeringskansliet? Utskottet önskar ta del av den handling som statsministern syftade på.
- När inkom den handling till Regeringskansliet som på kvällen den 22 april 2015 översändes till EU-nämnden för skriftligt samråd?
- Vilka kommentarer i övrigt ger anmälan och denna promemoria anledning till?

Som svar överlämnades den 4 februari 2016 en svarspromemoria som upprättats vid Statsrådsberedningen (bilaga A2.3.2).

I svarspromemorian anføres att vid tidpunkten för samrådet den 22 april 2015 hade Regeringskansliet inte fått ta del av något utkast till gemensamt uttalande från stats- och regeringscheferna. Det fanns således inte något formellt underlag att samråda om, och Regeringskansliet skickade därför inte något skriftligt underlag till EU-nämnden inför det muntliga samrådet.

I promemorian anføres vidare att statsministern i sina anföranden syftade på det inofficiella dokument innehållande tio punkter som EU-kommissionär Avramopoulos presenterade muntligt under mötet om migration med EU:s utrikes- och inrikesministrar den 20 april 2015. Det inofficiella dokumentet kom Regeringskansliet till del i samband med mötet. Ett pressmeddelande innehållande en första version av de tio punkterna hade tidigare presenterats

på kommissionens hemsida. Efter en förfrågan delgavs nämnden det inofficiella dokumentet för kännedom den 23 april 2015 kl. 10.17.

Det inofficiella dokumentet var bifogat till svaret.

Den handling som på kvällen den 22 april 2015 översändes till EU-nämnden för skriftligt samråd (utkast till uttalande av EU:s stats- och regeringschefer) inkom enligt promemorian till Regeringskansliet den 22 april 2015 kl. 18.13.

Svarspromemoria den 1 mars 2016

Utskottet begärde genom en skrivelse svar på följande fråga:

- Varför delgavs inte EU-nämnden i skriftlig form inför eller under samrådet det dokument som kom Regeringskansliet till del i samband med mötet den 20 april 2015 om migration och som statsministern läste högt ur vid EU-nämndens sammanträde den 22 april 2015?

Som svar överlämnades 1 mars 2016 en svarspromemoria som har upprättats inom Statsrådsberedningen (bilaga A2.3.3). I svarspromemorian anfördes att det underlag statsministern syftade på i sitt anförande utgjorde ett inofficiellt dokument. Dokumentet utgjorde inte utkast till ett gemensamt uttalande från stats- och regeringscheferna. Det var därför inte aktuellt att samråda om det aktuella dokumentet, och det överlämnades inte heller till EU-nämnden.

Utskottets ställningstagande

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

Utskottet vill i detta sammanhang påminna om riksdagens tillkännagivande till riksdagsstyrelsen om att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppgift att utreda riksdagens arbete med EU-frågor (bet. 2015/16:KU16, rskr. 2015/16:206). Utskottet förutsätter att man i det utredningsarbetet beaktar redovisningen och iakttagelserna i denna granskning.

2.4 Kultur- och demokratiministerns samt idrottsministerns agerande i EU:s ministerråd

Ärendet

Anmälningarna

Alice Bah Kuhnke

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1240-2015/16), *bilaga A2.4.1*, begärs det att utskottet granskar om kultur- och demokratiminister Alice Bah Kuhnke agerat i strid med det mandat som EU-nämnden lämnat när det gäller frågor om dels en arbetsplan för kultur 2015 – 2018, dels delaktighetsbaserad styrning av kulturarvet.

I anmälan anför att regeringen den 21 november 2014 sökte mandat från EU-nämnden för att på rådsmötet den 25 november 2014 kunna ställa sig bakom ett antagande av rådsslutsatser rörande dels en arbetsplan för kultur 2015–2018, dels delaktighetsbaserad styrning av kulturarvet. En majoritet i EU-nämnden uppmanade Alice Bah Kuhnke att vid rådsmötet framföra följande ståndpunkt: ”Vi anser att kulturfrågor ligger inom, och ska fortsätta ligga inom, den nationella kompetensen. Vi vill se ett smalt och vasst EU som gör rätt saker. Det är viktigt att beslut fattas på rätt nivå så nära medborgarna som möjligt. Vidare är det viktigt att EU inte pådrar sig ytterligare uppgifter som är budgetpåverkande.” EU-nämndens beslut utgjorde inget hinder för regeringen att ställa sig bakom ett antagande av rådsslutsatser, samtidigt som det innebar att kulturministern borde ha tagit till orda och framfört EU-nämndens och därmed också Sveriges ståndpunkt när de aktuella dagordningspunkterna behandlades i rådet. Av återrapporten från mötet framgår emellertid inte att Alice Bah Kuhnke drev den linje som beslutats i EU-nämnden, anför anmälaren.

Gabriel Wikström

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1233-2015/16), *bilaga A2.4.2*, begärs att utskottet granskar om statsrådet Gabriel Wikström agerat i strid med det mandat som EU-nämnden lämnat när det gäller frågan om idrott som drivkraft för innovation och ekonomisk tillväxt.

I anmälan anför att regeringen den 21 november 2014 sökte mandat från EU-nämnden för att på rådsmötet den 25 november 2014 kunna ställa sig bakom ett antagande av rådsslutsatser i frågan om idrott som drivkraft för innovation och ekonomisk tillväxt. En majoritet i EU-nämnden uppmanade Gabriel Wikström att vid rådsmötet framföra följande ståndpunkt: ”Vi anser att idrottsfrågor ligger inom och i fortsättningen ska ligga inom den nationella kompetensen. Vi vill se ett smalt och vasst EU som gör rätt saker. Det är viktigt att beslut fattas på rätt nivå, så nära medborgarna som möjligt. Vidare är det viktigt att EU inte pådrar sig ytterligare uppgifter som är budgetpåverkande.” Gabriel Wikström försäkrade, vid samma samråd med riksdagens EU-nämnd, att regeringens inriktning inför rådsmötet inte skilde sig från den ståndpunkt

som majoriteten i EU-nämnden beslutat. Den ståndpunkt som EU-nämnden beslutade utgjorde enligt anmälaren inte något hinder för regeringen att ställa sig bakom ett antagande av rådsslutsatser, men den innebar samtidigt att Gabriel Wikström borde framföra EU-nämndens och därmed Sveriges ståndpunkt. Av återrapporten från mötet framgår det emellertid inte att Gabriel Wikström drev den ståndpunkt som beslutats i EU-nämnden, anför anmälaren.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Kulturdepartementet och Socialdepartementet, *bilaga A2.4.3–4*. Regeringskansliets cirkulär 2 Samråd, överläggning och information mellan regering och riksdag i EU-frågor (2012-10-31) finns tillgänglig i akten i detta ärende.

Utredning i ärendet

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

De besked som regeringen får av EU-nämnden är inte bindande (se Holmberg m.fl.). Regeringen företräder Sverige i ministerrådet och agerar där med fullt politiskt ansvar. Holmberg m.fl. pekar på att man enligt konstitutionsutskottet kan utgå från att regeringen inte ska företräda en ståndpunkt som står i strid med vad EU-nämnden gett uttryck för samt att det i riksdagsstyrelsens framställning Riksdagen inför 2000-talet uttalas att praxis för samrådet har utvecklats på det sättet att regeringen agerar i enlighet med nämndens råd och ståndpunkter.

Det kan tilläggas att konstitutionsutskottet i fråga om 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 upplägningen av förhandlingarna påverkar således inte riksdagens möjligheter att använda de kontrollinstrument som anges i 12 kap. regeringsformen.

Tilläggs 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 ändå inte agerar i enlighet med nämndens ställningstaganden skall regeringen tydligt redovisa skälen för avvikelserna i den skriftliga återrapport som skall tillställas kammarkansliet och EU-nämnden efter rådsmötet. Som konstitutionsutskottet påpekat måste mycket goda skäl föreligga för att regeringen inte skall företräda nämndens ståndpunkt.

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

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.

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

När det gäller genomförandet av samrådet i EU-nämnden lämnas följande beskrivning i Holmberg m.fl. (se Holmberg m.fl., Grundlagarna [1 januari 2015, Zeteo], kommentaren till 7 kap. 14 § RO):

EU-nämnden sammanträder normalt varje fredag med undantag för perioden mitten av juli–slutet av augusti. Vid sammanträdena behandlas

ärendena i följande veckas rådssammanträde. 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).

Av Regeringskansliets cirkulär 2 Samråd och information mellan regering och riksdag i EU-frågor (2012-10-31) framgår följande när det gäller återrapportering till riksdagen (s. 10–11).

En rapport från ett rådsmöte bör normalt utformas på samma sätt som den kommenterade dagordningen. Rapporter från ordinarie rådsmöten och informella ministermöten bör som huvudregel i sin helhet överlämnas vid återrapportering till riksdagen även om det kan finnas uppgifter som omfattas av sekretess. Om det förekommer sådana uppgifter i en rapport bör handlingen sekretessmarkeras. Av rapporten bör det framgå vilken inställning Sverige har redovisat i rådet samt hur den fortsatta hanteringen av frågan väntas ske.

I de fall ett rådsmöte berört flera statsråds ansvarsområden bör det klart framgå vilka frågor som hör till respektive statsråds ansvarsområde. En kopia av rapporten bör lämnas till SB EU-kansliet. Berörda utskott och EU-nämnden får vidare i samband med information och samråd en muntlig redovisning av regeringens företrädare om vad som hänt vid det senaste rådsmötet på det aktuella sakområdet.

Kallelse och föredragningslista till EU-nämndens sammanträde den 21 november 2014

Alice Bah Kuhnke

Till EU-nämndens kallelse och föredragningslista till sammanträde den 21 november 2014 (2014/15:14) hade en kommenterad dagordning till rådets sammanträde den 25 november 2014 bifogats. I den kommenterade dagordningen hade den svenska ståndpunkten när det gällde utkast till rådsslutsatser om en arbetsplan för kultur 2015–2018 (dagordningspunkt 5) angetts vara följande:

Regeringen föreslår att Sverige stödjer antagandet av rådsslutsatserna om rådets arbetsplan för perioden 2015–2018.

Den svenska ståndpunkten när det gällde utkast till rådsslutsatser om delaktighetsbaserad styrning (participatory governance) av kulturarvet (dagordningspunkt 6) hade angetts vara följande:

Regeringen föreslår att Sverige stödjer antagandet av rådsslutsatserna om delaktighetsbaserad styrning av kulturarvet.

Gabriel Wikström

Till EU-nämndens kallelse och föredragningslista till sammanträde den 21 november 2014 (2014/15:14) hade en kommenterad dagordning till rådets sammanträde den 25 november 2014 bifogats. I den kommenterade dagordningen hade den svenska ståndpunkten när det gällde utkastet till rådsslutsatser om idrott som drivkraft för innovation och ekonomisk tillväxt angetts vara följande:

Regeringen föreslår att Sverige ställer sig bakom antagandet av slutsatserna. I förhandlingarna har Sverige dock ifrågasatt lämpligheten i att rådsslutsatserna i så stor utsträckning fokuserar på idrottsindustrin då detta mer rör näringspolitik än idrottspolitik (art 165). Sverige har därigenom uppnått vissa justeringar av texten varför bedömningen nu är att den bör kunna accepteras.

Uppteckningar från EU-nämndens sammanträde den 21 november 2014

Alice Bah Kuhnke

Av EU-nämndens uppteckningar från sammanträdet den 21 november 2014 (2014/15:14, § 3) inför ett möte i Europeiska unionens råd för utbildning, ungdom, kultur och idrott den 25 november 2014 framgår att kultur- och demokratiminister Alice Bah Kuhnke (MP) i samband med behandlingen av dagordningspunkt 5, utkast till rådsslutsatser om en arbetsplan för kultur 2015 – 2018, bl.a. anförde följande (anförande 59):

Den huvudsakliga arbetsmetoden i arbetsplanen är den så kallade öppna samordningsmetoden. Den innebär att arbetsgrupper, så kallade OMC-grupper, organiseras för att utbyta erfarenheter och goda exempel och analysera särskilda områden eller frågeställningar.

- - -

Arbetsplanen för kultur fyller ett viktigt syfte och lyfter fram prioriteringar för kulturområdet som väl möter Sveriges intressen. Regeringen föreslår därför att Sverige ställer sig bakom antagandet av slutsatserna om en arbetsplan för kultur 2015–2018.

Niklas Wykman (M) anförde (anförande 60):

Vi har en avvikande mening, för att vi anser att kulturfrågor och idrottsfrågor ligger inom, och ska fortsätta ligga inom, den nationella kompetensen. Vi vill se ett smalt och vasst EU som gör rätt saker. Det är viktigt att beslut fattas på rätt nivå så nära medborgarna som möjligt. Vidare är det viktigt att EU inte pådrar sig ytterligare utgifter som är budgetpåverkande.

Marie Granlund (S) anförde (anförande 64):

Jag vill bara kolla hur det var tänkt när frågan var uppe i utskottet, bara så att vi försöker att hålla oss till processen att ärendena bereds där, så att vi inte kör över kamraterna i utskottet genom att ändra ställningstagande.

Jag bara undrar: Har detta med avvikande mening försvunnit i hanteringen eller var finns den någonstans?

Ulrika Karlsson i Uppsala (M) svarade (anförande 65):

Jag har naturligtvis pratat med dem i kulturutskottet. De har lyft upp frågan muntligt under mötet, och det har ju också varit den tidigare inriktningen när det gäller kulturfrågor. Man ska vara minimalistisk, och det ligger i den nationella kompetensen, så det är ingenting nytt. Men det är här som man deklarerar de avvikande meningarna.

Kultur- och demokratiminister Alice Bah Kuhnke (MP) anförde (anförande 69):

Herr ordförande! Jag vill göra ett tillägg: Tidigare arbetsplaner har arbetat utifrån samma metoder. Det tror jag är ett viktigt tillägg. Att lyfta in frågorna kring subsidiaritet på det här sättet är inget nytt.

Ordföranden anförde (anförande 70):

Jag har lite svårt att förstå den avvikande meningen. Jag tolkade det som att statsrådet också betonade att det inte är några nya pengar som föreslås. Man betonade i regeringens ståndpunkt att man inte vill att EU ska besluta över detta mer än vad man gjort tidigare samt att medlemsstaterna ska samarbeta och finna synergier. Jag försöker bara förstå skillnaderna mellan linjerna. Men vi har alltså en avvikande mening. Sverigedemokraterna har också anmält avvikande mening.

Jag noterar att det finns stöd för regeringens ståndpunkt i denna fråga, med två avvikande meningar.

Ulrika Karlsson i Uppsala (M) ställde följande fråga (anförande 71):

Noterade ordföranden att Centern, KD och Folkpartiet ansluter sig till vår avvikande mening?

Ordföranden svarade (anförande 72):

Förlåt, självklart! Jag noterar att det finns en avvikande mening från fyra partier: Moderaterna, Folkpartiet, Centern och Kristdemokraterna.

Johnny Skalin (SD) anförde (anförande 73):

Jag uppfattar det som att den linje allianspartierna driver vad gäller kulturpolitiken står oss närmare än regeringens. Därför ansluter vi oss till deras avvikande mening i ärende 5.

Ordföranden anförde (anförande 74):

Då finner den stöd. Vill statsrådet kommentera denna avvikande mening, om det nu ens är en avvikande mening?

Kultur- och demokratiminister Alice Bah Kuhnke (MP) anförde (anförande 75):

Jag vill betona och bejaka många av de avvikande meningar jag hörde. De ligger i linje med regeringens hållning. Jag vill också betona frivilligheten i arbetet i arbetsgruppen samt att detta inte skiljer sig från tidigare arbetsätt.

Ordföranden anförde (anförande 76):

Men då så! Då råder ju enighet i salen om vart Sverige ska driva. Det är perfekt! Kan vi enas om att det är den linjen som gäller? Vad fint! Då är vi eniga om den linjen – Vänsterpartiet också. Vi går vidare till dagordningspunkt 6, Utkast till rådets slutsatser om delaktighetsbaserad styrning av kulturarvet.

Kultur- och demokratiminister Alice Bah Kuhnke (MP) anförde bl.a. (anförande 77):

Regeringen föreslår att Sverige stöder antagandet av rådsslutsatserna om kulturarv.

Ulrika Karlsson i Uppsala (M) anförde (anförande 78):

Herr ordförande! Det är samma här, för att hålla den röda tråden. Vi har förberett samma avvikande mening som Niklas Wykman precis läste upp i föregående ärende. Vi anser att kultur- och idrottsfrågorna ligger inom den nationella kompetensen och ska fortsätta att göra det. Vi vill se ett smalt och vasst EU som gör rätt saker. Det är viktigt att beslut fattas på rätt nivå och så nära medborgarna som möjligt. Vidare är det viktigt att EU inte pådrar sig ytterligare uppgifter som är budgetpåverkande.

Ordföranden gjorde följande påpekande (anförande 79):

Får jag komma med ett litet förslag? Jag föreslår att ni stryker idrotten på just denna punkt, eftersom den bara handlar om kultur.

Ulrika Karlsson i Uppsala (M) svarade (anförande 80):

Det kan vi definitivt leva med.

Ordföranden frågade (anförande 86):

Finns det någon skillnad mellan Alliansens avvikande mening och regeringens ståndpunkt, enligt statsrådet?

Kultur- och demokratiminister Alice Bah Kuhnke (MP) svarade (anförande 87):

Nej, det finns det inte.

Ordföranden frågade (anförande 88):

Ska vi behandla detta som ett medskick? Råder det enhällighet om regeringens linje? Hur vill ni behandla det?

Ulrika Karlsson i Uppsala (M) svarade (anförande 89):

Detta har inte framgått direkt av handlingarna eller av regeringens tidigare ståndpunkt, så vi har förberett denna avvikande mening. Men om det här är även regeringens ståndpunkt är ni välkomna att ansluta er. Det är bara bra; då är vi eniga. Då finns det ingen konflikt om Sveriges roll inför mötet. Hur man hanterar det i protokollet är en annan sak. Det blir väl så att man ansluter sig, eftersom detta vinner majoritet i så fall, men det är bra att det inte är konfliktladdat.

Ordföranden sammanfattade härefter (anförande 90):

Det är kanske rätt ställe att fråga: Är det någon här i salen som opponerar sig mot den ståndpunkt som regeringen har anslutit sig till eller som på annat sätt har redovisats här på mötet? Jag finner att så inte är fallet. Då råder enhällighet i nämnden och med regeringen om vad som ska drivas. Det låter alldeles utmärkt. Vi för till protokollet att den här avvikande meningen finner enhälligt stöd och att även regeringen tycker att det är en bra linje. Då finns det stöd för regeringens ståndpunkt i den mån den är uttryckt i papperen med de här tilläggen.

Gabriel Wikström

Av EU-nämndens uppteckningar från sammanträdet den 21 november 2014 (2014115:14, § 4) inför möte i Europeiska unionens råd för utbildning,

ungdom, kultur och idrott den 25 november 2014 framgår att statsrådet Gabriel Wikström (S) bl.a. anförde följande (anförande 96):

Jag vet att det har förts en diskussion om idrottsfrågorna tidigare. Vi vet säkert allihop att den svenska linje som har legat fast under lång tid är att idrott egentligen ska vara en nationell angelägenhet. Vi motsatte oss att det kom upp på EU-nivå, och vi har fortfarande inställningen att det ska vara en nationell angelägenhet. Däremot kan det vara bra att finnas med i de här sammanhangen, inte minst för erfarenhetsutbyte.

När det gäller slutsatserna har det italienska ordförandeskapet valt att prioritera idrottens betydelse för ekonomin. I förhandlingarna har Sverige ifrågasatt om slutsatserna verkligen ryms inom kompetensen under artikel 165, som finns på idrottsområdet. Vi tycker att slutsatserna i stor utsträckning är mer av näringspolitisk än av idrottspolitisk karaktär.

Sedan tror jag att de flesta av oss här inne kan ställa upp på många av slutsatserna och också se idrottens betydelse för ekonomi, innovation och näringspolitik i stort. Men vi har i alla fall tyckt att det varit viktigt att markera i den här frågan.

I förhandlingarna har vi tillsammans med andra medlemsstater lyckats mjuka upp eller stryka alltför långtgående skrivningar. Det gör att vi nu ändå föreslår att vi kan ställa oss bakom slutsatserna.

Niklas Wykman (M) anförde följande (anförande 98):

Sedan, herr ordförande, ska jag säga något med viss ödmjukhet, eftersom statsrådet ändå deklarerar denna ståndpunkt. Eftersom vi strök ordet idrott i vårt föregående yttrande vill vi här anföra samma mening som vi gjorde tidigare: Vi anser att idrottsfrågor – i stället för kulturfrågor denna gång – ligger inom och i fortsättningen ska ligga inom den nationella kompetensen. Vi vill se ett smalt och vasst EU som gör rätt saker. Det är viktigt att beslut fattas på rätt nivå, så nära medborgarna som möjligt. Vidare är det viktigt att EU inte pådrar sig ytterligare uppgifter som är budgetpåverkande.

Statsrådet Gabriel Wikström (S) anförde bl.a. (anförande 103):

Men det är värt att understryka ytterligare en gång att även den här regeringens inställning är att idrott i första hand ska vara en nationell kompetens. Och vi har inga planer på att idrotten i större utsträckning ska flyttas över till EU-nivån.

Om slutsatserna, så att säga, skulle dras i något annat EU-forum och därmed bli föremål för att pengar från strukturfonderna skulle kunna användas för att i någon mån uppfylla slutsatser på idrottsområdet vet inte jag. Det har inte heller varit föremål för diskussion här.

Emma Wallrup (V) anförde bl.a. (anförande 104):

Ja, det är en bra linje – det tycker vi också – att det här ska ligga på nationell nivå. Det är bra.

Niklas Wykman (M) anförde bl.a. (anförande 105):

Sedan vill jag inskräpa att vi står fast vid vår avvikande mening. För här hör vi från ministrarnas sida ord som är glidande i fråga om detta är nationell kompetens eller inte. Jag kan inte recitera exakt. Men ministrarna använde ord som i huvudsak, uteslutande, till större del eller något sådant. Vi anser att detta är en fråga som ska ligga inom den nationella kompetensen.

Ordföranden ställde därefter följande frågor (anförande 106):

Kan jag bara få ett förtydligande? Föreslår ni att vi ska ha det här som ett tillägg till regeringens position, eller föreslår ni också att man ska säga nej till rådsslutsatserna?

Niklas Wykman (M) svarade (anförande 107):

Nej, vårt förslag är alltså precis ordagrant så som vi lägger fram det och att regeringen anför den ståndpunkten.

Johnny Skalin (SD) anförde bl.a. (anförande 109):

Jag anmäler avvikande mening eftersom jag står fast vid att idrottspolitiken inte ska vara en europeisk angelägenhet. Det ska vara en nationell angelägenhet. Därför anser jag att vi inte kan ställa oss bakom regeringen eller de rådsslutsatser som föreslås.

Marie Granlund (S) anförde (anförande 110):

Ordförande! Tack för redogörelsen tidigare! Som jag förstår det agerar nu regeringen exakt som den tidigare regeringen. Och vi pratar om rådsslutsatser sedan 2013. Om det finns någon misstänksamhet – jag bedömer möjligtvis att den i så fall beror på något annat – om att regeringen inte skulle tycka att det ska vara nationell kompetens för idrotten är det väl lätt att tillfoga det till de ståndpunkter man har. Det handlar alltså om det som statsrådet sade. Det är väl lätt att tillfoga det. Då råder det ingen tveksamhet om hur det är.

Men vad jag har förstått finns det ändå en enighet om att man inte ska gå emot rådsslutsatsema.

Niklas Wykman (M) anförde (anförande 112):

Jag kan förtydliga att vi inte invänder mot att regeringen står bakom rådsslutsatserna. Däremot inskräper vi vårt tillägg om hur vi principiellt ser på detta. Det tror jag att det kan finnas enighet om. Jag kan också anförda ett argument. Ministern är säkert väl medveten om och kommer att bli än mer medveten om att det har varit oerhört problematiska frågor om idrottslivet och föreningslivet i stort i Sverige. Det gäller förvisso inte det specifika området, men det gäller till exempel skatteregler. Det är en fråga där Sverige har en pågående konflikt, skulle man kunna säga, med EU. Här är det viktigt att vi värnar vårt föreningsliv och idrottsliv och våra villkor som gäller. Det har det funnits en mycket bred enighet om.

Ordföranden anförde (anförande 113):

Då finner jag att det finns en enighet i nämnden kring det som Moderaterna läste upp, från alla partier i den biten, och att Sverigedemokraterna har en avvikande mening. De anser även att vi bör säga nej till rådsslutsatsema. Har jag uppfattat situationen korrekt? Jag ser att alla nickar – fint. Då antar vi det som nämndens ståndpunkt. Vill statsrådet yttra sig i frågan?

Statsrådet Gabriel Wikström (S) anförde avslutningsvis bl.a. följande (anförande 114):

Sedan vill jag bara tillägga att jag och regeringen inte har någon avvikande uppfattning i förhållande till vad som har sagts här inne vad gäller kompetensfrågan. Den regleras, som sagt, i nämnda artikel 165.

Ordföranden sammanfattade enligt följande (anförande 115):

Det är tydligt att det finns en enighet. Det är uppenbart att alla är eniga i den frågan. Det är jättebra om vi kan lösa det på ansvariga-utskott-nivå i framtiden, känner jag. Då skulle våra möten kunna bli ännu kortare och effektivare.

*Skriftlig återrapport från rådets möte den 25 november 2014***Alice Bah Kuhnke**

I den skriftliga återrapporten från Regeringskansliet (Kulturdepartementet) om rådmötet den 25 november 2014 anges beträffande frågan om en arbetsplan för kultur (2015–2018) följande (punkt 4):

Ett antal medlemsstater hade reservationer på delar av förslaget inför mötet, vilket föranledde ordförande att öppna för diskussion för att söka kompromisslösningar i dessa delar. Reservationerna avsåg dels en formulering om likabehandling av e-böcker och tryckta böcker som ett antal medlemsstater ansåg indirekt hänvisa till skattelagstiftning och därför inte var lämplig att föra in i rådslutsatser på kulturområdet. Den andra reservationen avsåg en begäran om att inom ramen för arbetet med kultur i EU:s yttre förbindelser även inkludera arbetet med länder som omfattas av EU:s grannskapspolitik. Efter en längre diskussion nåddes kompromisser på båda områdena.

Rådets slutsatser antogs efter några mindre korrigeringar i texten.

I återrapporten behandlades också utkast till rådets slutsatser om delaktighetsbaserad styrning (participatory governance) av kulturarvet (punkt 5). I rapporten anges att rådets slutsatser antogs.

Gabriel Wikström

I den skriftliga återrapporten från Regeringskansliet (Kulturdepartementet) den 2 december 2014 behandlas den aktuella frågan under punkten 7 (Utkast till slutsatser från rådet och företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet, om idrott som drivkraft för innovation och ekonomisk tillväxt). Där anges att rådets slutsatser antogs.

*EU-nämndens sammanträde den 13 maj 2015***Alice Bah Kuhnke**

Av EU-nämndens uppteckningar från sammanträdet den 13 maj 2015 (2014/15:35, § 7) framgår att återrapporten från mötet i Europeiska unionens råd för utbildning, ungdom och kultur den 25 november 2014 behandlades. Ordföranden anförde inledningsvis följande (anförande 125):

Vi hälsar statssekreterare Per Olsson med medarbetare välkomna till EU-nämnden. Alice Bah Kuhnke är upptagen på annat håll och kan inte närvara i dag. [. . .] Finns det någon muntlig återrapportering utöver den skriftliga från tidigare rådmöte?

Statssekreterare Per Olsson anförde (anförande 126):

Nej. Eftersom det var ministern och inte jag som deltog har jag inget att tillägga utöver det skriftliga.

Gabriel Wikström

Av EU-nämndens uppteckningar från sammanträdet den 13 maj 2015 (2014/15:35, § 6) framgår att återrapporten från mötet den 25 november 2014 behandlades. Ordföranden anförde inledningsvis följande (anförande 115):

Vi hälsar statsrådet Gabriel Wikström med medarbetare välkomna till EU-nämnden. Finns det någon muntlig återrapportering utöver den skriftliga från tidigare möte?

Statsrådet Gabriel Wikström (S) svarade (anförande 116):

Nej. Jag var inte med på mötet, så jag hänvisar till det skriftliga underlaget.

Tidigare granskning

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

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

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

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

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

Våren 2012 granskade utskottet ett statsråds agerande vid unionens råd när det gällde antagande av rådsslutsatser (bet. 2011/12:KU20 s. 11 f.). Utskottet anförde i sitt ställningstagande bl.a. följande:

Utskottet konstaterar att arbetsmarknadsministern vid EU-nämndens samråd delgavs att nämndens ståndpunkt inför beslutet om de aktuella rådsslutsatserna var att för att regeringen ska kunna acceptera rådets slutsatser måste dessa innehålla tydliga skrivningar som klargör att arbetsmarknadens parter autonomi och ingångna avtal på arbetsmarknaden respekteras och att alla former av social dumpning ska motverkas. Konstitutionsutskottet noterar även att regeringen i ett tidigare skede överlade i frågan med arbetsmarknadsutskottet. Arbetsmarknadsutskottets ordförande konstaterade då att en majoritet av utskottets ledamöter inte stod bakom regeringens då presenterade ståndpunkt om den inte kompletterades med en skrivning om att motverka social dumpning.

Granskningen visar att EU-nämndens mandat tolkades av regeringen på så sätt att rådsslutsatserna visserligen inte stod i strid med riksdagens ståndpunkt, men att Sverige inte kunde ställa sig bakom rådsslutsatserna om inte tillägg gjordes. Utskottet noterar att regeringen i denna situation valde att lägga ned Sveriges röst och på så vis markera att Sverige inte fullt ut kunde ställa sig bakom rådsslutsatserna men samtidigt inte ville förhindra att de antogs. Även om att det är ytterst ovanligt att medlemsstater röstar mot rådsslutsatser noterar utskottet att Sverige vid tidigare tillfälle har röstat emot rådsslutsatser. Av granskningen framgår att det i sådana fall där en medlemsstat röstar mot rådsslutsatser normalt är så att medlemsstaten i fråga tydligt markerat i Coreper att den inte kan ställa sig bakom ett visst innehåll som anses gå emot dess nationella intressen.

Mot bakgrund av det nämnda bedömer utskottet att arbetsmarknadsministern och regeringen inte med tillräckligt eftertryck agerade i enlighet med de råd och synpunkter som riksdagen genom sina organ lämnade till regeringen. Regeringen borde i rådets förberedande organ tydligare ha markerat att rådsslutsatser som saknade skrivningar om att motverka social dumpning skulle gå emot svenska intressen. Detta skulle i ett tidigare skede ha markerat Sveriges avsikt att inte acceptera rådsslutsatser utan dessa skrivningar och därmed att rösta mot slutsatserna.

Utskottet uttalade avslutningsvis att statsrådet inte kunde undgå kritik för sitt agerande vid unionens råd.

Våren 2015 granskade utskottet ett statsråds agerande vid ett rådsmöte (bet. 2014/15:20 s. 48 f.). Utskottet anförde i sitt ställningstagande bl.a. följande:

Från rådsmötet den 8 oktober 2014 finns dels en skriftlig återrapport, dels ett muntligt uttalande vid EU-nämndens sammanträde den 28 november 2014. Av den skriftliga återrapporten följer bl.a. att flertalet medlemsstater, inklusive Sverige, ifrågasatte om förslaget om marknadsöppning verkligen är lösningen. Vid EU-nämndens sammanträde den 28 november 2014 uttalade statsrådet Anna Johansson bl.a. att hon inte framförde någon kritisk hållning vid rådsmötet, men att hon redogjorde för de erfarenheter som fanns från den svenska järnvägstrafiken där marknadsöppning varit ett inslag samt att det finns både goda och mindre goda erfarenheter av dessa förändringar. I utskottets granskning har, i promemorian från Regeringskansliet den 27 februari 2015, lämnats en redogörelse för vad statsrådet Anna Johansson framfört vid det aktuella rådsmötet i fråga om det fjärde järnvägspaketet. Enligt promemorian från Regeringskansliet kunde den skriftliga återrapporten tolkas som att statsrådet Anna Johansson ifrågasatt marknadsöppningen. I promemorian anges att så inte skett. Utskottet vill betona vikten av att rapporter över rådsmöten på ett korrekt sätt speglar vad som förevarit.

Av redogörelsen i promemorian från Regeringskansliet för vad statsrådet Anna Johansson framförde vid rådsmötet den 8 oktober 2014 framgår att statsrådet inte tog upp aspekten successiv marknadsöppning, vilken omfattades av den ståndpunkt som hade förankrats i EU-nämnden. Utskottet vill framhålla betydelsen av att en ståndpunkt som förankrats i EU-nämnden fullföljs fullt ut i rådet.

Promemorior från Regeringskansliet

Alice Bah Kuhnke

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt svar på följande frågor:

- Vilka ståndpunkter framfördes av Alice Bah Kuhnke vid mötet i Europeiska unionens råd för utbildning, ungdom, kultur och idrott den 25 november 2014 beträffande den nationella kompetensen när utkast till rådsslutsatser om en arbetsplan för kultur (2015–2018) behandlades?
- Vilka ståndpunkter framfördes av Alice Bah Kuhnke vid mötet i Europeiska unionens råd för utbildning, ungdom, kultur och idrott den 25 november 2014 beträffande den nationella kompetensen när utkast till rådsslutsatser om delaktighetsbaserad styrning (participatory governance) av kulturarvet behandlades?
- Hur förhåller sig dessa ståndpunkter till EU-nämndens ståndpunkt vid samrådet den 21 november 2014?
- Återspeglar den skriftliga återrapporten det svenska agerandet vid rådsmötet? I den mån den inte fullt ut återspeglar det svenska agerandet, av vilket skäl kompletterade inte statssekreteraren återrapporten muntligt vid EU-nämndens sammanträde den 13 maj 2015?

- Vilka kommentarer i övrigt ger anmälan och denna promemoria anledning till?

Som svar överlämnades den 15 mars 2016 en promemoria som har upprättats inom Kulturdepartementet (bilaga A2.4.3). I svarspromemorian anfördes att Sverige ställde sig bakom rådsslutsatserna vid rådsmötet den 25 november 2014. Inget framfördes i samband med det. Vidare anfördes att vid samrådet med EU-nämnden den 21 november 2014 ställde sig en majoritet i nämnden bakom regeringens uppfattning att ett antagande av de föreslagna rådsslutsatserna skulle stödjas. Enligt svaret återspeglar den skriftliga rapporten det svenska agerandet vid rådsmötet och det fanns därför ingen anledning att komplettera denna vid EU-nämndens sammanträde den 13 maj 2015.

Gabriel Wikström

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt svar på följande frågor:

- Vilka ståndpunkter framfördes av den svenska regeringens företrädare vid mötet i Europeiska unionens råd för utbildning, ungdom, kultur och idrott den 25 november 2014 beträffande den nationella kompetensen när utkast till rådsslutsatser om idrott som drivkraft för innovation och ekonomisk tillväxt behandlades?
- Hur förhåller sig dessa ståndpunkter till EU-nämndens ståndpunkt vid samrådet den 21 november 2014?
- Återspeglar den skriftliga återrapporten det svenska agerandet vid rådsmötet? I den mån den inte fullt ut återspeglar det svenska agerandet, av vilket skäl kompletterade inte Gabriel Wikström återrapporten muntligt vid EU-nämndens sammanträde den 13 maj 2015?
- Vilka kommentarer i övrigt ger anmälan och denna promemoria anledning till?

Som svar överlämnades den 15 mars 2016 en promemoria som har upprättats inom Socialdepartementet (bilaga A2.4.4). I svarspromemorian anfördes att Sverige ställde sig bakom rådsslutsatserna vid rådsmötet den 25 november 2014. Inget framfördes i samband med det. Vidare anfördes att vid samrådet med EU-nämnden den 21 november 2014 ställde sig en majoritet i nämnden bakom regeringens uppfattning att ett antagande av de föreslagna rådsslutsatserna skulle stödjas. Enligt svaret återspeglar den skriftliga rapporten det svenska agerandet vid rådsmötet, och det fanns därför ingen anledning att komplettera denna vid EU-nämndens sammanträde den 13 maj 2015.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att EU-nämnden i de tre aktuella fallen ansåg att regeringen skulle ställa sig bakom antagandet av de föreslagna rådsslutsatserna. Vidare gjorde nämnden i vart och ett av fallen ett tillägg såvitt avsåg frågan om den nationella kompetensen på det aktuella området. Enligt

utskottets uppfattning har nämndens ståndpunkt innefattat dels inställningen till de föreslagna rådsslutsatserna, dels tillägget angående den nationella kompetensen. Vid samråden framfördes inga invändningar från de berörda statsrådets sida. Av svarspromemoriorna framgår att Sverige ställde sig bakom de föreslagna rådsslutsatserna vid rådsmötet den 25 november 2014, men att det inte framfördes något i samband med det. Utskottet konstaterar vidare att det inte i något av de aktuella fallen finns någon anteckning i den skriftliga återrapporten om att tillägget angående den nationella kompetensen inte hade framförts. Utskottet vill framhålla vikten av att en ståndpunkt som förankrats i EU-nämnden fullföljs fullt ut i rådet. Om regeringen bedömer att en avvikelse från nämndens ståndpunkt är nödvändig finns som tidigare uttalats möjlighet att söka förnyad kontakt med nämnden. Utskottet vill också understryka att om regeringen av något skäl inte agerar i enlighet med nämndens ställningstaganden ska skälen för avvikelsen tydligt redovisas i den skriftliga återrapporten.

Utskottet vill i detta sammanhang påminna om riksdagens tillkännagivande till riksdagsstyrelsen om att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppgift att utreda riksdagens arbete med EU-frågor (bet. 2015/16:KU16, rskr. 2015/16:206). Utskottet förutsätter att man i det utredningsarbetet beaktar redovisningen och iakttagelserna i denna granskning.

2.5 Inrikesministerns agerande i EU:s ministerråd i frågan om EU:s gränskontroll

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1238-2015/16), *bilaga A2.5.1*, begärs att utskottet granskar om statsrådet Anders Ygeman underlåtit att samråda med EU-nämnden om en ändrad svensk ståndpunkt angående EU:s gemensamma byrå för gränskontroll, Frontex.

I anmälan anförts att regeringen, genom statsministern och andra ministrar, samrått med EU-nämnden vid flera tillfällen angående frågan om Frontex. Statsministern har vid upprepade tillfällen sagt att regeringen vill att Frontex agerar effektivt inom befintligt mandat och att regeringen inte är beredd att ge Frontex utökat mandat. Anmälaren hänvisar till uttalanden av statsministern vid det sammanträde som hölls med EU-nämnden den 14 oktober 2015 inför ett möte i Europeiska rådet den 15–16 oktober 2015.

Anmälaren hänvisar vidare till att statsrådet Anders Ygeman i samband med ett informellt möte mellan EU:s inrikes- och justitieministrar i en intervju med Sveriges Radio uttalat att han nu kan acceptera att en överstatlig gränskontrollmyndighet inrättas inom EU samt att denna myndighet ska kunna operera inne på ett lands territorium utan att det godkänns av landet i fråga.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som har upprättats inom Justitiedepartementet, *bilaga A2.5.2*. Vidare har utskottet hållit en utfrågning med statsrådet Anders Ygeman, *bilaga B5*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Frontex

Europeiska byrån för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser (Frontex) inrättades den 1 maj 2005. Byrån ska underlätta genomförandet av gemensamma bestämmelser för arbetet kring EU:s yttre gränser och skapa ökad samordning av det operativa arbetet mellan medlemsländerna. Frontex huvudsakliga uppgifter är bl.a. att samordna det operativa samarbetet mellan medlemsländerna när det gäller förvaltningen av de yttre gränserna (gemensamma operationer), bistå medlemsstaterna med utbildning av gränskontrollpersonal, genomföra riskanalyser och organisera medlemsstaternas samarbete när det gäller återsändande av personer som vistas olagligt i unionen.

Uttalande i Sveriges Radio

I en intervju i Sveriges Radio den 26 januari 2016 uttalade statsrådet Anders Ygeman bl.a. följande: ”Jag är beredd att gå så långt att säga att jag är beredd att låta Frontex, eller ett framtida Frontex, kunna gå in mot en medlemsstats vilja”.

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.

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

utvecklat 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 uppläggningsen 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:RS1 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 rådmötet. Som konstitutionsutskottet påpekat måste mycket goda skäl föreligga för att regeringen inte skall företräda nämndens ståndpunkt.

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

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

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

I 7 kap. 14 § RO föreskrivs att regeringen ska underrätta EU-nämnden om frågor som ska beslutas i Europeiska unionens råd. Regeringen ska också rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet ska föras inför besluten i rådet. Enligt andra stycket i nämnda paragraf ska regeringen överlägga med EU-nämnden i andra frågor om arbetet i Europeiska unionen när nämnden av särskilda skäl begär sådan överläggning.

Det följer vidare av bestämmelsens tredje stycke att regeringen ska rådgöra med EU-nämnden inför möten och beslut i Europeiska rådet. Detta stadgande infördes 2006 i dåvarande 10 kap. 10 § RO. Fram till dess hade statsministern samrått med EU-nämnden inför Europeiska rådets möten utan att det fanns någon särskild reglering om detta (se Holmberg m.fl. Grundlagarna, [1 januari 2015, Zeteo], kommentaren till 7 kap. 14 § RO).

När det gäller genomförandet av samrådet i EU-nämnden lämnas följande beskrivning i Holmberg m.fl. (se Holmberg m.fl. Grundlagarna, [1 januari 2015, Zeteo], kommentaren till 7 kap. 14 § RO):

EU-nämnden sammanträder normalt varje fredag med undantag för perioden mitten av juli–slutet av augusti. Vid sammanträdena behandlas ärendena i följande veckas rådssammanträde. 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).

Informellt möte för rättsliga och inrikes frågor den 25–26 januari 2016

Enligt den skriftliga återrapporten utvecklade statsrådet Anders Ygeman sin syn på kommissionens förslag om en gemensam gräns- och kustbevakning. Rapporten har sekretessmarkering.

EU-nämndens sammanträde den 16 december 2015

Av EU-nämndens uppteckningar från sammanträdet den 16 december 2015 inför möte i Europeiska rådet den 17–18 december 2015 (2015/16:21) framgår att Ulrika Karlsson (M) ställde följande fråga (anförande 23):

När det gäller det yttre gränsområdet, som också är en stor och viktig punkt, har jag inte riktigt fått klart för mig vilket mandat som statsministern söker. Du får gärna upprepa vilket mandat du söker. Jag undrar lite hur regeringen ser på hur Frontex fungerar inom det befintliga mandatet i dag och hur Sverige ser på ett utvidgat mandat, det vill säga att Frontex skulle kunna agera på eget initiativ. Det är rätt långtgående. Hur ställer sig regeringen till det?

Som svar anförde statsministern följande (anförande 25):

När det gäller yttre gräns och vad vi söker stöd för är det skrivningen i punkt 2: ”It should rapidly examine the Commission proposals of 15 December on a ’European Border and Coast Guard’, the Schengen Borders Code, ’A voluntary humanitarian admission scheme’, and travel documents for returns.”

Det är texten som står här. Det är den vi söker stöd för. Vi tycker att den är bra.

I går fick vi förslaget om exempelvis ett förstärkt Frontex som vi inte har hunnit analysera i alla detaljer. Vi återkommer efter analysen.

Just den text som finns här, som vi ska komma överens om under Europeiska rådet, är den som regeringen söker stöd för.

EU-nämndens sammanträde den 11 december 2015

Av EU-nämndens uppteckningar från sammanträdet den 11 december 2015 (2015/16:20) inför möte i Europeiska unionens råd för allmänna frågor den 15 december 2015 framgår att utrikesministern anförde bl.a. följande (anförande 78):

Jag tackar för frågorna, som handlar om bland annat gränskontroll. Vi förväntar oss att det ska komma förslag från kommissionen om exakt hur det ska utformas. Man kommer inte att behandla detaljer på mötet, och därför går det inte att svara på frågor om till exempel exakt hur Frontex roll ska definieras och vad exakt medlemsländerna ska sköta och vad Frontex ska sköta. Vi återkommer med synpunkter på detta när det finns ett förslag och vi har hunnit granska dess utformning.

EU-nämndens sammanträde den 20 november 2015

Av EU-nämndens uppteckningar från sammanträdet den 20 november 2015 inför extra möte i Europeiska unionens råd får rättsliga och inrikes frågor samma dag (2015/16:17) framgår att statsrådet Anders Ygeman anförde bl.a. följande (anförande 11):

Först var det Frontex. Förslag kommer i december. Då ska vi diskutera de frågorna närmare.

När kan Frontex gripa in, och vem beslutar om detta? Medlemsstaterna kan begära det, och Frontex beslutar om det.

EU-nämndens sammanträde den 14 oktober 2015

Av EU-nämndens uppteckningar från sammanträdet den 14 oktober 2015 inför möte i Europeiska rådet den 15–16 oktober 2015 (2015/16:9) framgår att statsministern anförde bl.a. följande (anförande 2):

Det finns också ett behov av att se hur vi kan stärka gränssamarbetet, men det får inte leda till att medlemsstaterna ger upp det nationella ansvaret på området. Hur ett sådant mandat ska utformas till Frontex får regeringen återkomma till.

I anförande 13 uttalade statsministern:

När det gäller Frontex egna initiativ är det mer på temat att Frontex också ska kunna ta initiativ men att det inte innebär att man ska få agera i de olika länderna. Däremot kan Frontex lyfta på telefonluren och ta ett sådant initiativ, men det måste självfallet ske i samråd med länderna och under respektive lands regler och lagar. Så är det tänkt. Att Frontex skulle kunna lyfta på telefonluren och fråga om det kan vara aktuellt med ett sådant initiativ tycker jag inte är så dramatiskt, men vi måste stå upp för respektive lands egna lagar vad gäller de egna gränserna.

Frontexmandatet nämnde jag. Det kommer inte att vara så att Frontex kan ge sig in i länders hantering. Däremot kan man själv ta initiativ, och sedan får det ske i samarbete med respektive land där det kan vara aktuellt.

Statsministern uttalade vidare (anförande 23):

Vad gäller Frontex nuvarande mandat, Karin Enström, menar vi att det finns möjlighet att redan där utvidga handlingsfriheten för Frontex, exempelvis att köpa egen utrustning som jag nämnde. Då har man möjlighet att vara mer flexibel.

Det så kallade utökade mandatet är fortfarande tänkt att vara nationellt. Jag vill betona att inte bara Sverige tycker att det är en nationell fråga. Det är fler länder som tycker det. Det innebär att man måste komma överens om det.

Att Frontex kan ta ett initiativ vad gäller exempelvis återvändande bygger på ett beslut som fattades av inrikesministrarna den 8 oktober i en slutsats om att Frontex mandat kan stärkas, till exempel vad gäller återvändande av personer som inte har rätt att vistas här.

Det ska ske på ett humanitärt och rättssäkert sätt. Men vi måste också stå upp för principen. Min bärande tanke är att vi tar emot människor som söker asyl – vilket vi ska göra. Men de som får avslag måste återvända. Annars har vi ingen reglerad invandring. Den principen måste vi stå upp för. Då är det högst rimligt att man diskuterar det.

Kommissionen ska återkomma i december och presentera fler förslag för hur det skulle kunna bli effektivare. Vi får återkomma när vi vet mer exakt hur det är tänkt att fungera.

Jag vill dock understryka att Sverige, precis som andra, inte tycker att det är ett EU-mandat att sköta gränserna. Det är ett nationellt mandat. Det tänker vi hålla fast vid.

I fråga om Frontex egna initiativ, Eskil Erlandsson, gäller samma tema som jag sa tidigare. Kommissionen kommer att återkomma med förslag. Vi vet ännu inget om det. Men det är en nationell fråga. Det är den uppfattningen Sverige driver och kommer att driva. Det är självfallet andra länder som också tycker det. Det är helt enkelt inte ett EU-mandat.

Ordföranden sammanfattade diskussionen enligt följande (anförande 40):

Låt mig försöka sammanfatta denna diskussion. Jag finner att det finns stöd för regeringens ståndpunkt med avvikande meningar från de fyra allianspartierna, Kristdemokraterna, Moderaterna, Folkpartiet och Centern, om arbetskraftsinvandring.

Jag finner att det enligt tidigare givna åsikter finns avvikande mening från Vänstern och Kristdemokraterna om lagliga vägar in samt när det gäller transportörsansvaret också från Folkpartiet. Det finns dessutom en avvikande mening anmäld från Sverigedemokraterna gällande inriktningen. Centerpartiet hade också en avvikande mening om transportörsansvaret och även om lagliga vägar in.

Jag tycker ändå att vi kan tolka diskussionen som ett tydligt medskick till regeringen att driva på och betona den nationella kompetensen. Denna inriktning råder det enighet om. Sedan kan vi kanske försöka reda ut i återrapporteringen om vi lyckades nå tillräckligt långt. Kan vi enas om en sådan bild?

Statministern anförde avslutningsvis följande (anförande 46):

Precis som jag återgav är det regeringens uppfattning att det här är nationell kompetens och så ska förbli. Att vi sedan samverkar och samarbetar för att förstärka gränsskyddet är bra. Det måste också innebära ett effektivare sätt för Frontex att arbeta, men man ska inte kliva över någon gräns. Det kommer jag att framhålla. Det är Sveriges och regeringens linje.

Tidigare granskning

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 granskade våren 2009 regeringens agerande i samband med EU:s uppförandekod för vapenexport (bet. 2008/09:KU20 s. 16 f.). Med anledning av granskningen anförde utskottet bl.a.:

Utskottet önskar erinra om att regeringens tidigare ståndpunkter i viktiga och centrala frågor kan behöva diskuteras och eventuellt revideras både vid överläggningar med utskotten och vid samråd med EU-nämnden. Utskottet utgår ifrån att regeringen beaktar att sådana situationer kan

uppstå och förutsätter att sådana ståndpunkter då åter förankras i riksdagen.

Utskottet noterar särskilt att EU-nämnden i ett yttrande till utrikesutskottets betänkande med anledning av regeringens skrivelse över 2005 års verksamhet i Europeiska unionen förutsatte att regeringen fortlöpande skulle samråda med EU-nämnden om utvecklingen av frågan om uppförandekoden. Utskottets granskning visar att regeringen, inför ministerrådets beslut den 8 december 2008 att anta den gemensamma ståndpunkten i fråga om EU:s uppförandekod för vapenexport, varken informerade riksdagen om utvecklingen i frågan eller samrådde med det organ som utsetts av riksdagen om det stundande beslutet.

Utskottet anser att ansvariga statsråd, mot bakgrund av EU-nämndens yttrande och regeringens beslut den 4 december, borde ha informerat EU-nämnden om regeringens beslut och utvecklingen i frågan om uppförandekoden. Konstitutionsutskottet anser att regeringen brustit i uppfyllandet av sina grundlagsstadgade informations- och samråds-skyldigheter gentemot riksdagen.

Utskottet granskade våren 2015 regeringens ståndpunkt i fråga om kommissionens prioriteringar (2014/15:KU20 s. 28). Utskottet anförde i sitt ställningstagande följande:

Frågan om kommissionens prioriteringar för den kommande mandatperioden har inte stått på dagordningen eller diskuterats vid något möte i rådet eller Europeiska rådet. Någon skyldighet för regeringen att initiera ett samråd med EU-nämnden i frågan har inte förelegat. Samtidigt noterar utskottet att de sakfrågor som regeringen lyfte fram i sin ståndpunkt över kommissionens prioriteringar vid andra tillfällen hade varit föremål för samråd i EU-nämnden. Utskottet vill framhålla 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 samråds-skyldighet ändå bör vara förenliga med vad som tidigare har förankrats i EU-nämnden. Det ankommer härvidlag på regeringen att under konstitutionellt ansvar bedöma behovet av ny förankring med riksdagen, t.ex. för att kunna bedöma hur olika ståndpunkter förhåller sig till varandra och för att prioritera mellan dem.

I fråga om s.k. non-papers vill utskottet slutligen hänvisa till vad utskottet tidigare har uttalat, nämligen 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.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt svar på följande frågor:

1. Vilka ståndpunkter framförde inrikesministern vid det informella mötet för rättsliga och inrikes frågor den 25–26 januari 2016 (jämför den skriftliga återrapporten från mötet)? Hur förhöll sig dessa ståndpunkter till ståndpunkter som tidigare förankrats i EU-nämnden, utskott och riksdagen?
2. Har regeringen återkommit till riksdagen (utskott, EU-nämnd) efter den analys som aviserades av statsministern vid samrådet med EU-nämnden den 16 december (2015/16:21 anförande 25)?

3. Överlämnades något eller några dokument till övriga medlemsstater i ovan nämnda frågor vid det informella mötet för rättsliga och inrikes frågor den 25–26 januari 2016? Om ja önskar utskottet ta del av det.
4. Vilka kommentarer i övrigt ger anmälan och denna promemoria anledning till?

Som svar överlämnades den 3 mars 2016 en svarspromemoria som upprättats inom Justitiedepartementet (bilaga A2.5.2).

I svarspromemorian anförs att statsrådet Anders Ygeman avseende Session IV Migration framförde ståndpunkten att gränskontroll primärt är ett nationellt ansvar, vilket tidigare förankrats i EU-nämnden. Med anledning av den diskussion som fördes mellan medlemsstaterna resonerade statsrådet därutöver kring vissa aspekter av kommissionens förslag som kan komma att aktualiseras i det fortsatta förhandlingsarbetet utifrån Regeringskansliets faktapromemoria 2015/16:FPM45.

Som svar på fråga 2 anförs vidare att regeringen den 19 januari 2016 lämnade Regeringskansliets faktapromemoria 2015/16:FPM45 till riksdagen. Information har därefter lämnats i justitieutskottet den 2 februari 2016 och överläggning har hållits med samma utskott den 11 februari 2016.

Som svar på fråga 3 (om det överlämnades något eller några dokument till övriga medlemsstater i ovan nämnda frågor vid det informella mötet för rättsliga och inrikes frågor den 25–26 januari 2016) anförs i promemorian att det inte gjorde det.

Utfrågning med statsrådet Anders Ygeman

Den 18 april 2016 höll utskottet en utfrågning med statsrådet Anders Ygeman (bilaga B5).

Statsrådet anförde att Schengensamarbetet under en längre tid har satts under stort tryck på grund av den allvarliga migrationskrisen, vilket har lett till att allvarliga brister vid EU:s yttre gränser har uppenbarats. En långsiktig åtgärd är förslaget om en europeisk gräns och kustbevakning som presenterades den 15 december 2015. Statsrådet uppgav att han varit i EU-nämnden flera gånger under hösten och bl.a. diskuterat möjligheten till en delvis ny roll för Frontex.

Den 19 januari lämnades en faktapromemoria till riksdagen. I regeringens preliminära ståndpunkter angavs bl.a. att det är viktigt att överväga nya förslag och idéer om hur kontrollen av den yttre gränsen kan stärkas. Men det måste ske utan att medlemsstaterna lämnar över det grundläggande ansvaret för gränskontrollen till EU. Regeringen ansåg alltså att gränskontroll främst är en nationell fråga, men att den nya byrån för gräns- och kustbevakning kan utgöra ett viktigt stöd för medlemsstater som inte själva kan kontrollera sina gränser tillräckligt väl. När ministrarna träffades den 25–26 januari 2016 var det informellt. Syftet med sådana möten är att få till ett fritt tankeutbyte i mer övergripande och långsiktiga frågor. Eftersom det var ett informellt möte, där inga beslut skulle fattas, hölls inget samråd med EU-nämnden före mötet.

Statsrådet uppgav att han vid det informella mötet framhöll att gränskontroll primärt är ett nationellt ansvar, något som även andra medlemsstater, kommissionen och ordförandeskapet betonade. Syftet med diskussionen var enligt ordförandeskapet att få politisk vägledning för det kommande förhandlingsarbetet, vilket skulle inledas på expertnivå. Statsrådet resonerade kring några aspekter som ur svenskt perspektiv kanske skulle aktualiseras i det kommande förhandlingsarbetet utifrån den faktapromemoria som lämnades till riksdagen, bl.a. att det är viktigt att överväga alla möjligheter till hur förvaltningen av den yttre gränsen kan stärkas och att den nya byrån kan utgöra ett viktigt stöd för medlemsstater som inte själva kan kontrollera sina gränser tillräckligt väl. Enligt statsrådet var det som framfördes på mötet också den ståndpunkt som hade förankrats i EU-nämnd och utskott.

När det gäller intervjun i Sveriges Radio den 26 januari 2016 uppgav statsrådet att han fick frågan ”Hur ser du på den långsiktiga utvecklingen?”, vilket han försökte ge uttryck för. Det som sas i intervjun får enligt statsrådet nog sägas vara en ”framskrivning” av vad diskussionen i EU kunde komma att leda till och vilken ståndpunkt Sverige kunde komma att ta. Därefter förankrade han den ståndpunkten med både justitieutskottet och EU-nämnden.

Statsrådet anförde vidare att det måste vara möjligt för ett statsråd att i en intervju få svara på frågor om hur han tror att EU kommer att utvecklas. I den situationen kan han inte vara bunden av samrådsmandatet i EU-nämnden.

Avslutningsvis anförde statsrådet att det faktum att han uttryckt att ”det är viktigt att överväga alla möjligheter till hur förvaltningen av den yttre gränsen kan stärkas” bör kunna tolkas som ”alla åtgärder inom ramen för det nationella ansvaret”.

Utskottets ställningstagande

Som utskottet påpekat tidigare får riksdagen genom EU-nämnden i praktiken ett reellt inflytande när det gäller Sveriges ståndpunkter vid mötena i Europeiska unionens råd. En utgångspunkt i detta sammanhang är att regeringen inte kommer att företräda en ståndpunkt som står i strid med vad nämnden har gett uttryck för i samrådet. Likaså vill utskottet 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.

När det gäller nu aktuell granskning har statsrådet Anders Ygeman uppgett att han vid det informella mötet framhöll att gränskontroll primärt är ett nationellt ansvar, vilket överensstämmer med i riksdagen tidigare förankrad ståndpunkt. Under granskningen har det dock framgått att statsrådet vid det informella mötet även uttalade att ”det är viktigt att överväga alla möjligheter till hur förvaltningen av den yttre gränsen kan stärkas”. Härtill kommer att statsrådet i en radiointervju som gjordes i anslutning till det aktuella mötet uttalat att ”jag är beredd att låta Frontex, eller ett framtida Frontex, kunna gå in mot en medlemsstats vilja”. Statsrådet Anders Ygeman får genom sina båda uttalanden som gjorts under respektive i nära anslutning till det informella

mötet anses ha gett uttryck för en ståndpunkt som inte var i linje med vad som förankrats i EU-nämnden. För detta kan statsrådet Anders Ygeman inte undgå kritik.

Utskottet vill i detta sammanhang påminna om riksdagens tillkännagivande till riksdagsstyrelsen om att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppgift att utreda riksdagens arbete med EU-frågor (bet. 2015/16:KU16, rskr. 2015/16:206). Utskottet förutsätter att man i det utredningsarbetet beaktar redovisningen och iakttagelserna i denna granskning.

2.6 Statsministerns samråd med EU-nämnden angående Dublinförordningen

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1239-2015/16), *bilaga A2.6.1*, begärs det att utskottet granskar om statsminister Stefan Löfven underlåtit att samråda med EU-nämnden om en ändrad svensk ståndpunkt angående Dublinförordningen.

I anmälan anförts att statsministern vid upprepade tillfällen, både gentemot allmänheten och gentemot EU-nämndens ledamöter, betonat att Dublinförordningen gäller och ska följas. Anmälaren hänvisar till det sammanträde som hölls med EU-nämnden den 10 november 2015 inför ett informellt möte med EU:s stats- och regeringschefer den 12 november 2015. Enligt uppteckningarna uttalade statsministern bl.a. att ”Dublinförordningen gäller, och det är regeringens uppfattning att den också ska tillämpas och genomföras av alla medlemsstater”. I anmälan hänvisas bl.a. till en intervju med statsministern i SVT. Anmälaren anför att statsministern drev en ändrad svensk ståndpunkt om Dublinförordningen i anslutning till toppmötet mellan EU:s stats- och regeringschefer utan att ha samrått med EU-nämnden.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som har upprättats inom Statsrådsberedningen, *bilaga A2.6.2*. Regeringskansliets cirkulär 2 Samråd, överläggning och information mellan regering och riksdag i EU-frågor (2012-10-31) finns tillgänglig i akten i detta ärende.

Utredning i ärendet

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

De besked som regeringen får av EU-nämnden är inte bindande (se Holmberg m.fl.). Regeringen företräder Sverige i ministerrådet och agerar där med fullt politiskt ansvar. Holmberg m.fl. pekar på att man enligt konstitutionsutskottet kan utgå från att regeringen inte ska företräda en ståndpunkt som står i strid med vad EU-nämnden gett uttryck för 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 i fråga om 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 uppläggnings- och 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 ändå inte agerar i enlighet med

nämndens ställningstaganden skall regeringen tydligt redovisa skälen får avvikelserna i den skriftliga återrapport som skall tillställas kammarskansliet och EU-nämnden efter rådsrådet. Som konstitutionsutskottet påpekat måste mycket goda skäl föreligga för att regeringen inte skall företräda nämndens ståndpunkt.

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

Konstitutionsutskottet har i betänkandet Riksdagen i en ny tid (bet. 2005/06:KU21 s. 31 f.) uttalat att uttalanden av utskott eller EU-nämnden eller dess ledamöter inte är bindande för hela riksdagen. Sådana meningssyftningar 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 meningssyftningar som kommer till uttryck vid samråd med utskott och EU-nämnden speglar rådande åsiktsförhållanden i riksdagen.

I 7 kap. 14 § RO föreskrivs att regeringen ska underrätta EU-nämnden om frågor som ska beslutas i Europeiska unionens råd. Regeringen ska också rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet ska föras inför beslutet i rådet. Enligt andra stycket i nämnda paragraf ska regeringen överlägga med EU-nämnden i andra frågor om arbetet i Europeiska unionen när nämnden av särskilda skäl begär sådan överläggning.

Det följer vidare av bestämmelsens tredje stycke att regeringen ska rådgöra med EU-nämnden inför möten och beslut i Europeiska rådet. Detta stadgande infördes 2006 i dåvarande 10 kap. 10 § RO. Fram till dess hade statsministern samrått med EU-nämnden inför Europeiska rådets möten utan att det fanns någon särskild reglering om detta (se Holmberg m.fl., Grundlagarna [1 januari 2015, Zeteo], kommentaren till 7 kap. 14 § RO).

När det gäller genomförandet av samrådet i EU-nämnden lämnas följande beskrivning i Holmberg m.fl.:

EU-nämnden sammanträder normalt varje fredag med undantag för perioden mitten av juli – slutet av augusti. Vid sammanträdena behandlas ärendena i följande veckas rådsammansammanträde. 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. Samrådet 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).

Av Regeringskansliets cirkulär 2 Samråd och information mellan regering och riksdag i EU-frågor (2012-10-31) framgår följande när det gäller information och samråd med EU-nämnden inför möte i Europeiska rådet (s. 11):

Statsministern informerar och samråder med EU-nämnden inför möten i Europeiska rådet. Dagordningen för mötet överlämnas till riksdagen av SB EU-kansliet i samband med samrådet för Allmänna rådet. Även s.k. herdabrev och utkast till slutsatser från Europeiska rådets möte lämnas till EU-nämndens kansli så snart dokumenten finns att tillgå. Efter Europeiska rådets möten informerar statsministern riksdagen i plenum eller, när det inte är möjligt, EU-nämnden om mötets resultat.

Dublinförordningen

Dublinförordningen reglerar vilken EU-stat (eller någon av staterna Norge, Schweiz, Island eller Liechtenstein) som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i ett tredje land har gett in i någon av dessa stater. Den s.k. första asylansökanprincipen ligger till grund för förordningen. Om en asylsökande kommer från ett land utanför EU ska han eller hon söka asyl i det land som han eller hon först anländer till.

Statsministerns uttalande i SVT den 11 november 2015

Enligt utskrift från SVT:s webbplats (svt.se) uttalade statsministern följande i en intervju den 11 november 2015:

Vi måste ha en ny ordning för hur Europa samlat ska ta ansvar. Det innebär att kopplat till hot-spots behöver vi ett nytt Dublinfördrag. Det är dags att dra igång den diskussionen på riktigt bland EU:s medlemsländer.

Vi måste upprätthålla och stå för Dublinförordningen så länge den gäller. Men den fungerar inte tillräckligt bra. Det kommer inte kunna vara så att den som flyr till Europa kan få välja land. EU ska ta emot sammantaget. Då innebär det att man måste ha en annan ordning för hur det ska gå till. Hot-spots måste fungera, det måste finnas en ordning för återvändande. Allt detta måste in i ett paket så att det finns gemensamma regler så att EU kan agera gemensamt.

EU-nämndens sammanträde den 10 november 2015

Av EU-nämndens uppteckningar från sammanträdet den 10 november 2015 inför informellt möte mellan EU:s stats- och regeringschefer den 12 november 2015 (2015/16:13) framgår att statsministern anförde bl.a. följande (anförande 2):

Som jag har sagt till nämnden många gånger tidigare måste vi alla leva upp till asylreglerna. Dublinförordningen gäller, och det är regeringens uppfattning att den också ska tillämpas och genomföras av alla medlemsstater.

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

Statsministern säger att Dublinförordningen gäller, men det gör den uppenbarligen inte. På nyheterna i morse hörde jag att åtminstone 500 personer sitter i Rostock och väntar på nästa båt till Danmark för att ta sig vidare till Sverige. Borgmästaren vädjar till Sverige att inte stänga

gränserna eftersom de stannar i Tyskland såklart. Hinken skickas vidare – om man får uttrycka sig så respektlöst om våra medmänniskor. Det är ett uppenbart tecken att Dublinförordningen inte fungerar. Hur arbetar statsministern med frågan att när inte något annat finns måste Dublinförordningen gälla?

Désirée Pethrus (KD) anförde bl.a. följande (anförande 11):

Det är oerhört vällovligt att statsministern vill hävda att omfördelningsmekanismen måste gälla. Det är fråga om 160 000, och det är över 1 miljon som kommer in i EU. Det är naturligtvis inte tillräckligt. Det går inte att ha ett system där omfördelningsmekanismen och Dublinförordningen inte fungerar. Jag menar att statsministern nu måste åka ned och hävda att Dublinförordningen ska följas. Om det inte finns ett annat system, om det inte finns ett omfördelningssystem av alla som kommer in över EU:s gränser, måste Dublinförordningen gälla. Vad avser de andra länderna att göra för att se till att upprätthålla Dublinförordningen?

Om statsministern menar det han säger, att Dublinförordningen finns tills det finns ett permanent omfördelningssystem, då måste statsministern vara mer tydlig än vad statsministern har varit hittills med vad som gäller till de andra medlemsländerna.

Som svar anförde statsministern följande (anförande 13):

Dublinförordningen gäller. Jag delar den uppfattningen. Tills något annat finns på plats är det självfallet den som gäller. Det är helt rätt. Man kan dock konstatera ibland att den inte riktigt följs, men vi måste självfallet upprätthålla att det är den som gäller. Vi kan inte göra någonting i ingenmansland nu, utan det är den som gäller och då följer vi den.

Sedan är vi också aktiva i diskussionen om vad vi behöver efteråt. Den diskussionen måste komma i gång, och den är i gång. Om vi ska få det här med hotspots, gränser och återvändande att fungera, hur ska det då se ut? Det faktum att vi inte kan låta flyktingarna själva välja vilket land de ska åka till förutsätter en annan reglering. Den diskussionen är i gång, och där är Sverige aktivt. Det är en jätteviktig diskussion. Det är bra om vi hjälps åt och driver den frågan.

Désirée Pethrus frågade om Dublinförordningen. Den ska följas, precis som jag gav uttryck för nyss. Jag konstaterar bara att det inte alltid sker. Jag delar också uppfattningen att asylsökande inte har rätt att välja.

EU-nämndens sammanträde den 13 november 2015

EU-nämnden sammanträdde den 13 november 2015, varvid utrikesministern bl.a. dels återrapporterade från ett möte i rådet den 12 oktober 2015, dels lämnade information samt samrådde inför ett möte i rådet den 16 november 2015. Av nämndens uppteckningar (2015/16:16) framgår att Jens Holm (V) bl.a. anförde följande (anförande 72):

Sedan vill jag lyfta fram den sista frågan. Det är lite svårt att veta var man ska lyfta fram den, men jag lyfter fram den här. Stefan Löfven var i Valletta och sa att Dublinförordningen ska skrotas. Den ska ersättas med ett helt nytt system som totalt ska harmonisera EU:s flyktingmottagande, i varje fall som vi tolkar det.

Det är ingenting som har förankrats i EU-nämnden. Frågan har varit uppe flera gånger. Stefan Löfven, Morgan Johansson, utrikesministern eller någon annan har aldrig yttrat sig om det förslaget. Jag vill veta: Är det någonting som Sverige nu driver på EU-nivå? Varför har inte frågan förankrats här?

Som svar anförde EU-nämndens ordförande Carl Schlyter (MP) följande (anförande 73):

Du påpekade det häromdagen. Jag kollade upp lite grann med Regeringskansliet. De granskade vad statsministern hade sagt. Det han sa på Vallettamötet var detsamma som han sa på EU-nämnden. Om det sedan har blivit medierapporter, andra omtolkningar efter det mötet och så vidare är det en annan sak. Vi har i varje fall kollat upp att det han sa på mötet var det han sa här. Så långt har jag granskat det.

Statsministerns återrapport i kammaren den 17 november 2015 från Europeiska rådets möte

Den 17 november 2015 återrapporterade statsministern i kammaren om mötet i Europeiska rådet. Han anförde då bl.a. följande (prot. 2015/16:28, § 1, anförande 1):

Fru talman! I förra veckan ägde ett extrainsatt informellt möte i Europeiska rådet rum på Malta, i anslutning till EU–Afrikatoppmötet om migration. Syftet med det extrainsatta mötet i Europeiska rådet var att följa upp de diskussioner om migration som har förevarit under hösten. Det var ett i en rad extrainsatta möten som har ägt rum den senaste tiden. Det blev ett kort möte, och inga skriftliga slutsatser antogs. Tanken med mötet var att alla skulle få en gemensam bild av hur de olika beslut som har fattats den senaste tiden har följts upp.

— — —

Vid mötet på Malta uttryckte flera länder förståelse för den svenska situationen. Det är dock inte tillräckligt. Situationen kräver att vi tar ytterligare steg. Vi måste enas om en hållbar, permanent mekanism där alla medlemsstater ingår. Dublinförordningen gäller fortfarande och måste självfallet följas, men vi behöver samtidigt titta på en annan ordning som ska gälla på sikt. Det handlar då om att ta ett helhetsgrepp om flyktningmottagandet där de olika delarna hänger ihop, såsom mottagning, omfördelning och återvändande. Det är mycket viktigt att det arbetet går framåt.

Ulrika Karlsson (M) anförde bl.a. följande (anförande 4):

Vidare vill jag fråga statsministern om Dublinförordningen. Där var det lite oklart, för efter mötet fick vi höra att statsministern har varit pådrivande i att riva upp Dublinförordningen tillsammans med Tyskland och Österrike. Men inför mötet levde jag i den tron att Sverige stod upp för att Dublinförordningen ska fullföljas och efterlevas och att det är viktigt att andra stater respekterar och följer Dublinförordningen.

Därför vill jag att statsministern säger lite om hur det står till med Dublinförordningen och vilken argumentation statsministern förde.

Statsministern anförde som svar följande (anförande 5):

Jag har aldrig sagt att Dublinförordningen bara ska rivas upp. Jag har sagt att Dublinförordningen gäller, och då ska den efterlevas. Det görs vissa avsteg, och man ska göra en omfördelning.

Däremot behöver vi något annorlunda på sikt, men det är något helt annat än att bara säga att man ska riva upp Dublinförordningen. Den gäller tills något annat är på plats, och det vore fel att inte påbörja funderingarna på det nya nu.

Ulrika Karlsson (M) anförde därefter (anförande 6):

Fru talman! Tack för svaret! Jag vill instämma i vikten av att poängtera att Dublinförordningen gäller, och då ska den också följas. Det är viktigt att länder nu börjar följa Dublinförordningen så att vi får en kontroll över vilka människor som befinner sig inom unionens gränser.

Statsministern anförde (anförande 7):

Fru talman! Jag kan konstatera att vi är överens om Dublinförordningen.

Tidigare granskning

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 granskade våren 2009 regeringen agerande i samband med EU:s uppförandekod för vapenexport (bet. 2008/09:KU20 s. 16 f.). Med anledning av granskningen anförde utskottet bl.a.:

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

Utskottet noterar särskilt att EU-nämnden i ett yttrande till utrikesutskottets betänkande med anledning av regeringens skrivelse över 2005 års verksamhet i Europeiska unionen förutsatte att regeringen fortlöpande skulle samråda med EU-nämnden om utvecklingen av frågan om uppförandekoden. Utskottets granskning visar att regeringen, inför ministerrådets beslut den 8 december 2008 att anta den gemensamma ståndpunkten i fråga om EU:s uppförandekod för vapenexport, varken informerade riksdagen om utvecklingen i frågan eller samrådde med det organ som utsetts av riksdagen om det stundande beslutet.

— — —

Utskottet anser att ansvariga statsråd, mot bakgrund av EU-nämndens yttrande och regeringens beslut den 4 december, borde ha informerat EU-nämnden om regeringens beslut och utvecklingen i frågan om uppförandekoden. Konstitutionsutskottet anser att regeringen brustit i uppfyllandet av sina grundlagsstadgade informations- och samråds-skyldigheter gentemot riksdagen.

Utskottet granskade våren 2015 regeringens ståndpunkt i fråga om kommissionens prioriteringar (2014/15:KU20 s. 28). Utskottet anförde i sitt ställningstagande följande:

Frågan om kommissionens prioriteringar för den kommande mandatperioden har inte stått på dagordningen eller diskuterats vid något möte i rådet eller Europeiska rådet. Någon skyldighet för regeringen att initiera ett samråd med EU-nämnden i frågan har inte förelegat. Samtidigt noterar utskottet att de sakfrågor som regeringen lyfte fram i sin ståndpunkt över kommissionens prioriteringar vid andra tillfällen hade varit föremål för samråd i EU-nämnden. Utskottet vill framhålla 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 samråds-skyldighet ändå bör vara förenliga med vad som tidigare har förankrats i EU-nämnden. Det ankommer härvidlag på regeringen att under konstitutionellt ansvar bedöma behovet av ny förankring med riksdagen, t.ex. för att kunna bedöma hur olika ståndpunkter förhåller sig till varandra och för att prioritera mellan dem.

I fråga om s.k. non-papers vill utskottet slutligen hänvisa till vad utskottet tidigare har uttalat, nämligen 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.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt svar på följande frågor:

- Vilka ståndpunkter framförde statsministern vid det informella mötet mellan EU:s stats- och regeringschefer den 12 november 2015 i fråga om dels Dublinförordningens upprätthållande, dels avsteg från Dublin-förordningen i dess nuvarande form, dels behovet av att framöver ersätta reglerna i Dublinförordningen med andra regler? Hur förhåller sig dessa ståndpunkter till ståndpunkter som tidigare förankrats i EU-nämnden, utskott och riksdagen?
- Överlämnades något eller några dokument till övriga medlemsstater i ovannämnda frågor vid det informella mötet den 12 november 2015? Om ja önskar utskottet ta del av det.
- Vilka kommentarer i övrigt ger anmälan och denna promemoria anledning till?

Som svar överlämnades den 3 mars 2016 en promemoria som upprättats inom Statsrådsberedningen (bilaga A2.6.2). I svarspromemorian anfördes att statsministern vid det informella mötet mellan EU:s stats- och regeringschefer den 12 november framförde de ståndpunkter som förankrats i EU-nämnden

den 10 november, dvs. att Dublinförordningen ska upprätthållas, men att regeringen samtidigt också är aktiv i diskussionen om vad som behövs efter Dublinförordningen. Några underlag överlämnades inte vid mötet den 12 november.

Utskottets ställningstagande

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.

Utskottet vill i detta sammanhang påminna om riksdagens tillkännagivande till riksdagsstyrelsen om att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppgift att utreda riksdagens arbete med EU-frågor (bet. 2015/16:KU16, rskr. 2015/16:206). Utskottet förutsätter att man i det utredningsarbetet beaktar redovisningen och iakttagelserna i denna granskning.

2.7 Försvarsministerns samråd med EU-nämnden om stöd till Frankrike

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1234-2015/16), *bilaga A2.7.1*, begärs att utskottet granskar försvarsminister Peter Hultqvists samråd med EU-nämnden om stöd till Frankrike.

Vid ministerrådsmötet den 17 november 2015 sammanträdde EU-ländernas försvarsministrar. Efter rådsmötet uttalade försvarsminister Peter Hultqvist i media att han vid mötet lovat att Sverige skulle bistå Frankrike med militär hjälp i kampen mot Daesh efter terrorattentaten i Paris. Regeringens besked till Frankrike i samband med ministerrådsmötet den 17 november 2015 har enligt anmälan inte varit föremål för samråd med EU-nämnden. Konstitutionsutskottet bör granska om försvarsminister Peter Hultqvist brutit i uppfyllandet av sina grundlagsstadgade informations- och samrådsskyldigheter gentemot riksdagen.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Försvarsdepartementet, *bilaga A2.7.2*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Europeiska unionen

Artikel 42.7 i fördraget om Europeiska unionen har följande lydelse:

Om en medlemsstat skulle utsättas för ett väpnat angrepp på sitt territorium, är de övriga medlemsstaterna skyldiga att ge den medlemsstaten stöd och bistånd med alla till buds stående medel i enlighet med artikel 51 i Förenta nationernas stadga. Detta ska inte påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik.

Åtagandena och samarbetet på detta område ska vara förenliga med åtagandena inom Nordatlantiska fördragsorganisationen, som för de stater som är medlemmar i denna också i fortsättningen ska utgöra grunden för deras kollektiva försvar och den instans som genomför det.

I proposition 2007/08:168 Lissabonfördraget (s. 252) anförde regeringen att bestämmelsen klargör att inget i den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna ska hindra de medlemsstater som vill föra t.ex. en militärt alliansfri politik. Regeringen ansåg således att denna bestämmelse inte innebär några former av försvarsförpliktelser för militära alliansfria medlemsstater som Sverige.

Samråd i EU-frågor

I 10 kap. 10 § regeringsformen (RF) 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 Holmberg m.fl. har det ansetts vara av värde att det införs en bestämmelse i RF 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).

I 7 kap. 14 § RO föreskrivs att regeringen ska underrätta EU-nämnden om frågor som ska beslutas i Europeiska unionens råd. Regeringen ska också rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet ska föras inför besluten i rådet. Regeringen ska vidare överlägga med EU-nämnden i andra frågor om arbetet i Europeiska unionen när nämnden av särskilda skäl begär en sådan överläggning. Regeringen ska också rådgöra med EU-nämnden inför möten och beslut i Europeiska rådet.

De besked som regeringen får av EU-nämnden är inte bindande (se Holmberg m.fl.). Regeringen företräder Sverige i ministerrådet och agerar där med fullt politiskt ansvar. Holmberg m.fl. pekar på att man enligt konstitutionsutskottet kan utgå från att regeringen inte ska företräda en ståndpunkt som står i strid med vad EU-nämnden gett uttryck för samt att det i riksdagsstyrelsens framställning Riksdagen inför 2000-talet uttalas att praxis

för samrådet har utvecklat sig på det sättet att regeringen agerar i enlighet med nämndens råd och ståndpunkter.

Riksdagskommittén uttalade följande i Riksdagen inför 2000-talet (förs. 2000/01:RS1 s. 138) 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 ändå inte agerar i enlighet med nämndens ställningstaganden skall regeringen tydligt redovisa skälen för avvikelserna i den skriftliga återrapport som skall tillställas kammarkansliet och EU-nämnden efter rådsmötet. Som konstitutionsutskottet påpekat måste mycket goda skäl föreligga för att regeringen inte skall företräda nämndens ståndpunkt.

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

Terrordåden och behandling vid rådsmötet av artikel 42.7

Terrordåden i Paris inleddes på kvällen fredagen den 13 november 2015 kl. 21.20 och pågick i några timmar till 01-tiden lördagen den 14 november. Minst 129 människor omkom. Det förekom bomber utanför fotbollsarenan Stade de France där Frankrike spelade fotboll mot Tyskland i en vänskapsmatch. I konsertlokalen Bataclan sköt män rakt ut i publiken och minst 89 personer dödades. Polisen stormade lokalen. Även andra terrordåd skedde i Paris under tiden.

Rådet för utrikes frågor – försvar diskuterade tisdagen den 17 november svaret på attackerna i Paris. Torsdagen den 12 november informerade försvarsminister Peter Hultqvist försvarsutskottet inför rådsmötet. Sedvanligt samråd inför rådsmötet den 17 november ägde rum i EU-nämnden med försvarsminister Peter Hultqvist fredagen den 13 november. EU-nämndens sammanträde, som också rörde andra rådsmöten än det mellan försvarsministrarna, pågick mellan kl. 9.00 och 12.30, dvs. innan terrordåden ägde rum. Ingen dokumentation om att regeringen har informerat EU-nämnden om att terrorattackerna och artikel 42.7 skulle diskuteras på rådsmötet den 17 november har påträffats.

Enligt rådets webbplats (consilium.eu) diskuterade försvarsministrarna svaret på attackerna i Paris den 13 november 2015. På webbplatsen nämns att Frankrikes president François Hollande hade åberopat artikel 42.7 i fördraget om Europeiska unionen och bett om bilateralt stöd och bistånd från övriga EU-

länder. Ministrarna uttryckte vid mötet den 17 november enhälligt och fullständigt stöd för Frankrike och förklarade sig beredda att lämna allt nödvändigt stöd och bistånd. Enligt redogörelsen från rådets presstjänst skulle Frankrike de kommande dagarna ha bilaterala samtal med andra medlemsstater. EU:s höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik Federica Mogherini anförde vid mötet att inget formellt beslut eller slutsatser krävdes av rådet för att genomföra artikel 42.7. EU:s höga representant betonade att det inte var en operation inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken, utan en aktivering av bilateralt stöd och bistånd.

I en artikel med rubriken Hultqvist: Vi är beredda att hjälpa Frankrike som publicerades på Svenska Dagbladets webbplats (svd.se) redovisades att försvarsministern Peter Hultqvist sagt i Bryssel att man redan beslutat att bistå Frankrike: ”Alla har deklarerat att man är beredd att ge stöd och assistans i detta svåra läge.” Hultqvist sa också att det var för tidigt att säga exakt vad Sverige kan bidra med, och att detta skulle tas upp i bilaterala förhandlingar med Frankrike. Det var också för tidigt att säga om det skulle bli aktuellt att sända svenska soldater till Frankrikes hjälp.

I en artikel som publicerades på regeringen.se den 19 november 2016 med rubriken Parisattackerna högst på agendan när EU:s försvarsministrar möttes redovisas följande:

– Sverige står vid Frankrikes sida. Det är självklart för oss att i detta svåra läge aktivt verka för en stark enighet inom den Europeiska Unionen, som bygger på en solidarisk gemenskap mellan medlemsstaterna. Sveriges hjälp till Frankrike utifrån paragraf 42.7 får utformas utifrån hur Frankrikes framställan ser ut, sade Peter Hultqvist efter mötet.

Tidigare granskning

Våren 2008 granskade utskottet utrikesministerns agerande i fråga om en europeisk Kosovostrategi (bet. 2007/08:KU20 s. 13 f.). Enligt anmälan hade utrikesministern presenterat strategin för sina kollegor i EU utan att ha förankrat den i riksdagen. Granskningen föranleddes av ett s.k. non-paper som cirkulerats i EU-kretsen i december 2007. Av en svarspromemoria från Regeringskansliet framgick att de tankar och idéer som utvecklades i det aktuella papperet – ett s.k. non-paper – var ett bidrag inför lunchen med stats- och regeringscheferna samt utrikesministrarna vid mötet i december 2007.

I sitt ställningstagande anförde utskottet bl.a. följande (bet. 2007/08:KU20 s. 29 f.):

Utskottet noterar att de ändringar som senast gjordes 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.

— — —

Däremot synes klarlagt att såväl löpande samråd, som samråd inför Gaerc-mötet och Europeiska rådets möte i december 2007, har skett med EU-

nämnden om elementen i strategin och de slutsatser som senare antogs. Som framhållits omfattar strategin både ståndpunkter som avser mer formella ställningstaganden i EU och ståndpunkter som medlemsstaterna frivilligt kan samordna men är suveräna att besluta om enskilt.

Enligt svarspromemorian från Utrikesdepartementet har utrikesutskottet och EU-nämnden löpande hållits informerade om diskussionerna inom EU om Kosovo, och information har lämnats vid samtliga tillfällen då beslut i form av främst slutsatstexter varit aktuella.

Enligt konstitutionsutskottets uppfattning innebär reglerna om regeringens samråd med riksdagen inte att formerna för presentation av ett bidrag till pågående diskussioner inom EU nödvändigtvis behöver förankras inom riksdagen. Utskottet noterar dock att utrikesministern hade varit oförhindrad att informera riksdagens organ om avsikten att lägga fram det tankepapper om en europeisk strategi för Kosovo som han senare lade fram och att också presentera papperet.

Som återgivits ovan var ett av de bärande motiven bakom de nya reglerna i riksdagsordningen att öka utskottets inflytande, även i förhållande till EU-nämnden. Konstitutionsutskottet förutsatte vid sin beredning av ärendet att praxis och rutiner skulle utvecklas i fråga om gränsdragningen mellan utskotten och EU-nämnden. Det kan enligt utskottets mening finnas skäl att i ett senare sammanhang återkomma till vilka erfarenheter som vunnits av den nya ordningen, såväl i fråga om förhållandet mellan utskotten och EU-nämnden som i övrigt.

Våren 2015 granskade utskottet utrikesministrarnas information till EU:s medlemsländer om kommande erkännande av Staten Palestina. Utskottet anförde följande i sitt ställningstagande (bet. 2014/15:KU20 s. 41 f.):

Utrikesminister Margot Wallström har vid en lunch i utrikesministerkretsen, i anslutning till ett rådsmöte, därtill ombedd av den dåvarande höga representanten för utrikes frågor, Catherine Ashton, lämnat information om innehållet i regeringförklaringen såvitt gäller erkännande av Staten Palestina. Informationen lämnades vid sidan av rådets dagordning. Vid lunchen fördes minnesanteckningar.

Som utskottet har framhållit tidigare är ändamålet med bestämmelserna om samråd och information mellan regeringen och riksdagen om vad som sker inom EU, 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 i övrigt ge insyn i och inflytande över den process som leder fram till viktiga beslut. Att ståndpunkter i aktuella EU-frågor förs fram vid sidan av formella möten innebär inte att bestämmelser som syftar till att riksdagen ska få ett aktivt och reellt inflytande saknar tillämpning. Utskottet kan dock konstatera att den information som utrikesministern lämnade inte omfattats av samrådsskyldigheten. Detta förändras inte av att utrikesministern valde att ändå redovisa för EU-nämnden att hon avsåg att lämna informationen till sina utrikesministerkolleger.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt svar på följande frågor:

- När fick regeringen information om att terrorattackerna i Paris och artikel 42.7 skulle tas upp på rådsmötet (försvar) den 17 november?

- Informerade försvarsminister Peter Hultqvist och regeringen EU-nämnden om att frågan om terrorattackerna i Paris och artikel 42.7 skulle tas upp på rådsrådet den 17 november? Vilken information gavs i så fall och när? Skedde samråd kring frågan? Om ingen information lämnades eller om samråd inte skedde, varför inte?
- Vad framförde Peter Hultqvist vid och i samband med ministerrådsrådet den 17 november i frågan om terrorattackerna i Paris och artikel 42.7? Hur förhöll sig detta till det som tidigare eventuellt hade meddelats och förankrats i EU-nämnden, utskott och riksdagen?
- Vad var utfallet av rådsrådet den 17 november såvitt avser frågan om terrorattackerna i Paris och artikel 42.7? Antogs t.ex. någon form av rådsslutsatser eller liknande?
- Hur har regeringen återrapporterat rådsrådet den 17 november (försvar) till EU-nämnden, utskott och riksdagen? Vad har återrapporterats såvitt avser diskussionen om tillämpningen av artikel 42.7?
- Utskottet önskar ta del av den skriftliga återrapport rörande rådsrådet den 17 november (försvar) som regeringen tillställt EU-nämnden.
- Vilka kommentarer i övrigt ger anmälan och innehållet i denna promemoria anledning till?

Som svar överlämnades den 15 mars 2015 en promemoria som har upprättats inom Försvarsdepartementet (bilaga A2.7.2). Den skriftliga återrapport som utskottet efterfrågade bifogades i en sekretessmarkerad bilaga.

I svaret anförs att regeringen hade under helgen efter terrorattackerna som ägde rum på kvällen den 13 november 2015 fått indikationer på att Frankrike eventuellt skulle komma att informera om behovet av hjälp vid rådsrådet (försvar) den 17 november 2015 och åberopa fördraget om Europeiska unionen (FEU). Det var dock först efter det att mötet hade inletts som man informerades av den höga representanten och kommissionens vice president, tillika rådsrådets ordförande, Federica Mogherini, om att agendan för mötet hade justerats och kompletterats med en ny agendapunkt med anledning av terrorattackerna i Paris. Den franske försvarsministern Jean-Yves Le Drian höll direkt därefter ett anförande om terrorattackerna och gav, under åberopande av artikel 42.7 FEU, uttryck för Frankrikes önskemål om bilateralt militärt stöd i kampen mot Daesh.

Eftersom den aktuella agendapunkten rörde önskemål från Frankrike om bilateralt stöd var det inte en fråga som skulle beslutas i Europeiska unionens råd. Det fanns alltså ingen skyldighet för regeringen att underrätta EU-nämnden om denna fråga. Om frågan hade funnits på agendan i ett tidigare skede fanns dock inget hinder för regeringen att ändå informera EU-nämnden.

På frågan om vad Peter Hultqvist framförde anförs i svaret att samtliga närvarande försvarsministrar, inklusive den svenske försvarsministern, uttryckte solidaritet med Frankrike. Försvarsministern informerade vidare om Sveriges deltagande i koalitionen mot Daesh och om Sveriges insatser i Irak

och Mali. Försvarsministern framförde även att Sverige skulle undersöka på vilket sätt Sverige skulle kunna bistå Frankrike på bilateral basis.

Det antogs inga rådsslutsatser eller beslut såvitt avser frågan om terrorattackerna i Paris och artikel 42.7 FEU vid mötet. Den höga representanten underströk att diskussionen om artikel 42.7 FEU vid rådsrådet inte handlade om stöd i enlighet med den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna eller om en gemensam aktion, utan att det var en fråga om begäran av Frankrike om bilateralt stöd från respektive medlemsstat.

När det gäller återrapportering redovisas i svaret att regeringen har den 18 november 2015 skriftligt återrapporterat till EU-nämnden om rådsrådet (försvar) den 17 november 2015. Rapporten överlämnades även till försvarsutskottet den 23 november 2015. I rapporten återges den diskussion som ägde rum med anledning av Frankrikes önskemål om bilateralt stöd under återopande av artikel 42.7 FEU. Den 19 november 2015 informerade utrikesministern och försvarsministern det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet. Den 1 december 2015 informerade vidare försvarsministern försvarsutskottet muntligen. Ytterligare information lämnades av utrikesministern och försvarsministern till utrikesutskottet och försvarsutskottet den 17 december 2015.

Utskottets ställningstagande

Utskottet kan konstatera att frågan inte omfattades av regeringens informations- och samrådsskyldighet gentemot EU-nämnden. Som regeringen påpekar hade det inte funnits något hinder för regeringen att ändå informera EU-nämnden om frågan hade funnits på agendan i ett tidigare skede.

Utskottet har inte något att anföra mot regeringens agerande.

Utskottet vill i detta sammanhang påminna om riksdagens tillkännagivande till riksdagsstyrelsen om att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppgift att utreda riksdagens arbete med EU-frågor (bet. 2015/16:KU16, rskr. 2015/16:206). Utskottet förutsätter att man i det utredningsarbetet beaktar redovisningen och iakttagelserna i denna granskning.

2.8 Fråga om samråd med EU-nämnden inför toppmötet i Valletta

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1237-2015/16), *bilaga A2.8.1*, begärs att utskottet granskar statsminister Stefan Löfvens och utrikesminister Margot Wallströms samråd i samband med toppmötet i Valletta mellan EU och Afrika den 11 november 2015 om migration. Vid EU-nämndens sammanträde den 9 oktober 2015 informerades nämndens ledamöter om ett antal punkter som regeringen arbetade med inför Vallettakonferensen. Mötet

innebar inte något samråd avseende dessa punkter eller avseende Sveriges linje inför toppmötet. Med anledning av detta efterfrågade Moderaterna enligt anmälan samråd inför Vallettakonferensen. Utrikesministern bekräftade enligt anmälan – med hänvisning till nämndens uppteckningar den 12 oktober 2015 – att detta skulle ske. Det blev dock inget samråd. EU-nämnden fick information om aktuella frågor för toppmötet i Valletta av en ambassadör den 6 november 2015.

Vid toppmötet i Valletta antogs en politisk förklaring och en handlingsplan och deltagarna enades även om en lista med 16 konkreta åtgärder som ska vara på plats senast i slutet av 2016. För att dessa åtaganden ska kunna genomföras av EU och dess medlemsstater behöver de behandlas i EU:s ministerråd. De åtaganden som EU-länderna gjorde vid toppmötet kommer att bli styrande för behandlingen i ministerrådet. Därmed kan man enligt anmälan hävda att regeringen hade skyldighet att samråda med EU-nämnden inför toppmötet. I anmälan redovisas att enligt 7 kap. 14 § andra stycket riksdagsordningen ska regeringen överlägga med EU-nämnden i frågor om arbetet i Europeiska unionen när nämnden av särskilda skäl begär sådan överläggning.

Med anledning av vad som anförts anser anmälaren att konstitutionsutskottet bör granska om statsminister Stefan Löfven och utrikesminister Margot Wallström brutit i uppfyllandet av sina grundlagsstadgade informations- och samrådsskyldigheter gentemot riksdagen.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Statsrådsberedningen, *bilaga A2.8.2*.

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 § 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., jfr 2012/13:URF3 s. 214) 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.

Riksdagsstyrelsen noterade att EUMOT hänvisade till att också stats- och regeringschefernas möten inbegrips och att informella möten i Europeiska rådet omfattas (framst. 2013/14:RS3, även i Översyn av riksdagsordningen 2012/13:URF3 s. 214).

Bestämmelsen i nuvarande 7 kap. 14 § andra stycket RO 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 infördes efter förslag av konstitutionsutskottet i behandlingen av riksdagsstyrelsens framställning Riksdagen i en ny tid (framst. 2005/06:RS3). Konstitutionsutskottet anförde följande (bet. 2005/06:KU21 s. 30 f.):

För att förebygga tänkbara svårigheter som kan uppkomma i form av t.ex. bristande överensstämmelse mellan ministerråds dagordningar och utskotts beredningsområden bör det emellertid införas en bestämmelse som ger EU-nämnden möjlighet att i sådana fall påkalla överläggning med regeringen i utskotts ställe. En sådan bestämmelse gör det också möjligt för EU-nämnden att träda in i ett utskotts ställe under viss begränsad tid, exempelvis under kammarens sommaruppehåll. Det rör sig således inte om någon oinskränkt möjlighet för EU-nämnden att träda in i utskotts ställe vid överläggningar med regeringen. Vidare skall det i förhållandet mellan utskott och EU-nämnd råda en samsyn kring vilka förutsättningar som gäller för EU-nämndens utövande av dessa befogenheter.

Toppmötet i Valletta

Vid ett extra möte i Europeiska rådet den 23 april 2015 gjorde Europeiska rådet ett uttalande där man gjorde följande åtagande:

g) Att stärka vårt politiska samarbete med de afrikanska partnererna på alla nivåer för att ta itu med orsaken till den irreguljära migrationen och bekämpa människosmugglingen och människohandeln. EU kommer att ta upp dessa problem med Afrikanska unionen och de berörda nyckelländerna och föreslå att ett toppmöte hålls med dem i Malta under de kommande månaderna.

Toppmötet med Afrikanska unionen kom att hållas i Valletta, Maltas huvudstad, den 11 november 2015. Statsminister Stefan Löfven deltog i mötet.

Vid EU-nämndens sammanträde den 9 oktober 2015 var det information och samråd med utrikesministern inför mötet i rådet för allmänna frågor den 13 oktober. Utrikesministern anförde följande (anf. 57):

Vallettakonferensen äger rum den 11 november. Där förespråkar regeringen en bred ansats som fokuserar på kapacitetsuppbyggnad och hur vi ska ta till vara migrationens utvecklingseffekter för individer, ursprungsländer och destinationsländer. Vi vill se realistiska åtgärder som underlättar laglig migration och rörlighet. Bättre hantering av återvändande, återtagande och frågor om irreguljär migration kommer också upp. Vi vill se en balanserad, konkret och praktiskt inriktad handlingsplan som bör antas vid toppmötet.

För Sverige är respekten för mänskliga rättigheter och asylrätten ledande principer i arbetet inför Vallettatoppmötet. Vi har särskilt strukit under vikten av skyddet av barn i de blandade migrationsströmmarna. Det gäller inte minst barn som är ensamma eller separerade från sina familjer.

Det är också viktigt att man skapar ett gemensamt ägande mellan EU och Afrika när det gäller migrationsfrågorna. Vi tror att Vallettatoppmötet kan bli startpunkten för ett fördjupat partnerskap mellan EU och Afrika i dessa fundamentala frågor.

Vidare anförde utrikesministern följande (anf. 61):

Avsikten är att det på Vallettakonferensen ska antas en politisk deklaration och en handlingsplan. Det handlar om framför allt fem områden. Det första är utvecklingseffekter av migration och åtgärder som inriktas på grundorsakerna. Det andra är legal migration och rörlighet. Det tredje är internationellt skydd och asyl. Det fjärde är hur man ska förebygga och bekämpa människohandel och smuggling av migranter. Det femte är framsteg när det gäller avtal om återvändande och återtagande.

Vi har också en ambassadör hos oss som förbereder detta ordentligt, så att vi också ska vara väl förberedda. Och det är statsministern som avser att delta på Vallettatoppmötet.

EU-nämndens vice ordförande Eskil Erlandsson (C) gjorde följande inlägg (anf. 62):

Jag vill gärna att utrikesministern utvecklar de svenska förberedelserna inför Vallettatoppmötet. I det skriftliga material som vi har fått står det att Sverige arbetar aktivt med förberedelserna inför Vallettatoppmötet. - - -

Vidare sas följande i EU-nämnden av Ulrika Karlsson i Uppsala (M) (anf. 68):

Jag vill vara tydlig med att om Vallettatoppmötet är med i rådsslutsatserna skulle vi vilja ha ett samråd om det. Punkterna i sig är rätt omfattande, och vi har nu fått en redogörelse för vilka de är. Jag uppfattade att det är fem olika punkter som man hoppas ska finnas med i den politiska deklarationen.

Vi har inte gått in i sak på vad regeringen har för ståndpunkt vad gäller de enskilda punkterna innehållsmässigt. Jag utgår från att vi ska ha ett nytt samråd, och det duger inte med ett skriftligt. Punkterna är så pass stora, tror jag, och vi får se hur vi återkommer till dem.

Utrikesministern svarade (anf. 69):

Hela Vallettatoppmötet förbereds i en särskild process. Samtidigt är det viktigt att EU-nämnden är informerad, och jag tycker att det är rimligt att vi återkommer med information och så småningom positioner beroende på hur det utvecklas och hur konkret det kommer att bli. Det kan vi absolut göra.

Ordföranden kommenterade (anf. 70):

Då får vi ha en beredskap. Vi kan titta på hur utvecklingen blir och vad som ingår i slutsatserna. Vi får återkomma med hur vi ska hantera det i så fall.

Utrikesminister Margot Wallström sa (anf. 71):

Det kommer inte att bli en sådan detaljnivå inför mötet på måndag. Vi kommer inte att diskutera den typen av detaljer över huvud taget på FAC, utan det kommer de deltagande stats- och regeringscheferna att göra så småningom. Vi har inga indikationer på att några detaljer om Vallettakonferensen ska diskuteras på FAC på måndag. Men om det skulle bli så måste vi återkomma till er; det ska ni inte känna någon tvekan inför.

Ordföranden sade (anf. 72):

Vi gör så att vi planerar för ett skriftligt samråd. Om slutsatserna innehåller något annat än att man bara välkomnar processen och så vidare får vi

återkomma och se om det finns möjlighet att ha ett muntligt samråd, om det blir aktuellt.

Varken i regeringens återrapport från FAC eller i pressmeddelandet från rådet om FAC den 12 oktober nämns toppmötet i Valletta.

Den 6 november 2015 fick EU-nämnden information om Valletta-konferensen av ambassadör Lars-Hjalmar Wide. Vid nämndens sammanträde var det i övrigt information och samråd inför ett par möten i rådet. Det fördes stenografiska uppteckningar också när information om Vallettakonferensen gavs. Vid information anförde Ulrika Karlsson i Uppsala (M) följande (anf. 116):

Vi har ju ingen möjlighet att lämna några avvikande meningar eller så, och någon sådan har vi inte heller, även om vi hade haft möjligheten.

Jag har dock ett litet medskick från moderat håll, och det är en önskan och ett hopp om att statsministern i sitt inlägg har möjlighet att lyfta fram vikten av att också bygga demokrati, mänskliga rättigheter och frihet – avsaknad av detta är ju grundorsaken till att människor flyr – och inte bara fokusera på de andra delarna som nämns i det här paketet med fred, stabilitet och ekonomisk utveckling, vilket också är viktigt.

Ta det som ett medskick!

Tisdag den 10 november 2015 var det information och samråd med statsminister Stefan Löfven i EU-nämnden inför ett informellt möte mellan EU:s stats- och regeringschefer. Statsministern anförde följande i nämnden (anf. 2):

Återigen har Europeiska rådet kallat till ett extrainsatt möte om flyktingkrisen. Den här gången sker det i samband med toppmötet mellan EU och Afrika om just migration. Även om detta samråd handlar om det extrainsatta toppmötet tänker jag ändå ta mig friheten att avslutningsvis säga några ord även om toppmötet med Afrika.

Statsministern avslutade sin inledning med följande (anf. 2):

Låt mig också, herr ordförande, säga några ord om det informella toppmöte som EU kommer att ha med Afrika om migration. Det har tillkommit efter ett beslut i Europeiska rådet tidigare i år. Nämnden har fått information om detta möte tidigare. Det är ett viktigt möte för att EU och Afrika gemensamt ska kunna fördjupa samarbetet, bland annat för att mer effektivt främja de positiva aspekterna av migration och få till stånd en bättre hantering av migrationsflödena och inte minst öka skyddet för de mest utsatta människorna. Detta är självfallet ett långsiktigt arbete som kräver att dialogen fördjupas och att kapaciteten i de afrikanska länderna samtidigt byggs upp. Toppmötet i Valletta blir därför en startpunkt för detta arbete.

Vi har i dessa förhandlingar förespråkat en bred ansats som förutom återvändande och irreguljär migration också fokuserar på kapacitetsuppbyggnad, asyl och skydd. Vi måste också bättre ta till vara de positiva utvecklingseffekterna för individen och effekterna för ursprungslandet och destinationslandet. Men också realistiska åtgärder som underlättar laglig migration och rörlighet krävs.

Vi har från svensk sida särskilt uppmärksammat och uttryckt oro över den sårbarhet och de risker som barn utsätts för i de blandade migrationsströmmarna, detta inte minst när det gäller barn som är ensamma och som har separerats från sina familjer. Även kring detta måste EU och Afrika arbeta tillsammans för att hitta effektiva och långsiktiga lösningar.

Herr ordförande! Allra sist vill jag säga följande: I samband med Vallettamötet väntas EU också lansera en nödfond, en så kallad emergency trust fund, på minst 1,8 miljarder euro. Fonden ska främja stabilitet och hantera grundorsakerna till irreguljär migration och folkförflyttningar i Afrika. Den väntas bli ett viktigt instrument för att snabbt kunna kanalisera medel i detta avseende. Regeringen har därför beslutat att ge 27 miljoner kronor till denna fond.

Vid toppmötet i Valletta antogs en handlingsplan och en politisk förklaring, vilka återges på hemsidan för Europeiska rådet och Europeiska unionens råd.

Statsministern återrapporterade från mötet i Europeiska rådet i kammaren den 17 november 2015. Statsministern nämnde att det extrainsatta informella mötet i Europeiska rådet ägt rum på Malta, i anslutning till EU-Afrika-toppmötet om migration. I övrigt togs inte mötet mellan EU och Afrika upp i den muntliga återrapporten.

Två andra möten hösten 2015

Den 23 september 2015 hölls extra informellt möte mellan EU:s stats- och regeringschefer. Statsminister Stefan Löfven informerade och samrådde med EU-nämnden samma dag.

Den 29 november 2015 hölls ett möte mellan EU:s stats- och regeringschefer och Turkiet. EU-nämnden informerades av opolitiska tjänstemän i Regeringskansliet den 27 november men inget samråd hölls.

Tidigare granskning

Ett av konstitutionsutskottets granskningsärenden under våren 2003 avsåg omfattningen av regeringens skyldighet att samråda med riksdagen och aktualiserades av att en handling, ett s.k. non-paper som innehöll förslag om ordförandeskapet i Europeiska rådet, hade lagts fram i EU-kretsen utan att förslagen behandlats i EU-nämnden.

Av en svarspromemoria från Regeringskansliet framgick att Sverige i början av november 2002 överlämnat ett papper till representanter för samtliga medlemsstater i EU, samtliga kandidatländer, ordförandeskapet i EU, rådssekretariatet och kommissionen. Skälet till överlämnandet var en diskussion mellan medlemsstaternas ambassadörer i frågan som skulle äga rum i Coreper 2 i november 2002.

Konstitutionsutskottet gjorde följande uttalande om skyldigheten att samråda med EU-nämnden (bet. 2002/03:KU30 s. 35 f.):

Vad sedan avser hanteringen av frågan i EU-nämnden kan konstateras att regeringen informerat nämnden om tankepapperets existens och huvudsakliga innehåll genom den kommenterade dagordningen till ministerrådsmötet den 18 och 19 november 2002, där ordförandeskapsfunktionen fanns upptagen som en diskussionspunkt. Den kommenterade dagordningen tillställdes nämnden inför dess sammanträde den 15 november 2002. Regeringen hade således fullgjort sin informations-skyldighet gentemot nämnden före det ministerrådsmöte då frågan skulle kunna komma upp, även om själva tankepapperet förelades nämnden och dess ledamöter först vid sammanträdet.

Tankepapperet hade emellertid betydligt tidigare överlämnats till företrädare för de andra medlemsstaterna och kandidatländerna samt EU:s centrala institutioner inför ett Corepermöte. Någon skyldighet för regeringen att samråda med EU-nämnden inför Corepermöten föreligger inte. Den svenske statsministern och andra företrädare för den svenska regeringen har givetvis ett utrymme att delta i den offentliga debatten om EU:s framtidsfrågor. Utskottet har vid tidigare granskningar, som rört uttalanden av statsråd, konstaterat som en utgångspunkt att statsråd i likhet med andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang men att vissa särskilda hänsyn kan behöva tas. Det aktuella dokumentet kan emellertid inte ses som ett allmänt inlägg i den offentliga debatten utan har haft 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 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 är vidare uppenbart att detta förslag utan förankring har kommit att framstå som den svenska regeringens linje. Utskottet vill i detta sammanhang understryka 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. Statsministern och utrikesministern kan mot denna bakgrund inte undgå kritik för bristande samråd och förankring i denna fråga.

Utskottet granskade även s.k. non-papers under hösten 2003 (bet. 2003/04:KU10 s. 90 f.). Utskottet hänvisade inledningsvis till den granskning som gjordes under 2002/03 och anförde att det ärendet avsåg omfattningen av regeringens skyldighet att samråda med riksdagen och aktualiserades av att ett s.k. non-paper och innehållande förslag om ordförandeskapet i EU lagts fram i EU-kretsen utan att förslagen behandlats i EU-nämnden. Utskottet uttalade därefter följande (bet. 2003/04:KU10 s. 93):

När det gäller att i EU-kretsen lägga fram tankar och idéer måste i princip samma krav på förankring i riksdagen anses gälla, oavsett om tankarna eller idéerna läggs fram muntligt eller i form av skriftliga handlingar, och för skriftliga handlingar oavsett deras beteckning.

Våren 2005 granskade utskottet utrikesminister Laila Freivalds information till EU-nämnden om en ny kommissionsordförande. Utskottet gjorde följande ställningstagande (bet. 2004/05:KU20 s. 168):

Utrikesministern har den 16 juni 2004 haft samråd med EU-nämnden inför Europeiska rådets möte den 17 och 18 juni 2004. Samrådet har bl.a. omfattat den svenska hållningen i fråga om vilka kriterier som skulle ligga till grund för rådets nominering av ny kommissionsordförande. Det underlag som utskottet har tagit del av kan inte ligga till grund för att slå fast att ett meningsfullt samråd i frågan hade kunnat äga rum tidigare.

Utskottet vill dock framhålla att det för alla berörda parter är viktigt att regeringen i ett så tidigt skede som möjligt samråder med EU-nämnden i fråga om vilka kriterier som bör tillämpas vid rådets beslut om nominering av ny kommissionsordförande.

Våren 2008 granskade utskottet utrikesministerns agerande i fråga om en europeisk Kosovostrategi (bet. 2007/08:KU20 s. 13 f.). Enligt anmälan hade utrikesministern presenterat strategin för sina kollegor i EU utan att ha förankrat den i riksdagen. Granskningen föranleddes av ett s.k. non-paper som cirkulerats i EU-kretsen i december 2007. Av en svarspromemoria från Regeringskansliet framgick att de tankar och idéer som utvecklades i det aktuella papperet – ett s.k. non-paper – var ett bidrag inför lunchen med stats- och regeringscheferna samt utrikesministrarna vid mötet i december 2007. I sitt ställningstagande anförde utskottet bl.a. följande (bet. 2007/08:KU20 s. 29 f.):

Utskottet noterar att de ändringar som senast gjordes 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.

Däremot synes klarlagt att såväl löpande samråd, som samråd inför Gaerc-mötet och Europeiska rådets möte i december 2007, har skett med EU-nämnden om elementen i strategin och de slutsatser som senare antogs. Som framhållits omfattar strategin både ståndpunkter som avser mer formella ställningstaganden i EU och ståndpunkter som medlemsstaterna frivilligt kan samordna men är suveräna att besluta om enskilt.

Enligt svarspromemorian från Utrikesdepartementet har utrikesutskottet och EU-nämnden löpande hållits informerade om diskussionerna inom EU om Kosovo, och information har lämnats vid samtliga tillfällen då beslut i form av främst slutsatstexter varit aktuella.

Enligt konstitutionsutskottets uppfattning innebär reglerna om regeringens samråd med riksdagen inte att formerna för presentation av ett bidrag till pågående diskussioner inom EU nödvändigtvis behöver förankras inom riksdagen. Utskottet noterar dock att utrikesministern hade varit oförhindrad att informera riksdagens organ om avsikten att lägga fram det tankepapper om en europeisk strategi för Kosovo som han senare lade fram och att också presentera papperet.

Som återgivits ovan var ett av de bärande motiven bakom de nya reglerna i riksdagsordningen att öka utskottens inflytande, även i förhållande till EU-nämnden. Konstitutionsutskottet förutsatte vid sin beredning av ärendet att praxis och rutiner skulle utvecklas i fråga om gränsdragningen mellan utskotten och EU-nämnden. Det kan enligt utskottets mening finnas skäl att i ett senare sammanhang återkomma till vilka erfarenheter som vunnits av den nya ordningen, såväl i fråga om förhållandet mellan utskotten och EU-nämnden som i övrigt.”

Utskottet granskade regeringens ståndpunkt i fråga om kommissionens prioriteringar våren 2015 och gjorde följande ställningstagande (bet. 2014/15:KU20 s. 28):

Frågan om kommissionens prioriteringar för den kommande mandatperioden har inte stått på dagordningen eller diskuterats vid något möte i rådet eller Europeiska rådet. Någon skyldighet för regeringen att initiera ett samråd med EU-nämnden i frågan har inte förelegat. Samtidigt noterar utskottet att de sakfrågor som regeringen lyfte fram i sin ståndpunkt över kommissionens prioriteringar vid andra tillfällen hade varit föremål för samråd i EU-nämnden. Utskottet vill framhålla 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 samrådsskyldighet ändå bör vara förenliga med vad som tidigare har förankrats i EU-nämnden. Det ankommer härvidlag på regeringen att under konstitutionellt ansvar bedöma behovet av ny förankring med riksdagen, t.ex. för att kunna bedöma hur olika ståndpunkter förhåller sig till varandra och för att prioritera mellan dem.

I fråga om s.k. non-papers vill utskottet slutligen hänvisa till vad utskottet tidigare har uttalat, nämligen 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.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt svar på följande frågor:

- Vilket formell status hade toppmötet i Valletta mellan EU och Afrika? Hur förhöll sig toppmötet till Europeiska rådet som institution och möten i Europeiska rådet? Vilka deltog från EU:s institutioner?
- Vilken status har utfallet av toppmötet i Valletta (en politisk förklaring, en handlingsplan med 16 konkreta åtgärder)?
- Hur kommer det man kom överens om vid toppmötet i Valletta mellan EU och Afrika att genomföras? Om genomförandet kräver beslut i EU:s ministerråd eller Europeiska rådet, vilken möjlighet finns för Sverige att framföra synpunkter? I vilken utsträckning har Sverige förbundit sig att verka för det som överenskoms vid toppmötet i Valletta mellan EU och Afrika? Hur kommer Sveriges position inför eventuella beslut av nu aktuellt slag i EU:s ministerråd eller Europeiska rådet att förankras i riksdagen?
- Varför tog inte regeringen initiativ till att samråda med EU-nämnden inför toppmötet i Valletta?
- Vilka ståndpunkter framförde statsministern vid toppmötet i Valletta mellan EU och Afrika? Hur förhöll sig dessa ståndpunkter till ståndpunkter som tidigare förankrats i EU-nämnden, utskott och riksdagen?
- Vilka kommentarer i övrigt ger anmälan och innehållet i denna promemoria anledning till?

Som svar överlämnades den 1 mars 2016 en promemoria som upprättats inom Statsrådsberedningen (bilaga A2.8.2). I svaret anføres att mötet i Valletta var ett internationellt toppmöte om migration för europeiska och afrikanska stats- och regeringschefer samt företrädare för ett antal internationella organisationer

(bl.a. Afrikanska unionen, Förenta nationerna, Förenta nationernas flyktingkommissariat och Internationella migrationsorganisationen). Syftet med mötet var att stärka samarbetet och diskutera migrationens utmaningar och möjligheter. I ett uttalande från det informella Europeiska rådet i april 2015 föreslogs att det skulle hållas ett toppmöte mellan EU, Afrikanska unionen och berörda länder. Toppmötet hade ingen formell koppling till Europeiska rådet som institution eller Europeiska rådets möten. Från EU:s institutioner deltog Europeiska rådets ordförande Donald Tusk, kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker, Europaparlamentets talman Martin Schulz, den höge representanten Federica Mogherini, kommissionär Neven Mimica och rådets generalsekreterare Jeppe Tranholm-Mikkelsen.

Eftersom det inte var fråga om möte i Europeiska rådet togs inte något initiativ till samråd med EU-nämnden inför mötet.

På frågan om utfallet av toppmötet anförts i svaret att det vid toppmötet antogs en politisk förklaring och en handlingsplan. Den politiska förklaringen är ett icke-bindande politiskt dokument. Handlingsplanen utgör en uppräknig av ett stort antal redan pågående samt föreslagna nya samarbetsprojekt. Även den är ett icke-bindande politiskt dokument. Om beslut krävs för något av de aktuella projekten inom EU-samarbetet kommer regeringen återkomma till EU-nämnden i dessa delar.

Uppföljning av toppmötet sker främst inom ramen för de internationella Rabat- och Khartoumprocesserna under EU:s övergripande strategi för migration och rörlighet (GAMM). Det är inom ramen för denna strategis tematiska huvudområden (laglig migration och rörlighet, olaglig invandring, migration och utveckling samt internationellt skydd) som EU och Sverige även fortsättningsvis verkar. Sverige har inte förbundit sig att verka för något som går utöver det som redan framgår av strategin och EU:s migrationsagenda. I den händelse beslut på EU-nivå kommer att krävas för något av samarbetsprojekten förbereds dessa beslut i rådsstrukturen. Regeringen kommer då på sedvanligt sätt att samråda med EU-nämnden.

När det gäller vilka ståndpunkter som statsministern framförde vid toppmötet i Valletta hänvisas i svaret från Statsrådsberedningen till det tal statsministern höll på toppmötet. Talet bifogas svaret. Delar av de uppfattningar som där kommer till uttryck har tidigare förankrats i EU-nämnden av bl.a. statsministern den 14 oktober 2015, av statsrådet Margot Wallström den 9 oktober 2015, av statsrådet Morgan Johansson den 2 oktober 2015 och av statsrådet Isabella Lövin den 23 oktober 2015.

Den 10 november 2015 informerade statsministern EU-nämnden om delar av det som förväntades tas upp mötet i Valletta. Därutöver har ambassadör Lars-Hjalmar Wide i överenskommelse med EU-nämndens ordförande Carl Schlyter fredagen den 6 november 2015 informerat EU-nämnden om det samlade förberedelsearbetet inför mötet i Valletta och om Sveriges hållning.

Utskottets ställningstagande

Utskottet kan konstatera att toppmötet mellan EU och Afrika inte var ett möte av det slag som omfattas av regeringens informations- och samrådsskyldighet gentemot EU-nämnden.

Utskottet har inte något erinra mot regeringens agerande i detta granskningsärende.

Utskottet vill i detta sammanhang påminna om riksdagens tillkännagivande till riksdagsstyrelsen om att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppgift att utreda riksdagens arbete med EU-frågor (bet. 2015/16:KU16, rskr. 2015/16:206). Utskottet förutsätter att man i det utredningsarbetet beaktar redovisningen och iakttagelserna i denna granskning.

3 Handläggning av vissa regeringsärenden m.m.

3.1 Nomineringen av exekutivdirektör till Internationella valutafonden

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2209-2014/15), *bilaga A3.1.1*, begärs att konstitutionsutskottet granskar om regeringen vid utnämningen av ny IMF-exekutivdirektör har levt upp till riktlinjerna för utnämningsspolitiken såsom de anges i regeringens skrivelse 2009/10:43 och till regeringsformens krav vid beslut om statliga anställningar.

Thomas Östros nominerades av regeringen till ny exekutivdirektör för den nordisk-baltiska valkretsen i IMF den 26 februari 2015. Den 3 mars 2015 uppgav Dagens Nyheter att Östros inte deltagit i den ordinarie rekryteringsprocessen, utan i stället plockats in i efterhand av partikamraten och finansministern Magdalena Andersson (S).

Tjänsten som exekutivdirektör vid IMF hade utlysts med sista ansökningsdag den 24 november 2014. Till det datumet hade ett flertal väl kvalificerade personer ansökt om tjänsten. Thomas Östros intresseanmälan till tjänsten inkom först den 5 februari 2015. Proceduren kring utnämningen väcker enligt anmälan en del frågor när en öppen process ersätts med en dold rekrytering av en partikamrat utanför den ordinarie processen.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Finansdepartementet, *bilaga A3.1.2*. Vidare har utskottet inhämtat promemorian Samrådsformer i Regeringskansliet SB PM 2012:1 (rev. 2015), *bilaga A3.1.3*, och promemorian Den politiska samordningen (Statsrådsberedningen, 2014-11-10), *bilaga A3.1.4*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Uppgiften att företräda en stat i mellanfolkliga relationer ligger, som anförs i en grundlagskommentar, främst på statsledningen, för Sveriges vidkommande på regeringen. Att statsledningen har en sådan behörighet följer av folkrättsliga principer. För den interna svenska rättens del skulle regeringens uppgift att företräda riket utåt knappast kräva någon särskild grundlagsregel; att regeringen har denna kompetens följer av att, som det sägs i RF 1:6,

”regeringen styr riket” (Holmberg m.fl. Grundlagarna [1 jan. 2015, Zeteo], kommentaren till 10 kap.).

Enligt 12 kap. 5 § RF anställs arbetstagare vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen 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. I en grundlagskommentar noteras att bestämmelsen inte omfattar förordnanden att inneha uppdrag, exempelvis uppdrag som ledamot av en styrelse eller nämnd vid en statlig myndighet (Holmberg m.fl. Grundlagarna [1 jan. 2015, Zeteo], kommentaren till 12 kap. 5 §, jfr SOU 1972:15 s. 202).

I granskningsanmälan hänvisas till riktlinjerna för utnämningsspolitiken såsom de anges i regeringens skrivelse 2009/10:43 och till regeringsformens krav vid utnämningar. Skrivelse 2009/10:43 behandlar utnämningsspolitiken i fråga om chefer för myndigheter som lyder omedelbart under regeringen, och regeringsformens krav vid utnämningar avser statliga anställningar. Nomineringen av en exekutivdirektör innebär i sig inte en statlig anställning. Nomineringen av en exekutivdirektör är dock ett regeringsärende, vilket innebär att beredningskravet i 7 kap. 2 § RF är tillämpligt. Också andra bestämmelser i regeringsformen kan vara relevanta, t.ex. 1 kap. 9 § om att de som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttäcka saklighet och opartiskhet.

I sammanhanget kan påminnas om lagen (2014:414) om nomineringar till Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. I förarbetena betonades vikten av att ärenden om nominering av domare och generaladvokater till EU-domstolen, tribunalen och Europadomstolen bereds på ett sätt som tillgodoser öppenhet och demokratisk insyn. Likaså måste intresset av att kunna rekrytera självständiga och högt kvalificerade personer tillgodoses. Nomineringar borde ske i en ordning som ligger nära den som gäller för justitieråd (prop. 2013/14:78, bet. 2013/14:JuU31).

När det gäller Internationella valutafonden kan nämnas att enligt lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank 7 kap. 4 § får Riksbanken efter medgivande av riksdagen av egna medel tillskjuta insatskapital i Internationella valutafonden. Enligt 7 kap. 5 § samma lag får Riksbanken förvärva de särskilda dragningsrätter som tillkommer Sverige genom deltagandet i Internationella valutafonden. Riksbanken ska dessutom fullgöra de skyldigheter som följer av Sveriges deltagande i detta system.

Internationella valutafonden (International Monetary Fund, IMF)

Internationella valutafonden (IMF) har 188 medlemsländer. Fondens huvudkontor ligger i Washington D.C., USA. IMF ska enligt sina stadgar verka för internationellt monetärt samarbete och makroekonomisk och finansiell stabilitet. IMF:s högsta beslutande organ är guvernörsstyrelsen där varje medlemsland har en representant, vanligtvis landets centralbankschef

eller finansminister. Guvernör för Sverige är riksbankschef Stefan Ingves. Guvernörsstyrelsen, som sammanträder en gång per år, har delegerat beslutanderätten i nästan alla frågor till exekutivstyrelsen.

Medlemsländerna i IMF företräds av sammanlagt 24 ledamöter (exekutivdirektörer) i exekutivstyrelsen, som sammanträder flera gånger i veckan. Flertalet medlemsländer ingår i valkretsar som delar på en gemensam representant i exekutivstyrelsen. Sverige ingår i den nordisk-baltiska valkretsen, som omfattar 8 länder. När Sverige och den nordisk-baltiska valkretsen inte företräds av en svensk exekutivdirektör finns en svensk ställföreträdande exekutivdirektör.

Riksbanken är svensk kontaktmyndighet gentemot IMF och de andra länderna i valkretsen. Riksbanken samordnar de svenska ståndpunkterna med Finansdepartementet. Vid behov involveras även andra myndigheter.

Också när det gäller Världsbanken ingår Sverige i en valkrets med de nordiska och baltiska länderna som företräds av en exekutivdirektör (styrelseledamot) i Världsbankens exekutivstyrelse.

Nominering av exekutivdirektör

Enligt ett pressmeddelande på regeringens webbplats (regeringen.se) från den 26 februari 2015 hade regeringen nominerat Thomas Östros till ny exekutivdirektör vid den nordisk-baltiska valkretsen i Internationella valutafonden (IMF). Som exekutivdirektör skulle han komma att föra de nordiska och baltiska ländernas talan i IMF:s styrelse i Washington D.C.

Enligt en artikel som publicerades på Dagens Nyheters webbplats (dn.se) den 3 mars 2015 hade tio personer anmält intresse när ansökningstiden löpte ut den 24 november 2014. I den skaran ingick dock inte Thomas Östros. Dokumenten som Dagens Nyheter har tagit del av visar följande: ”Thomas Östros intresseanmälan för IMF-uppdraget landar den 5 februari hos en tjänsteman på Riksbanken.” Den 17 februari upprättas enligt artikeln en promemoria på Finansdepartementet som beskriver rekryteringsprocessen. I promemorian ingår Thomas Östros bland de sökande.

Tidigare granskning

I betänkande 2004/05:KU20 s. 155 f. granskade utskottet statsminister Göran Perssons handläggning under 2004 av frågan om nominering av en svensk EU-kommissionär. Utskottet gjorde följande ställningstagande:

Regeringen är det organ som nominerar kandidat till svensk EU-kommissionär. Enligt den ordning som tillämpas sker detta i form av ett regeringsbeslut som tas in i regeringens protokoll. Frågan om nominering är ett nationellt beslut och omfattas som sådant inte av bestämmelserna i RF och RO om information och samråd i EU-frågor. Enligt den tillämpade ordningen föregås beslutet dock av samråd med ledande företrädare för riksdagspartierna. Utskottet har tidigare inte haft något att erinra mot denna ordning.

Utskottet kan konstatera att den i granskningen aktuella nomineringen av kandidat till svensk EU-kommissionär i dessa avseenden har gått till på samma sätt som tidigare nomineringar. Vad som framkommit i granskningen föranleder inget ytterligare uttalande från utskottets sida.

I den allmänna granskningen av utnämningmakten hösten 2015 anförde utskottet följande (bet. 2015/16:KU10 s. 135):

Utskottet konstaterar att andelen öppna rekryteringar för den krets där regeringen avser att tillämpa öppna rekryteringsförfaranden är fortsatt hög (84 procent för oktober 2007–september 2015). Andelen utnämnda myndighetschefer som lämnat in intresseanmälningar före ansöknings-tidens utgång när öppna rekryteringsförfaranden tillämpats är 61 procent under hela perioden (oktober 2007 till september 2015), och 58 procent under oktober 2013 till september 2015. Utskottet ser positivt på införandet av öppna rekryteringsförfaranden och vill framhålla att det har inneburit viktiga förändringar; exempelvis kan fler och andra kandidater än vid ett mer slutet förfarande aktualiseras.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt svar på följande frågor:

- Vilka svenska riktlinjer finns för rekryteringsförfarandet när det gäller exekutivdirektör vid Internationella valutafonden? Hur ser dessa riktlinjer ut i förhållande till motsvarande riktlinjer när det gäller exekutivdirektör vid Världsbanken respektive när det gäller ställföreträdande exekutivdirektör vid Internationella valutafonden?
- Förekommer samverkan mellan regeringen och Riksbanken vid rekrytering av exekutivdirektör vid Internationella valutafonden och hur ser den i så fall ut? Förekommer samordning mellan länderna i den nordisk-baltiska valkretsen i Internationella valutafonden när det gäller rekrytering av exekutivdirektör och hur ser den i så fall ut?
- Vilka riktlinjer finns från Internationella valutafondens sida när det gäller rekrytering och nominering av ländernas exekutivdirektörer vid Internationella valutafonden? Hur beslutas vem som blir exekutivdirektör efter att ett land har nominerat en person? Vem är det som anställer exekutivdirektören?
- Utskottet önskar en redogörelse för det rekryteringsförfarande som ledde till att regeringen nominerade Thomas Östros till exekutivdirektör vid Internationella valutafonden.
- Finns det någon kommentar till att sista ansökningsdag var den 24 november 2014 och att Thomas Östros intresseanmälan inkom först den 5 februari 2015?
- Utskottet önskar en redogörelse för om och i så fall hur rekryteringsförfarandet i det nu aktuella fallet skiljer sig från tidigare rekryteringsförfaranden vid nominering av exekutivdirektör vid IMF.

- Enligt artikeln i Dagens Nyheter den 3 mars 2015 upprättades en promemoria på Finansdepartementet som beskriver rekryteringsprocessen i det nu aktuella fallet. Utskottet önskar ta del av denna promemoria.
- Vilka kommentarer i övrigt ger anmälan och innehållet i denna promemoria anledning till?

Som svar överlämnades den 4 februari 2016 en promemoria som har upprättats inom Finansdepartementet (bilaga A3.1.2).

I svaret anförs att rätten att nominera exekutivdirektören för den nordisk-baltiska valkretsen i Internationella valutafonden (IMF) roterar mellan länderna i valkretsen. När det är Sveriges tur att nominera exekutivdirektör sker rekryteringen i flera steg.

En rekryteringsprocess genomförs först i Sverige, som syftar till att identifiera en lämplig person för tjänsten. Processen inleds med att en kravprofil sammanställs, som används för att ta fram en anställningsannons. Kravprofilen och annonsen tas fram gemensamt av tjänstemän från Riksbanken och Finansdepartementet. Annonsering sker därefter bl.a. i olika tidskrifter. De sökande som bäst bedöms motsvara kravprofilen kallas på intervju, som genomförs av tjänstemän från Finansdepartementet och Riksbanken. Efter att intervjuerna genomförts redovisar tjänstemännen en bedömning för sina respektive ledningar av vilka kandidater som enligt dem bör kunna komma i fråga för tjänsten.

Med utgångspunkt i tjänstemannabedömningen bereds ett förslag till beslut inom Regeringskansliet. En nominering av en exekutivdirektör i IMF är ett regeringsärende som faller inom flera departements verksamhetsområden, vilket enligt 15 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet innebär att ärendet ska beredas i samråd med övriga berörda statsråd. Av promemorian Samrådsformer i Regeringskansliet framgår att ärenden rörande politiskt viktiga uppdrag ska beredas med Statsrådsberedningen (SB PM 2012: 1 [rev. 2015] s. 11). Nominering av exekutivdirektör i IMF bedöms vara ett sådant ärende.

Efter att beredningen avslutats beslutar regeringen om vilken kandidat som ska nomineras. Därefter skickar riksbankschefen, som är Sveriges guvernör i IMF, ett nomineringsbrev till den nordisk-baltiska valkretsen.

I den nordisk-baltiska valkretsen svarar de övriga guvernörerna på nomineringsbrevet och redovisar sin inställning till förslaget. Efter detta röstar medlemmarna i enlighet med sina svar i ett fyllnadsval inom valkretsen, som förrättas av IMF. Därefter anställer IMF den nominerade personen som exekutivdirektör. IMF styr inte över hur en valkrets väljer att genomföra sin interna process för att nominera en exekutivdirektör.

Den svenska processen för nominering av exekutivdirektören för den nordisk-baltiska valkretsen i Världsbanken sker i huvudsak på samma sätt som rekryteringen av exekutivdirektören i IMF. I den processen deltar dock inte tjänstemän från Riksbanken, då riksbankschefen inte är svensk guvernör i Världsbanken.

Den svenska processen för nominering av den ställföreträdande exekutivdirektören för den nordisk-baltiska valkretsen i IMF sker i huvudsak på samma sätt som nomineringen av exekutivdirektören. Denna nominering föregås dock inte av något regeringsbeslut.

När det gäller det rekryteringsförfarande som ledde till att regeringen nominerade Thomas Östros till exekutivdirektör vid Internationella valutafonden anför följande i svaret. I enlighet med den rutin som beskrivits ovan inleddes processen med att en kravprofil och annons utarbetades av tjänstemän på Riksbanken och Finansdepartementet och stämde av med ansvarig statssekreterare och vice riksbankschef. Annonsen lades ut på Riksbankens webbplats och på webbtjänsten LinkedIn. Den publicerades även i Svenska Dagbladet och Dagens industri. Sammanlagt inkom 11 ansökningar. Tjänstemän från Finansdepartementet och Riksbanken genomförde därefter tillsammans intervjuer av de fem kandidater som bäst ansågs uppfylla de krav som ställts i kravprofilen. Efter intervjuerna enades tjänstemännen om ett antal kandidater som bedömdes kunna komma i fråga för tjänsten. Ett förslag till beslut togs sedan fram och bereddes inom Regeringskansliet. Efter att beredningen slutförts beslutade regeringen den 26 februari 2015 att nominera Thomas Östros till exekutivdirektör.

Efter att regeringen hade beslutat om nomineringen skickade riksbankschefen ett nomineringsbrev till de övriga guvernörerna i den nordisk-baltiska valkretsen, som samtliga välkomnade nomineringen. Thomas Östros anställdes därefter som ställföreträdande exekutivdirektör. I december 2015 förrättades fyllnadsval i valkretsen, varvid han anställdes som exekutivdirektör av IMF. Han tillträdde tjänsten den 25 januari 2016.

När det gäller frågan om det finns någon kommentar till att sista ansökningsdag var den 24 november 2014 och att Thomas Östros intresseanmälan inkom först den 5 februari 2015 anför i svaret att intresseanmälan inkom till Riksbanken efter att finansministern, som bedömde att Thomas Östros skulle kunna vara en lämplig kandidat, uppmanat honom att söka tjänsten.

På frågan om rekryteringsförfarandet i det nu aktuella fallet skiljer sig från tidigare rekryteringsförfaranden vid nominering av exekutivdirektör vid IMF anför att det aktuella rekryteringsförfarandet inte skiljer sig ifrån det förfarande som tillämpades 2007, då den förra regeringen nominerade Jens Henriksson till exekutivdirektör för den nordisk-baltiska valkretsen.

Dokumentationen av förfarandet har dock utvecklats. I akten för det nu aktuella förfarandet finns, till skillnad från i akten från det föregående rekryteringsärendet, såväl kravprofilen, annonsen och intresseanmälningarna som en mer utvecklad promemoria om rekryteringsförfarandet. Av promemorian, som bifogas svaret, framgår bl.a. att en av ansökningarna inkom efter ansökningstidens utgång.

Utskottets ställningstagande

Utskottet kan inledningsvis konstatera att det aktuella ärendet rör en nominering till en internationell organisation. Det är således inte ett beslut om att anställa en arbetstagare, t.ex. en myndighetschef, vid en förvaltningsmyndighet.

Regeringen valde i detta fall att annonsera för att få fram sökande. Utskottet konstaterar att regeringen har eftersträvat öppenhet, i likhet med när tjänster som myndighetschefer utlyses.

I och med att regeringen har valt ett öppet ansökningsförfarande är det rimligt att också andra delar av processen hanteras enligt riktlinjerna för hur myndighetschefer utses. Det faktum att någon som har sökt efter ansökningstidens utgång blir utnämnd innebär inte i sig någon avvikelse från riktlinjerna för när myndighetschefer utses. Som framgår av utskottets granskning av utnämningmakten hösten 2015 förekommer det att den som utnämns till myndighetschef har lämnat in sin ansökan efter ansökningstidens utgång. Den som kom att utnämnas i det nu aktuella fallet hade inte heller sökt före ansökningstidens utgång, utan sökte därefter och på direkt uppmaning av finansministern. Utskottet vill dock framhålla att om det blir mycket vanligt att andra än dem som sökt innan ansökningstiden gått ut utses riskerar förtroendet för den öppna utnämningpolitiken att undergrävas, i vart fall om det redan finns kvalificerade sökande.

Utskottet har inte något att invända mot regeringens hantering i det aktuella ärendet.

3.2 Utnämningen av direktör för Skolforskningsinstitutet

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 3159-2014/15), *bilaga A3.2.1*, begärs att konstitutionsutskottet granskar statsrådet Gustav Fridolins beredning av utnämningen av direktör för Skolforskningsinstitutet. Enligt riktlinjerna för utnämningpolitiken i regeringens skrivelse 2009/10:43 Utnämningpolitiken ska regeringens anställningsprocesser präglas av förutsägbarhet, öppenhet och spårbarhet. Dessutom ska regeringen i sin utnämningspolitik leva upp till kraven i regeringsformen.

I juni 2015 utsåg regeringen Lena Adamson till myndighetens första chef och direktör. Det finns, enligt anmälan, anledning att granska på vilken grund detta beslut fattats. Att Adamson har skrivit Miljöpartiet de grönas nya forsknings- och högskolepolitiska program kan inte anses vara diskvalificerande för uppdraget som chef för Skolforskningsinstitutet. Tjänster som myndighetschef ska inte tillsättas av politiska skäl, men politiskt engagemang ska inte heller diskvalificera en person för högre tjänster i statsförvaltningen.

Statsrådet Fridolin motiverade beslutet att utse Adamson till myndighetschef med att hon hade meriterna, kunskaperna och engagemanget för att förverkliga institutets uppdrag. De meriter och kunskaper som motiverar anställningen beskrivs enligt anmälan dock inte närmare.

Det bör vara en viktig merit vid tillsättande av chefen för en nybildad myndighet att denne har visat skicklighet i tidigare liknande uppdrag. Adamson var tidigare ställföreträdande chef vid Högskoleverket. En utvärdering av Högskoleverket under den tid då Adamson var chef visar, enligt anmälan, ett mycket stort missnöje med ledningen.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior som upprättats inom Utbildningsdepartementet, *bilaga A3.2.2–3*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Enligt 12 kap. 5 § första stycket regeringsformen (RF) anställs arbetstagare vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer. Av 12 kap. 5 § andra stycket RF framgår att det vid beslut om statliga anställningar vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen ska fästas avseende endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Enligt förarbetena (prop. 1973:90 s. 405 f.) är bestämmelsen ett uttryck för principen att statliga tjänster ska tillsättas efter objektiva grunder utan hänsynstagande till ovidkommande omständigheter. Med förtjänst avses närmast den vana som förvärvats genom föregående tjänstgöring. Med skicklighet brukar man avse lämpligheten för befattningen, visad genom teoretisk och praktisk utbildning samt den dittillsvarande verksamhetens art. Bestämmelsen är utformad så att även andra sakliga grunder än förtjänst och skicklighet kan få vägas in i bedömningen, och departementschefen nämnde då arbetsmarknadspolitiska och lokaliseringspolitiska hänsyn. Vid behandlingen av förslaget till en ny regeringsform kommenterade konstitutionsutskottet bestämmelsens formulering. Utskottet förutsatte att arbetsmarknadspolitiska och lokaliseringspolitiska hänsyn kommer att utnyttjas på ett sådant sätt att inga faror för den enskildes rättssäkerhet kommer att uppstå (bet. KU 1973:26 s. 72).

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

I oktober 2009 överlämnade regeringen en skrivelse (skr. 2009/10:43) till riksdagen om utnämningsspolitiken, i vilken regeringen redovisade utvecklingen av utnämningsspolitiken i fråga om chefer för myndigheter som lyder omedelbart under regeringen. Vad gäller kravprofiler bedömde regeringen att varje rekrytering av en statlig myndighetschef även fortsättningsvis borde göras med utgångspunkt i en kravprofil. Kravprofilen bör innehålla såväl specifika krav utifrån verksamhetens behov som generella krav, t.ex. dokumenterat god ledarskapsförmåga och god kommunikativ förmåga. Efter en avslutad rekryteringsprocess läggs kravprofilen i akten, vilket får till följd att dokumentet blir en allmän handling som kan lämnas ut. Var och en kan då utifrån handlingen göra en bedömning av dels vilka krav regeringen formulerade inför rekryteringen, dels om den person som slutligen fick anställningen i fråga också uppfyllde de i förväg uppställda kriterierna. När det gäller rekryteringsprocessen bedömde regeringen att varje rekrytering av en statlig myndighetschef även fortsättningsvis bör genomföras under ledning av det departement till vars verksamhetsområde myndigheten hör. I fråga om intresseannonsering framgick av skrivelsen att regeringens målsättning, dvs. att intresseannonsering ska vara huvudregel, bör ligga fast. I syfte att ytterligare öka kvaliteten i den statliga chefsrekryteringsprocessen kan ett externt rekryteringsstöd vid vissa tillfällen behöva komplettera beredningsorganisationen i Regeringskansliet.

I maj 2011 utgav Socialdepartementets enhet för statlig arbetsgivarpolitik ett informationsmaterial med en presentation av huvuddragen i regeringens chefspolicy för myndigheterna (se bet. 2013/14:KU10 s. 112). Av materialet framgår att regeringens utnämningsspolitik ska präglas av förutsägbarhet, öppenhet och spårbarhet och att varje rekrytering av en statlig myndighetschef ska göras med utgångspunkt i ovannämnda moment, dvs. kravprofiler, intresseannonsering som huvudregel vid rekryteringar samt användningen av externt rekryteringsstöd vid vissa tillfällen.

Skolforskningsinstitutet

Skolforskningsinstitutet inrättades den 1 januari 2015. I budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1 utg.omr. 16 s. 59) aviserades att en ny myndighet, ett skolforskningsinstitut, skulle bildas med uppdrag att systematiskt väga samman och sprida forskningsresultat som bidrar till ökad kunskap om vetenskapligt väl underbyggda och effektiva metoder och arbetssätt i skolan och förskolan. I januari 2014 beslutade regeringen om ett direktiv till en särskild utredare för att förbereda och genomföra inrättandet av den nya myndigheten (dir. 2014:7). Tilläggsdirektiv om den nya myndighetens namn och lokalisering beslutades i juni 2014 (dir. 2014:104). En förordning (AgVFS 2014:4 B1) om anställning vid den nya myndigheten Skolforskningsinstitutet beslutades i augusti 2014 och trädde i kraft den 15 september 2014. Den 22 december 2014 beslutade regeringen förordningen (2014:1578) med instruktion för Skolforskningsinstitutet, som trädde i kraft den 1 januari 2015.

I budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1 utg.omr. 16) föreslog regeringen att 30 miljoner kronor skulle anslås 2015 för Skolforskningsinstitutets förvaltningsutgifter och finansieringsbidrag under det nya anslaget 1:17 Skolforskningsinstitutet. Riksdagen anslog dock 20 miljoner kronor för 2015 (bet. 2014/15:UbU1 s. 54 f., rskr. 2014/15:90).

Enligt 1 § förordningen (2014:1578) med instruktion för Skolforskningsinstitutet ska Skolforskningsinstitutet bidra till att de verksamma inom skolväsendet ges goda förutsättningar att planera, genomföra och utvärdera undervisningen med stöd av vetenskapligt underbyggda metoder och arbetssätt. Myndigheten ska bidra till goda förutsättningar för barns och elevers utveckling och lärande och till förbättrade kunskapsresultat för elever. Myndigheten leds av en myndighetschef (4 §). Direktören är myndighetschef (5 §).

Enligt det underlag som lämnades till konstitutionsutskottet från Regeringskansliet i samband med granskningen av utnämningmakten hösten 2015 utannonserades tjänsten som direktör för Skolforskningsinstitutet (bet. 2015/16:KU10 s. 296). Lena Adamson lämnade in sin intresseanmälan före ansökningstidens utgång. Fler än Adamson kallades på intervju. Externt rekryteringsstöd användes inte.

Enligt ett pressmeddelande som återfinns på regeringen.se beslutade regeringen den 25 juni 2015 att utnämna Lena Adamson till direktör för Skolforskningsinstitutet.

Tidigare granskning

Allmän granskning

Utskottet granskar regelbundet regeringens utövande av utnämningmakten. Utskottet har vid flera tillfällen framhållit sin uppfattning om politisk bakgrund i samband med tjänstetillsättning, t.ex. i betänkande 2015/16:KU10 s. 134 f.:

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

Särskild granskning

Utskottet granskade våren 2007 regeringens utövande av utnämningmakten i samband med en viss utnämning (bet. 2006/07:KU20 s. 134 f.). Utskottet gjorde följande ställningstagande (bet. 2006/07:KU20 s. 138):

Utskottet vill inledningsvis erinra om sin tidigare uppfattning att granskningen i första hand bör inriktas mot ärendenas formella sidor och

mot handläggningsfrågor. Såvitt gäller utnämningmakten har granskningen 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 utnämningsbeslut inte har granskats. Utskottet vidhåller denna uppfattning.

Utskottet har i samband med tidigare granskning kunnat notera att det funnits en beredvillighet att som rutin i Regeringskansliet införa att kravprofiler som tas fram inför utnämningar tillförs akten i ärendet. Det har senare från regeringens sida också aviserats att kravprofiler som upprättas inför en chefsrekrytering ska göras offentliga.

Granskningen föranleder i övrigt inget uttalande från utskottets sida.

Utskottet gjorde i betänkandena 1997/98:KU25 s. 62 f. och 2005/06:KU20 s. 178 f. liknande uttalanden om en avgränsning som innebär att granskningen inriktas på ärendenas formella sidor och mot handläggningsfrågor, medan det materiella innehållet i enskilda utnämningsbeslut inte granskas.

I betänkande 2007/08:KU20 s. 94 f. behandlades en granskningsanmälan som tog upp frågan om huruvida utnämningen av Urban Funered till statssekreterare var tillräckligt beredd. Utskottet konstaterade att utnämningen av Urban Funered till statssekreterare skedde ett par veckor före Finansinspektionens beslut från den 27 september 2007 som innehöll stark kritik mot verksamheten i Carnegie, där Urban Funered tidigare varit anställd. Det fanns i medierna vid tiden för utnämningen vissa signaler som tydde på att kritiken från Finansinspektionen skulle kunna vara allvarlig. Urban Funered hade emellertid inte hörts av Finansinspektionen, och det fanns inga uppgifter inom Regeringskansliet som tydde på att Finansinspektionens beslut skulle vara diskvalificerande för Urban Funered. Utskottet, som dock noterade att statsrådet Mats Odell i efterhand uttalat att han borde ha väntat med utnämningen av Urban Funered till statssekreterare till dess han fått ta del av Finansinspektionens beslut, fann att granskningen inte visat annat än att utnämningen av Urban Funered till statssekreterare skett i enlighet med gällande regler.

Promemorior från Regeringskansliet

Svarspromemoria den 4 februari 2016

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt svar på följande frågor:

- Utskottet önskar en redogörelse för rekryteringsförfarandet när det gäller ny myndighetschef för Skolforskningsinstitutet och hur det aktuella rekryteringsförfarandet förhåller sig till riktlinjerna för utnämning av myndighetschefer. Redogörelsen bör inbegripa uppgifter om när tjänsten utannonserades, sista dag för att inkomma med intresseanmälan, när Adamson inkom med sin intresseanmälan och när Adamson tillträdde tjänsten.

- Upprättades någon kravprofil för tjänsten som myndighetschef för Skolforskningsinstitutet och i så fall när? Om en kravprofil upprättats önskar utskottet en redogörelse för hur den har använts. Utskottet önskar ta del av kravprofilen om en sådan finns. Om det inte finns någon kravprofil önskar utskottet en redogörelse för skälen för det.
- Den nya myndigheten Skolforskningsinstitutet inrättades den 1 januari 2015. Regeringens beslut om myndighetschef fattades den 25 juni 2015. Varför dröjde det till den 25 juni innan beslutet om myndighetschef fattades?
- Vilka kommentarer i övrigt ger anmälan och innehållet i denna promemoria anledning till?

Som svar överlämnades den 4 februari 2016 en promemoria som har upprättats inom Utbildningsdepartementet (bilaga A3.2.2). I svaret anförs att vid rekryteringen av myndighetschefer är den främsta utgångspunkten regeringens skrivelse Utnämningsspolitiken (skr. 2009/10:43). Rekryteringen av en ny myndighetschef för Skolforskningsinstitutet genomfördes under ledning av Utbildningsdepartementet. Det bedömdes att det inte fanns behov av externt rekryteringsstöd vid denna rekrytering.

Rekryteringsprocessen inleddes med att ta fram en kravprofil. Kravprofilen gemensambereddes inom Regeringskansliet i november 2014.

Utbildningsdepartementet använde sig av en intresseannonsering vid rekryteringen. Annonsering skedde i DN och SvD samt på webbplatserna dn.se och regeringen.se. Sista dag för att inkomma med intresseanmälan var den 14 december 2014. Totalt inkom 24 intresseanmälningar. Lena Adamson inkom med sin intresseanmälan den 12 december 2014.

En samlad genomgång och första bedömning av intresseanmälningarna gjordes gemensamt av statssekreteraren, enhetschefen och personalchefen. Fem kandidater kallades till en första intervju, däribland Lena Adamson. Intervjuerna genomfördes på Utbildningsdepartementet av statssekreteraren, enhetschefen och personalchefen. Två kandidater, däribland Lena Adamson, kallades till en andra intervju. Referenser togs därefter för Lena Adamson. Efter att ansökningarna gått igenom, intervjuerna genomförts och referenserna inhämtats stod det klart att Lena Adamson var den kandidat som bäst uppfyllde de kriterier som uppställts i kravprofilen. Under rekryteringsförfarandet hölls utbildningsministern informerad av statssekreteraren. Ministern fick information dels inför intervjuerna om vilka kandidater som kallats, dels efter intervjuomgångarna om att Lena Adamson framstod som den bästa kandidaten.

Efter att Utbildningsdepartementet gemensamberett förslaget om anställning av Lena Adamson som myndighetschef för Skolforskningsinstitutet träffade utbildningsministern henne den 23 juni 2015. Regeringen beslutade den 25 juni 2015 om anställning. Lena Adamson tillträdde tjänsten den 1 september 2015.

Mot denna bakgrund anser Utbildningsdepartementet att rekryteringen skett i överensstämmelse med regeringens skrivelse Utnämningsspolitiken.

På frågan om kravprofil anförs att en kravprofil upprättades den 4 november 2014 för tjänsten som myndighetschef för Skolforskningsinstitutet. Kravprofilen bifogas svaret. Den aktuella rekryteringen har skett med utgångspunkt i denna kravprofil. Av den bifogade kravprofilen framgår att bland de krav på kunskap och erfarenheter som ställs finns dokumenterat god chefs- och ledarerfarenhet. Bland andra krav finns god kännedom om aktuellt forskningsfält nationellt och internationellt samt kunskaper om statsförvaltningen och dess beslutsprocesser samt förståelse för den politiska struktur som myndigheten verkar inom.

På frågan om varför det dröjde till den 25 juni 2015 innan beslutet om myndighetschef fattades anförs i svaret att efter att den nuvarande regeringen tillträtt den 3 oktober 2014 inleddes rekryteringsförfarandet med att en kravprofil togs fram och gemensambereddes under hösten, varefter tjänsten utannonserades. Den sista dagen för att inkomma med intresseanmälan var som framgått den 14 december 2014. En första och en andra intervjuomgång genomfördes under vintern 2015. Lena Adamson angav referenser i mars 2015 och referenser togs i april 2015. Förslaget till regeringsbeslut gemensambereddes under april och maj 2015.

Svarspromemoria den 1 mars 2016

Utskottet ställde följande kompletterande fråga.

- Givet kravet på förtjänst och skicklighet, hur värderades den omständigheten att en utvärdering av Högskoleverket under den tid då Lena Adamson var ställföreträdande myndighetschef visade ett mycket stort missnöje med ledningen? I svaret från Regeringskansliet anges att rekryteringen har skett med utgångspunkt i kravprofilen med kravet på dokumenterat god chefs- och ledarerfarenhet som första kriterium.

Som svar överlämnades den 1 mars 2016 en promemoria som har upprättats inom Utbildningsdepartementet (bilaga A3.2.3). I svaret anförs att efter de båda intervjuomgångarna rådde det ingen tvekan om att Lena Adamson framstod som den starkaste kandidaten. Av referenstagningen framgick bl.a. att Lena Adamson ansågs ha goda chefs- och ledaregenskaper. Utvärderingen av Högskoleverket föranledde ingen annan bedömning. Lena Adamson hade dessutom utöver befattningen på Högskoleverket haft ett antal andra ledningsuppdrag. Sammantaget var Lena Adamson den som bäst uppfyllde kraven i den kravprofil som upprättats för tjänsten.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis påminna om sin tidigare uppfattning att granskningen i första hand bör inriktas mot ärendenas formella sidor och mot handläggningsfrågor. Såvitt gäller utnämningssmakten har granskningen 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 utnämningsbeslut inte har granskats. Utskottet vidhåller denna uppfattning.

Utskottet har i samband med tidigare granskning kunnat notera att det funnits en beredvillighet att som rutin i Regeringskansliet införa att kravprofiler som tas fram inför utnämningar tillförs akten i ärendet. I skrivelse 2008/09:43 om utnämningsspolitiken anförde regeringen att efter en avslutad rekryteringsprocess läggs kravprofilen i akten, vilket får till följd att dokumentet blir en allmän handling som kan lämnas ut. Kravprofiler som upprättas inför en chefsrekrytering görs således offentliga.

Utskottet noterar att det finns en kravprofil i det aktuella ärendet och ett underlag till grund för utnämningsbeslutet. Enligt regeringens bedömning var den som utnämndes den som bäst uppfyllde kraven i den kravprofil som upprättats för tjänsten.

Utskottet har inga invändningar mot regeringens handläggning.

3.3 Tillsättande av ny generaldirektör vid Försäkringskassan

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 3365-2014/15), *bilaga A3.3.1*, begärs att konstitutionsutskottet granskar regeringen och statsrådet Annika Strandhäll mot bakgrund av att Försäkringskassan saknat ordinarie generaldirektör sedan november 2014.

I anmälan anfördes att Försäkringskassan har en central roll i det svenska välfärdssystemet och att det är av avgörande betydelse att myndigheten uppfyller sina uppgifter. Det är allvarligt att regeringen har låtit nio månader passera sedan den tidigare generaldirektören aviserade sin avgång, utan att någon ordinarie efterträdare har utsetts.

Konstitutionsutskottet har angående tillsättningar som drar ut på tiden tidigare uttalat att en otillfredsställande tidsutdräkt i vissa fall kan förklaras av faktorer som regeringen inte råder över, t.ex. sjukdom eller att flera kandidater tackar nej. Utskottet har då också konstaterat att det är viktigt att regeringen i möjligaste mån strävar efter att genom planering undvika att tillsättning av höga tjänster drar ut på tiden. Det är i detta fall befogat att fråga sig om regeringens planering har hållit en tillfredsställande nivå.

En effekt av att en tillsättning drar ut på tiden är också att förordnandet av en tillfällig myndighetschef får en allt mindre tillfällig karaktär, enligt anmälaren. Det bör utredas om processen för beslut om det långa tillfälliga förordnandet av chef för Försäkringskassan lever upp till de krav som ställs vid utnämning av myndighetschefer. När det gäller Försäkringskassan är det särskilt relevant att utreda om planeringen av den berörda tillsättningen lever

upp till budgetlagens krav på hög effektivitet och god hushållning i statliga verksamheter.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior som upprättats inom Socialdepartementet, *bilaga A3.3.2–3*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Utnämningmakten

Enligt 12 kap. 5 § första stycket regeringsformen anställs arbetstagare vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer. Av 12 kap. 5 § andra stycket regeringsformen (RF) framgår att det vid beslut om statliga anställningar vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen ska fästas avseende endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.

I oktober 2009 överlämnade regeringen en skrivelse (skr. 2009/10:43) till riksdagen om utnämningsspolitiken, i vilken regeringen redovisade utvecklingen av utnämningsspolitiken i fråga om chefer för myndigheter som lyder omedelbart under regeringen. När det gäller kravprofiler bedömde regeringen att varje rekrytering av en statlig myndighetschef även fortsättningsvis borde göras med utgångspunkt i en kravprofil. Kravprofilen bör innehålla såväl specifika krav utifrån verksamhetens behov som generella krav, t.ex. dokumenterat god ledarskapsförmåga och god kommunikativ förmåga. När det gäller rekryteringsprocessen bedömde regeringen att varje rekrytering av en statlig myndighetschef även fortsättningsvis bör genomföras under ledning av det departement till vars verksamhetsområde myndigheten hör. I fråga om intresseannonsering framgick av skrivelsen att regeringens målsättning, dvs. att intresseannonsering ska vara huvudregel, bör ligga fast.

I maj 2011 utgav Socialdepartementets enhet för statlig arbetsgivarpolitik ett informationsmaterial med en presentation av huvuddragen i regeringens chefspolicy för myndigheterna (se bet. 2013/14:KU10 s. 112). Av materialet framgår att regeringens utnämningsspolitik ska präglas av förutsägbarhet, öppenhet och spårbarhet och att varje rekrytering av en statlig myndighetschef ska göras med utgångspunkt i ovannämnda moment, dvs. kravprofiler, intresseannonsering som huvudregel vid rekryteringar samt användningen av externt rekryteringsstöd vid vissa tillfällen.

I regeringens skrivelse 2009/10:43 Utnämningsspolitiken (s. 18) anförs att regeringen ibland har behov av att korttidsanställa en myndighetschef. En anledning till detta kan vara att den befintliga chefen har slutat och att rekryteringen av dennes efterträdare inte har slutförts vid avgångstillfället. Det normala i ett sådant läge är att regeringen anställer en vikarierande myndighetschef tills vidare, dock längst till dess att en ordinarie chef har

rekryterats. Till vikarierande myndighetschef väljs i en sådan situation oftast någon bland den befintliga personalen på myndigheten i fråga. Av myndighetsförordningen (2007:515) följer att myndighetschefen alltid ska utse en ställföreträdare. Regeringen är dock inte bunden att utse ställföreträdaren till vikarierande myndighetschef, utan kan fritt välja den person som regeringen anser vara bäst lämpad.

I skrivelse 2013/14:155 Regeringens förvaltningspolitik (s. 53) anförs att det inte är ovanligt att den individ som slutligen utses till ny myndighetschef har lämnat in sin intresseanmälan efter det datum som angetts i annonsen. Skälet till det kan vara att vederbörande sökts på något annat sätt, t.ex. genom ett externt rekryteringsföretag.

Budgetlagen

I 1 kap. 3 § budgetlagen anges att i statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas. I förarbetena (prop. 2010/11:40 s. 137, prop. 1995/96:220 s. 20, 82) anges att med hög effektivitet åsyftas att den statliga verksamheten bedrivs så att de mål riksdagen har satt upp nås i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser. Verksamheten kan då sägas vara ändamålsenligt utformad. God hushållning innebär att onödiga utgifter undviks och att verksamheten bedrivs med hög produktivitet. Det innebär vidare att statens medel hanteras säkert och att statens tillgångar i övrigt och dess skulder förvaltas väl. Vidare anges i förarbetena att hög effektivitet i en verksamhet inte kan nås i en absolut bemärkelse. Detta markeras i lagtexten genom att uttrycket ”eftersträvas” används. När det däremot gäller god hushållning är kraven mindre relativa. Vissa minimikrav på ordning och sparsamhet måste uppfyllas. Därför används uttrycket ”iakttas”.

Generaldirektör för Försäkringskassan

Den 20 november 2014 utsåg regeringen Dan Eliasson, som då var generaldirektör för Försäkringskassan, till rikspolischef. Regeringen utsåg den 18 december 2014 Ann Persson Grivas till vikarierande generaldirektör för Försäkringskassan. Hon kom närmast från en tjänst som vikarierande överdirektör på samma myndighet. Ann Persson Grivas tillträdde som vikarierande generaldirektör den 1 januari och skulle enligt regeringens pressmeddelande på regeringen.se inneha posten tills regeringen hade utsett en ny generaldirektör för Försäkringskassan efter Dan Eliasson.

Den 27 augusti 2015 utsåg regeringen enligt ett pressmeddelande på regeringen.se Ann-Marie Begler till ny generaldirektör för Försäkringskassan. Begler, närmast generaldirektör för Skolinspektionen, tillträdde den 1 september 2015. Hon efterträdde Dan Eliasson.

Enligt det underlag som lämnades till konstitutionsutskottet från Regeringskansliet i samband med granskningen av utnämningmakten hösten 2015 utannonserades tjänsten som generaldirektör för Försäkringskassan (bet. 2015/16:KU10 s. 296). Begler lämnade in sin intresseanmälan efter

ansökningstidens utgång. Fler än Begler kallades på intervju och externt rekryteringsstöd användes.

Försäkringskassan

Försäkringskassans verksamhet styrs av förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan. Myndigheten leds av en generaldirektör, och vid myndigheten finns en överdirektör. Vid myndigheten finns ett insynsråd. Under 2014 hade Försäkringskassan 12 044 årsarbetskrafter. Verksamheten består huvudsakligen av utredning, beslut och utbetalning av de förmåner och ersättningar som myndigheten ansvarar för. Försäkringskassan är även expert- och kunskapsmyndighet inom sitt verksamhetsområde (SOU 2015:46 Skapa tilltro – Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen s. 52 f.).

I budgetpropositionen för 2016 anfördes att myndigheten Försäkringskassan under 2014 genomgick en omorganisation där ledningen och styrningen av verksamheten har gått från fokus på ett internt produktionsinriktat perspektiv till att i större utsträckning utgå från individens behov. Försäkringskassan är en av de viktigaste aktörerna i sjukskrivningsprocessen. Regeringen kan konstatera att det finns brister i Försäkringskassans utrednings- och bedömningsarbete. Flera år med stigande volymer inom framför allt sjukförsäkringen har ökat trycket på Försäkringskassans administration. Myndigheten har i dag svårt att utföra sitt uppdrag inom sjukförsäkringen fullt ut. Regeringen har förståelse för att stora volymer tynger handläggningen men vill samtidigt betona att det även i tider med stora volymer är viktigt att värna försäkringen och att utföra den försäkringsmässiga prövningen i enlighet med gällande regelverk. För att stärka handläggningen av sjukförsäkringen föreslog regeringen att Försäkringskassan skulle tillskjutas 128 miljoner kronor i höständeringsbudgeten för 2015 och 250 miljoner kronor årligen fr.o.m. 2016 (prop. 2015/16:1 utg.omr. 10 s. 26, 32, 58).

Tidigare granskning

Våren 2006 granskade utskottet statsminister Göran Perssons agerande vid tillsättningar eller omförordnanden av höga tjänster (bet. 2005/06:KU20 s. 184 f.). I anmälan anfördes att statsministern hade för vana att på ett för myndigheterna ofta skadligt sätt dra ut på tiden när höga tjänster skulle tillsättas eller omförordnas. Utskottet konstaterade att en otillfredsställande tidsutdräkt i anställningsförfarandet i vissa fall kan förklaras av faktorer som regeringen inte råder över, t.ex. sjukdom eller att flera kandidater tackar nej. I de fem fall som utskottet granskat fann utskottet inte anledning till anmärkning mot regeringens hantering av tjänstetillsättningarna. Utskottet ville dock framhålla vikten av att regeringen i möjligaste mån strävar efter att genom planering undvika onödigt tidsutdräkt vid tillsättning eller omfördelning av höga tjänster.

*Promemorior från Regeringskansliet***Svarspromemoria den 2 februari 2016**

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt svar på följande frågor:

- Utskottet önskar en redogörelse för rekryteringsförfarandet när det gäller vikarierande generaldirektör (Ann Persson Grivas) för Försäkringskassan och hur det rekryteringsförfarandet förhåller sig till riktlinjerna för utnämning av myndighetschefer.
- Vilken bedömning gjordes av hur den förhållandevis långa tid som Försäkringskassan hade vikarierande generaldirektör påverkade Försäkringskassans verksamhet?
- Utskottet önskar en redogörelse för rekryteringsförfarandet när det gäller ny generaldirektör för Försäkringskassan (efter Dan Eliasson) och hur det rekryteringsförfarandet förhåller sig till riktlinjerna för utnämning av myndighetschefer. Redogörelsen bör inbegripa uppgifter om när Dan Eliasson lämnade tjänsten som generaldirektör för Försäkringskassan, när tjänsten utannonserades, sista dag för att inkomma med intresseanmälan och när Begler inkom med sin intresseanmälan.
- Vilka var skälen för dröjsmålet i utnämningen av ny generaldirektör för Försäkringskassan?
- Vilka kommentarer i övrigt ger anmälan och innehållet i denna promemoria anledning till?

Som svar överlämnades den 2 februari 2016 en promemoria som har upprättats inom Socialdepartementet (bilaga A3.3.2). I svaret anförs att vid rekryteringen av myndighetschefer är den främsta utgångspunkten regeringens skrivelse Utnämningsspolitiken (skr. 2009/10:43). Skrivelsen innehåller även ett avsnitt om korttidsanställningar som myndighetschef.

Det normala när en generaldirektör lämnar sitt uppdrag är att en vikarierande myndighetschef anställs tills vidare, dock längst till dess att en ordinarie generaldirektör har rekryterats.

Ann Persson Grivas utsågs till vikarierande generaldirektör den 18 december 2014 och tillträdde den 1 januari 2015. Ann Persson Grivas var sedan den 1 januari 2013 vikarierande överdirektör vid Försäkringskassan. Det innebar att hon var den ordinarie myndighetschefens ställföreträdare. Hon hade lång erfarenhet av Försäkringskassans verksamhet och av ledningsarbete inom myndigheten. Grivas bedömdes kompetent och lämplig för uppdraget som vikarierande generaldirektör.

I svaret anförs att en myndighet inte bör ledas av en vikarie under längre tid än nödvändigt. Det är dock sällan möjligt att på förhand bedöma hur länge en myndighet kommer behöva en vikarierande myndighetschef. En person som utses till vikarierande generaldirektör måste därför ha förutsättningar att fullgöra ett sådant uppdrag även under en något längre tid, vilket Ann Persson Grivas bedömdes ha.

I svaret redovisas rekryteringsförfarandet när det gäller ny generaldirektör för Försäkringskassan. I redogörelsen anförts att Dan Eliasson utsågs till rikspolischef den 20 november 2014 och avslutade sin anställning som generaldirektör vid Försäkringskassan den 31 december 2014.

Rekryteringsförfarandet påbörjades under januari–februari 2015 då en kravprofil togs fram och bereddes inom Regeringskansliet. I februari gjordes avrop från ramavtal för djupintervjuer.

Anställningen som generaldirektör för Försäkringskassan utlystes genom annons den 26 februari 2015. I annonsen angavs den 23 mars 2015 som sista dag för intresseanmälan. Under perioden april–maj intervjuades ett antal kandidater. Parallellt med detta kontaktade det anlitade rekryteringsföretaget ytterligare kandidater. En av dessa var Ann-Marie Begler. Därefter genomfördes ytterligare intervjuer och tester.

I juni 2015 bedömde Socialdepartementets politiska ledning vilken kandidat som kunde anses lämpligast och beredningen av ett förslag till regeringsbeslut om ny generaldirektör för Försäkringskassan påbörjades inom Regeringskansliet.

Ann-Marie Beglers formella intresseanmälan inkom den 17 juli 2015, och i augusti avslutades Regeringskansliets beredning av förslaget till regeringsbeslut om tillsättande av ny generaldirektör. Det genomfördes även en säkerhetsprövning under juli–augusti 2015.

I ett regeringsbeslut den 27 augusti 2015 utsågs Ann-Marie Begler till generaldirektör för Försäkringskassan. Hon tillträdde anställningen den 1 september 2015.

På frågan om skälen för dröjsmålet i den aktuella utnämningen anförts i svaret att det är angeläget att utnämningar av generaldirektörer sker utan onödiga dröjsmål. Det är självfallet också angeläget att en rekryteringsprocess får ta den tid som behövs för att finna en kandidat som i så hög grad som möjligt svarar mot uppställda krav. För att uppnå detta vid rekryteringen av ny generaldirektör för Försäkringskassan krävdes vissa kompletterande åtgärder, vilket förlängde rekryteringsförfarandet.

Svarspromemoria den 25 februari 2016

Utskottet ställde följande kompletterande frågor.

- Utskottet önskar ett mer utvecklat och förtydligt svar på utskottets tidigare fråga om vilken bedömning som gjordes av hur den förhållandevis långa tid som Försäkringskassan hade vikarierande generaldirektör påverkade Försäkringskassans verksamhet.
- Av svaret framgår att Dan Eliasson utsågs till rikspolischef den 20 november 2014 och att rekryteringsförfarandet för ny generaldirektör påbörjades under januari–februari 2015. Av vilka skäl påbörjades inte rekryteringsprocessen direkt när det blev känt att Dan Eliasson skulle sluta?
- Hur tillvaratogs resultatet från rekryteringsprocessen fram t.o.m. juni 2015?

- I svaret anförs att vissa kompletterande åtgärder krävdes. Vilka kompletterande åtgärder var det som krävdes?

Som svar överlämnades den 25 februari 2016 en promemoria som har upprättats inom Socialdepartementet (bilaga A3.3.3). I svaret anförs att Socialdepartementet inte har fått några andra indikationer än att Försäkringskassans verksamhet fungerade väl under Ann Persson Grivas tid som vikarierande generaldirektör.

I svaret anförs att arbetet med framtagandet av kravprofilen påbörjades under november 2014. Arbetet avstannade dock eftersom det i Socialdepartementet var nödvändigt att prioritera andra arbetsuppgifter med anledning av att riksdagen i början av december 2014 beslutat att bifalla de borgerliga partiernas förslag till utgiftsramar för 2015.

Resultaten av de intervjuer och tester som genomfördes värderades allt eftersom de blev klara. När samtliga resultat fanns tillgängliga genomfördes en slutlig utvärdering.

De kompletterande åtgärder som avses i det tidigare lämnade svaret är rekryteringsföretagets kontakter med ytterligare kandidater samt de ytterligare intervjuer, referenstagning, tester och därmed sammanhängande arbete som behövde genomföras med anledning av dessa kontakter.

Utskottets ställningstagande

Granskningen har visat att det inte finns skäl för utskottet att anlägga några synpunkter.

3.4 Förra regeringens agerande avseende samförståndsavtal med Nato om värdlandsstöd m.m.

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som inkommit till konstitutionsutskottet (dnr 1276-2015/16), *bilaga A3.4.1*, begärs en granskning av hur den dåvarande regeringens beslut att underteckna ett tilläggsprotokoll till PFF SOFA och ett samförståndsavtal med Nato om värdlandsstöd förhåller sig till regeringsformens regler om överläggning med och information till Utrikesnämnden.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Regeringskansliet (Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet), *bilaga A3.4.2*. Promemorian från Utrikesdepartementet har sekretessmarkering. Vidare har utskottet hållit en sluten utfrågning med tidigare utrikesminister Carl Bildt den 21 april 2016. Delar av utfrågningen finns i *bilaga B9*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Sverige samverkar med Nato inom samarbetet Partnerskap för fred (PFF) och Euroatlantiska partnerskapsrådet (EARP) sedan maj 1994 (departementspromemorian Samförståndsavtal med Nato om värdlandsstöd, Ds 2015:39 s. 25 f.). Sverige är ett aktivt partnerland och vårt samarbete med Nato inom PFF har gradvis utvecklats och fördjupats. Sverige deltar aktivt i utbildningar och övningar och Sverige har även stått värd för sådana aktiviteter. Sverige samarbetar också med Nato genom deltagande i Natoleda internationella insatser. Utöver det militära samarbetet är Sverige en aktiv partner inom Natos civila beredskapsarbete.

Nato har för PFF-samarbetet utvecklat försvarsmaktsplaneringsmekanismen Planning and Review Process (PARP), i vilken Sverige deltar sedan 1995. PARP har även beskrivits som partnerskapsländernas förmågeutvecklingsprocess (prop. 2012/13:112 s. 23). PARP syftar till att öka möjligheterna till samverkan mellan Nato- och partnerländerna. Sverige beslutade 2010 och 2012 att anta ett PARP-mål om värdlandsstöd med innebörden att Sverige skulle utveckla och implementera ett koncept för värdlandsstöd, vilket bl.a. omfattade att förhandla ett avtal om värdlandsstöd med Nato. Nato har, enligt departementspromemorian, för närvarande ingått drygt 25 samförståndsavtal om värdlandsstöd med olika medlems- och partnerländer, däribland våra nordiska grannar. Efter inbjudan från Nato bemyndigade regeringen Försvarsmakten att förhandla ett samförståndsavtal med Nato om värdlandsstöd och regeringen beslutade sedermera, den 28 augusti 2014, att Sverige skulle underteckna det framförhandlade avtalet, Fö2014/91/SI (delvis).

Av dåvarande försvarsminister Karin Enströms svar den 16 april 2014 på en skriftlig fråga (2013/14:555) framgår bl.a. att det var regeringen som 2010 och 2012 beslutade att anta ett s.k. partnerskapsmål inom ramen för Partnership for Peace Planning and Review Process (PARP) som anger att Sverige ska utveckla och implementera ett koncept för att erbjuda värdlandsstöd till utländska trupper som leds av Nato samt Natopersonal som, på svensk inbjudan, verkar på svenskt territorium. Partnerskapsmålet omfattade även att förhandla ett samförståndsavtal (Memorandum of Understanding) rörande principiella bestämmelser för värdlandsstöd. Vidare framgår av frågesvaret att Försvarsmakten under 2011 utarbetat ett koncept för värdlandsstöd och därmed till del uppnått det aktuella partnerskapsmålet. Konceptet innehåller rutiner för hur värdlandsstöd planeras och genomförs inom Försvarsmaktens övnings- och insatsverksamhet. Försvarsmakten hade även mottagit en inbjudan från Nato att inleda förhandlingar om ett samförståndsavtal och hade inkommit med en framställan om bemyndigande att inleda förhandlingarna med Nato. Framställan var vid tiden för frågesvaret under beredning inom Regeringskansliet.

Samförståndsavtalet, som undertecknades den 4 september 2014, träder i kraft när Sverige har underrättat Nato om att alla nödvändiga åtgärder för avtalets ikraftträdande har fullgjorts (Ds 2015:39 s. 25). Avtalet blir emellertid tillämpligt endast i de fall Nato genomför verksamhet i Sverige på inbjudan av Sverige som värdnation. Det krävs således först ett nationellt beslut om att ta emot Nato i något avseende.

Inom PFF-samarbetet finns ett avtal som reglerar statusen för ett lands styrkor när de befinner sig på en annan avtalsparts territorium, även kallat PFF SOFA (avtal mellan de stater som är parter i Nordatlantiska fördraget och de andra stater som deltar i Partnerskap för fred om status för deras styrkor). Sverige anslöt sig redan 1996 till PFF SOFA liksom till dess tilläggsprotokoll rörande verkställighet av dödsstraff, dock med en reservation mot den möjlighet avtalet ger för utländsk stat att utöva domsrätt på svenskt territorium. I december 1997 tillkom ett kompletterande tilläggsprotokoll till PFF SOFA som reglerar den rättsliga statusen för militära Natohökvarter och för deras militära och civila personal inom parternas territorier. Protokollet har hittills undertecknats av 28 länder: Albanien, Armenien, Azerbajdzjan, Belgien, Bosnien och Hercegovina, Bulgarien, Danmark, Estland, Finland, Georgien, Grekland, Island, Kroatien, Lettland, Litauen, Makedonien, Moldavien, Montenegro, Nederländerna, Norge, Portugal, Rumänien, Serbien, Slovakien, Slovenien, Spanien, Tjeckien och Ukraina. De nämnda staterna har alla förutom Armenien, Azerbajdzjan, Grekland, Moldavien, Montenegro, Portugal och Serbien också godkänt eller ratificerat protokollet.

I samband med förhandlingarna om samförståndsavtalet om värdlandsstöd framkom, enligt departementspromemorian, att en förutsättning för att kunna underteckna avtalet var att Sverige dessförinnan hade anslutit sig till det kompletterande tilläggsprotokollet. Regeringen beslutade den 26 juni 2014 att detta skulle undertecknas, dock med samma reservation mot möjligheten för utländsk stat att utöva domsrätt på svenskt territorium som avgavs vid anslutningen till PFF SOFA, UF2014/41500/UD/SP. Protokollet, som undertecknades den 1 augusti 2014, träder i kraft när Sverige deponerat sina anslutningsinstrument till USA.

Såväl samförståndsavtalet om värdlandsstöd som det kompletterande tilläggsprotokollet förutsätter vissa författningsändringar innan de kan godkännas. I departementspromemorian Samförståndsavtal med Nato om värdlandsstöd (Ds 2015:39) föreslås dels att avtalen ska godkännas, dels de ändringar i lag och förordning som ett svenskt godkännande föranleder. De lagändringar som föreslås i departementspromemorian finns i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall, lagen (1994:1547) om tullfrihet m.m., trafikskadlagen (1975:1410) samt skyddslagen (2010:305).

I departementspromemorians konsekvensbedömning (Ds 2015:39 s. 107 f.) framgår bl.a. att värdlandsstödsavtalet är ett övergripande avtal som innehåller grundläggande procedurer inklusive juridiska och finansiella principer för att ge och ta emot stöd, och tydliggör ansvarsfördelningen mellan Sverige, Nato och andra länder som kan tänkas bidra med stöd vid en Natoled militär

verksamhet i eller från Sverige. Genom värdlandsstödsavtalet, tillsammans med det kompletterande tilläggsprotokollet, etableras således ett ramregelverk som kommer att underlätta och öka Sveriges förutsättningar att effektivt kunna ge och ta emot militärt stöd från Nato vid kris eller konflikt i Sverige eller i närområdet, samt underlätta för Sverige att utgöra värdland för andra ömsesidigt överenskomna militära aktiviteter, t.ex. internationella övningar. I nuläget behöver Försvarsmakten förhandla och ingå en rad avtal inför varje enskild aktivitet. Processen är ofta komplex och tidskritisk samt föranleder betydande administrativt arbete. Det finns därför en risk att det kan uppfattas som mer komplicerat att vid behov bedriva verksamhet i Sverige jämfört med de länder som redan har ett värdlandsstödsavtal på plats. Genom avtalets ikraftträdande minskas denna risk och det blir lättare att bedriva viktig verksamhet i Sverige, t.ex. Natoledda övningar. Att öva med samarbetspartners i en internationell miljö, särskilt under Natos ledning, är av stor vikt för att upprätthålla och utveckla interoperabiliteten med andra länder. Det är också centralt för att utveckla svensk militär förmåga, anför det i konsekvensbedömningen. Där anförts vidare att värdlandsstödsavtalets funktion som ett ramregelverk alltså kan förväntas medföra besparingar för Försvarsmakten genom de effektivitetsvinster som uppstår då fullständiga avtal inte behöver förhandlas och ingås inför varje enskild aktivitet. De särskilda genomförandebesparingar som ska ingås inför varje enskild aktivitet kan göras enklare och hållas kortare på den grund som huvudavtalet ger. De andra länder som vill delta i en planerad Natoledd verksamhet kommer också på förhand veta att avtalet är tillämpligt, vilket besparar alla parter en utdragen förhandlingsprocess vid respektive tillfälle.

I propositionen Samförståndsavtal om värdlandsstöd (prop. 2015/16:152) betonar och utvecklar regeringen några av de nämnda aspekterna:

I nuläget behöver Sverige förhandla och ingå en rad avtal inför varje enskild aktivitet (när PFF SOFA inte är tillräcklig). Processen är ofta komplex och brådskande samt föranleder betydande administrativt arbete. Det finns därför en risk att det kan uppfattas som mer komplicerat att vid behov bedriva verksamhet i Sverige jämfört med de länder som redan har ett avtal om värdlandsstöd på plats.

Värdlandsstödsavtalet innehåller inte några försvarsförpliktelser, eller andra typer av säkerhetspolitiska garantier utan innebär ett led i genomförandet av Sveriges säkerhetspolitiska inriktning, och påverkar inte den militära alliansfriheten. Vad som avtalas är tekniska och juridiska frågor i händelse av att Sverige bjuder in Nato att genomföra verksamhet på svenskt territorium, vilket även fortsättningsvis förutsätter nationella beslut på svensk sida. Värdlandsstödsavtalet förenklar samarbetet med Nato och bidrar till svensk handlingsfrihet, men föreskriver inte något ytterligare samarbete i sig.

Värdlandsstödsavtalet bygger på frivillighet och blir tillämpligt endast i de fall som Sverige först fattar ett nationellt beslut om att bjuda in Nato för att bedriva verksamhet i något avseende. Avtalet ger inte Nato någon rätt eller skyldighet att vistas eller verka på svenskt territorium utan en inbjudan i det

enskilda fallet. Det betyder att Sverige även framöver avgör om och när Natoverksamhet får äga rum på svenskt territorium och vilken typ av verksamhet det i sådant fall ska vara fråga om. Precis som är fallet enligt nu gällande lagstiftning krävs också beslut om tillstånd för tillträde till svenskt territorium innan utländsk trupp kommer hit. Det är således ingen skillnad från vad som gäller, och vad som redan sker i dag, t.ex. när Sverige beslutar om att tillåta en Natoövning på svenskt territorium. Precis som nu kommer i de flesta fall beslut om eventuell verksamhet inom ramen för värdlandsstödsavtalet fattas genom regeringsbeslut. I sällsynta fall, företrädesvis under höjd beredskap, kan det också tänkas att det skulle kunna uppstå en fråga som ligger inom riksdagens mandat. De svenska reglerna som rör rätten för myndighet, regering respektive riksdag att fatta beslut om att tillåta utländsk trupp, t.ex. Nato, att agera på eller från svenskt territorium i något avseende, kvarstår alltså oförändrade och påverkas inte av värdlandsstödsavtalet.

Värdlandsstödsavtalet är, som tidigare framgått, ett ramavtal vilket innebär att mer detaljerade tilläggsavtal kan behöva ingås inför enskilda aktiviteter. I de fall tilläggsavtalen innebär nya förpliktelser för Sverige som stat kommer även dessa avtal att behöva föregås av sedvanliga regeringsbeslut.

Regeringen har tidigare fattat två beslut avseende värdlandsstödsavtalet, först ett bemyndigande till Försvarsmakten att förhandla avtalet och därefter ett bemyndigande för myndigheten att ingå detsamma (Fö2014/00091/SI). Arbetet med den lagstiftningsprocess som krävs för att avtalet ska kunna träda i kraft har därefter tagit vid och bedrivits på sedvanligt vis. Regeringen har vid flertalet tillfällen och på olika sätt informerat om detta arbete, bl.a. i inriktningspropositionen (prop. 2014/15:109 s. 37 f.) och i regeringens budgetproposition för 2015 (prop. 2014/15:1, Utgiftsområde 6, s. 56). Även Försvarsberedningen nämner arbetet i sin försvarspolitiska rapport Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid (Ds 2014:20, s. 38 f.). Den departementspromemoria som ligger till grund för propositionen, i vilken bl.a. aktuella författningsändringar behandlas (Ds 2015:39) nämns också i sammanhanget.

Uttalande av Försvarsberedningen

I sin rapport Försvaret av Sverige Starkare försvar för en osäker tid (Ds 2014:20) uttalade Försvarsberedningen i avsnittet Försvarspolitiska utgångspunkter bl.a. följande:

För att utveckla Försvarsmaktens förmåga att genomföra operationer i Sverige, i närområdet och utanför närområdet behövs förutsättningarna att ge och ta emot militärt stöd från andra länder förbättras. De förberedelser som behövs kallas med ett samlingsbegrepp värdlandsstöd (i Nato och Europeiska unionen benämnt Host Nation Support, HNS). För det krävs bl.a. avtalsreglerade överenskommelser och förberedelser för praktiska arrangemang samt informationsutbyte avseende viss försvarsplanering. Det kräver också att svenska förband och tillhörande infrastruktur har tillräcklig interoperabilitet. Liknande arrangemang har vid t.ex. internationella övningar på svenskt territorium hittills kunnat lösas genom överenskommelser i varje specifikt fall. Försvarsberedningen

förutsätter att världlandsstöd beaktas i försvarsplaneringen och att regeringen skyndsamt vidtar åtgärder inklusive avtalsregleringar för att berörda myndigheter ska kunna skapa tillräckliga förutsättningar för att Sverige ska kunna ge och ta emot militärt stöd.

Med utgångspunkt i den svenska säkerhetspolitiken ska den operativa förmågan i så stor utsträckning som möjligt utvecklas tillsammans med andra inom ramen för bilaterala och multilaterala samarbeten.

Gällande rätt

Internationella överenskommelser

I 10 kap. regeringsformen finns bestämmelser om internationella överenskommelser. I 1 § anges 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 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.

Bestämmelserna hindrar inte att regeringen ingår preliminära överenskommelser (Holmberg m.fl. Grundlagarna, RF, SO, RO, Version den 1 januari 2015, tredje upplagan med tillägg och ändringar). Klargörs det genom överenskommelsen att denna gäller först efter det att riksdagen har ratificerat den, kan ingen motsättning uppkomma mellan folkrättslig och statsrättslig giltighet. En tidigare bestämmelse (12 § i 1809 års regeringsform) om att, när riksdagens godkännande förutsätts, överenskommelsen ska innehålla ett förbehåll därom, har inte tagits med i den nya regeringsformen. Man ansåg tveksamt, om ett sådant förbehåll har folkrättslig giltighet (SOU 1972:15 s. 184). Emellertid hänvisades till artikel 46 i Wienkonventionen om traktaträtten, enligt vilken en stat som grund för att hävda att samtycke till att ingå en traktat ska anses ogiltigt kan åberopa att samtycket har lämnats med överträdelse av en internrättslig regel, men endast om överträdelsen är uppenbar och den regel som överträtts är av grundläggande betydelse.

Huruvida en internationell överenskommelse är ”av större vikt” avgörs av regeringen under konstitutionellt ansvar (Holmberg m.fl. Grundlagarna, 3 uppl. 2012, s. 483). I motiven till bestämmelsen sa justitieministern (prop. 1973:90 s. 360) att ett fredsavtal alltid måste anses vara av sådan betydelse att det kräver riksdagens godkännande (Grundlagberedningen hade föreslagit att underställning i detta fall skulle vara obligatorisk). I övrigt innehåller förarbetena inga uttalanden om vilka överenskommelser som ska anses vara av större vikt.

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 försvarspolitik och handelspolitiken omfattades av uttrycket ”utrikespolitiska förhållanden”.

Bestämmelsens sista mening innebär enligt justitieministern att överläggningar ska ske såvida detta inte är omöjligt av särskilda skäl (prop. 1973:90 s. 367). Regeringen ska i princip i alla sådana ärenden överlägga med nämnden ”före avgörandet”, dvs. innan regeringen faktiskt tar ställning i frågan (Petren 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.

Något angående information till eller överläggning med Utrikesnämnden om internationella överenskommelser

Cameron anger försvarssamarbete som ett exempel på internationella avtal som betraktas vara av större vikt (Swedish Parliamentary Participation in the Making and Implementation of Treaties, i *Nordic Journal of International Law* 74: 429–482, 2005, s. 458); sådana avtal ska således underställas riksdagen för godkännande enligt 10 kap. 3 § tredje stycket regeringsformen. I artikeln nämns propositionen Ett ramavtal om åtgärder för att underlätta omstrukturering och drift av den europeiska försvarsindustrin (prop. 2000/01:49). I den propositionens avsnitt Ärendets beredning framgår att Utrikesnämnden vid ett tillfälle orienterats om arbetets fortskridande. Vidare nämns i artikeln avtalet den 9 juni 2001 mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om stöd för industrisamarbete inom försvarsmaterielområdet som behandlas i propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret (prop. 2001/02:10). Av den propositionen framgår inte huruvida regeringen informerat eller överlagt med Utrikesnämnden.

Malmgren anför (Sveriges Grundlagar, andra tryckningen, 1969, s. 65) när det gäller ”ärenden, som angå rikets förhållande till främmande makter: I motsats till RF § 12 (*anm*: numera 10 kap. 3 § regeringsformen), som allenast avser ingående av överenskommelser med främmande makt, avser 54 § (*anm*: numera 10 kap. 11 §) alla ärenden, som röra rikets förhållande till dylika makter, således även slutandet av fredstraktat (§ 13) och ensidigt upphävande av traktat (jfr § 12 n. 1) samt ärenden, som icke föranleda överenskommelser.”

Petrén och Ragnemalm (Sveriges grundlagar, 12 uppl., 1980, s. 237) uppmärksammar att 10 kap. regeringsformen är uppbyggt så att regeringen har det övergripande ansvaret för förhållandet till andra stater. Samtidigt ska riksdagen som bärare av statsuveräniteten garanteras inflytande i viktigare frågor. Detta syfte tillgodoses genom reglerna om ingående av traktater och om överlåtelse av beslutanderätt till icke-svenska organ. Samma syfte har bl.a. bestämmelserna om rådplägning i utrikesnämnden. Regeringens i 10 kap. 6 § (numera 11 §) regeringsformen fastslagna informations- och överläggningsplikt omfattar de ”utrikespolitiska förhållanden” som kan få betydelse för riket. Här avses icke endast utrikespolitiken i snäv mening utan även de utrikespolitiska sidorna av försvars- och handelspolitiken. När det gäller ”utrikesärenden av större vikt” där beslut ska föregås av överläggning med utrikesnämnden, förstås enligt Petrén/Ragnemalm med uttrycket ”utrikesärenden” ärenden som angår rikets förhållande till främmande stat eller till mellanfolklig organisation, s.k. egentliga utrikesärenden. Om ett sådant ärende är ”av större vikt” skärps kraven på överläggning med Utrikesnämnden. Regeringen ska i princip i alla dylika ärenden överlägga med nämnden ”före avgörandet”, dvs. innan regeringen faktiskt tar ställning i frågan.

Holmberg m.fl. (Grundlagarna RF, SO, RO, Version den 1 januari 2015, tredje upplagan med tillägg och ändringar) uttalar i kommentaren till 10 kap. 1 § regeringsformen att vad som i denna paragraf sägs om mellanfolklig överenskommelse är endast att den ingås av regeringen. Paragrafen, som inte gäller utan undantag (se 10 kap. 2 § regeringsformen), säger ingenting om de villkor som måste vara uppfyllda för att regeringen ska vara befogad att ingå överenskommelsen. I detta avseende gäller i första hand 10 kap. 3, 4 och 6–9 §§ regeringsformen. I kommentaren till 11 § uttalar Holmberg m.fl. att begreppet ”utrikesärenden” är mera omfattande än de ärenden om överenskommelser m.m. som avhandlas i 10 kap. 1 § och 5 § regeringsformen. Med utrikesärenden menas enligt justitieministern i detta sammanhang ärenden som angår rikets förhållanden till främmande stater eller till mellanfolkliga organisationer (prop. 1973:90 s. 367). Grundlagberedningen uttalade att uttrycket ”utrikespolitiska förhållanden” omfattade även de utrikespolitiska sidorna av försvarspolitiken och handelspolitiken (SOU 1972:15 s. 187).

I departementspromemorian Riktlinjer för handläggningen av ärenden om internationella överenskommelser (Ds 2007:25) nämns överläggning med Utrikesnämnden i de fall som avses i 10 kap. 3 § tredje stycket regeringsformen, nämligen då överläggning med Utrikesnämnden i vissa undantagsfall ersätter riksdagens godkännande.

Tidigare granskning

Internationella överenskommelser

Konstitutionsutskottet har tidigare (KU 1975:12 s. 7 f., 1988/89:KU30 s. 19 f., 1991/92:KU30 s. 33 f. och bet. 2012/13:KU10 s. 120 f.) gjort genomgångar av internationella överenskommelser, i huvudsak med avseende på antal internationella överenskommelser som ingåtts och antal som underställts riksdagen.

I betänkande 1988/89:KU30 granskade utskottet regler och praxis vid ingående av internationella överenskommelser (s. 19 f.). Utskottet redovisade att 1985 hade 13 internationella överenskommelser underställts riksdagen för godkännande. För 1986 var antalet 15. De i publikationen Utrikesfrågor redovisade avtal som ingåtts under samma tid uppgick till 127 år 1985 och 137 år 1986. I nära hälften av fallen när internationella överenskommelser 1985 och 1986 underställdes riksdagens prövning förutsatte överenskommelsen inte någon åtgärd från riksdagen i form av t.ex. lagstiftning eller beslut om anslag. Anledningen till att riksdagens godkännande likväl inhämtades torde ha varit att avtalen från regeringens sida bedömdes vara av så stor vikt att de krävde riksdagens godkännande. I granskningen konstaterades vidare att det inte fördes någon fullständig förteckning över hemliga avtal i det traktatregister som fördes i Utrikesdepartementet.

Utskottet redovisade i granskningsbetänkandet 1991/92:KU30 (s. 33 f.) en genomgång av ingångna överenskommelser som publicerats i SÖ 1987–1990. I SÖ publicerades 91 internationella överenskommelser år 1987. Av dessa hade 16 behandlats av riksdagen. I 2 av propositionerna togs anslagsfrågor upp och i 5 fall krävdes lagstiftning. År 1988 publicerades 79 överenskommelser i SÖ, varav 16 hade underställts riksdagen (varav 8 med lagförslag). Av de 83 publicerade överenskommelserna 1989 hade 17 underställts riksdagen. I 11 propositioner föreslogs lagstiftningsåtgärder och 2 gällde anslagsfrågor. Av de 83 överenskommelser som publicerats i SÖ år 1990 hade 21 riksdagsbehandlats. Av propositionerna innehöll 10 lagförslag. En förhållandevis stor del av propositionerna till riksdagen avsåg dubbelbeskattningsavtal. De överenskommelser som inte underställts riksdagen för godkännande gällde i stor utsträckning handelsavtal och avtal om bistånd respektive utvecklings-samarbete.

Vid det senaste tillfället (som redovisades i bet. 2012/13:KU10) granskade konstitutionsutskottet regeringens ingående av internationella överenskommelser inklusive beslut inom EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. En del i granskningen gällde i vilken utsträckning regeringen underställer riksdagen internationella överenskommelser. Genomgången ledde enligt utskottet till slutsatsen att det inte finns några systematiska brister i handläggningen i detta avseende. Vissa iakttagelser gjordes dock. Det är uppenbart att överenskommelser som föranleder ändring i svensk lagstiftning ska underställas riksdagen. När regeringen söker riksdagens godkännande av internationella överenskommelser av andra skäl vore det enligt utskottet

värdefullt om regeringen tydligare och mer utförligt i den aktuella propositionen redovisar skälen till att överenskommelsen underställs riksdagen.

Våren 2011 gällde en anmälan regeringens handläggning och hantering av ett ärende om ingående av ett internationellt avtal om sänkta gränsvärden för svavel i fartysbränsle i bl.a. Östersjön (bet. 2010/11:KU20 s. 243 f.) Sammantaget fann utskottet att en ordning som innebär att Sverige, med regeringen som part, kan ingå och bli folkrättsligt bundet av en internationell överenskommelse utan att regeringen tar ställning till avtalets innehåll och frågan om den svenska bundenheten, är otillfredsställande.

Utrikesnämnden

I granskningsbetänkande KU 1975/76:50 (s. 36) behandlade utskottet frågan om viss skriftväxling mellan statsministern och Kubas premiärminister. Utskottet framhöll 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. Ett mycket viktigt organ för överläggningar i utrikespolitiska frågor är därvid Utrikesnämnden där regeringen och representanter för riksdagen kan komma till tals i en atmosfär grundad på ömsesidigt förtroende och samarbete. Vidare framhölls att det åligger regeringen enligt regeringsformen att fortlöpande hålla Utrikesnämnden underrättad om de utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket och att överlägga med nämnden om det kan se. Den allmänna utgångspunkten är sålunda att regeringen ska lämna Utrikesnämnden information i viktiga utrikespolitiska frågor. I det aktuella ärendet hade upplysts om att Utrikesnämnden informerats och utskottet fann inte anledning att göra något ytterligare uttalande i den frågan.

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

Våren 2000 granskade utskottet regeringens skyldighet att informera eller överlägga med Utrikesnämnden inom två skilda områden (bet. 1999/2000:KU20 s. 6 f.). Det ena ärendet gällde omständigheterna kring regeringens handlande i fråga om bilaterala förbindelser med Österrike i ett visst avseende, och frågan var om regeringens handlande borde ha föregåtts av överläggningar i Utrikesnämnden. Det andra ärendet avsåg informationen i Utrikesnämnden om förfrågningar från bl.a. Nato om svensk medverkan i humanitära operationer eller förberedelser för deltagande i fredsframtvingande operationer i Kosovo.

Som utskottet tidigare hade framhållit (bet. KU 1975/76:50 s. 36) har svensk utrikespolitik kännetecknats av det förhållandet att bred politisk enighet rått om inriktningen i stort av de svenska strävandena på detta område, t.ex. beträffande sådana grundläggande frågor som neutralitetspolitiken och alliansfriheten. Ett mycket viktigt organ för överläggningar i utrikespolitiska frågor är därvid Utrikesnämnden där regeringen och representanter för riksdagen kan komma till tals i en atmosfär grundad på ömsesidigt förtroende och samarbete.

Utskottet uppmärksammade att bestämmelserna i 10 kap. 6 § (numera 10 kap. 11 §) regeringsformen föreskriver dels att regeringen fortlöpande ska hålla Utrikesnämnden underrättad om de utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket, dels att regeringen före avgörandet av utrikesärenden av större vikt ska överlägga med Utrikesnämnden om det kan ske. Information till partiledare kan i princip inte ersätta sådant samråd med Utrikesnämnden. Förarbetena till regeringsformen tyder på att uttrycket ”om det kan ske” närmast syftar på de fall där överläggning inte hinns med på grund av ärendets brådskande natur. Därefter anförde utskottet att med kravet i paragrafens första mening på att regeringen fortlöpande ska underrätta Utrikesnämnden avses i första hand att regeringen fortlöpande ska ge Utrikesnämnden en allsidig orientering om förhållandena på det utrikespolitiska området. Bestämmelsen hade ditintills tillämpats på så sätt att regeringen hade översänt relevanta handlingar till nämnden. Bestämmelsen i andra meningen om utrikesärenden av större vikt innebär ett krav på överläggningar i förväg, alltså innan regeringen faktiskt tar ställning i frågan. När det gällde frågan om åtgärder mot Österrike ansåg utskottet detta vara en sådan fråga av större vikt att regeringen normalt sett borde ha överlagt med Utrikesnämnden. Därtill kom att åtgärderna hade överenskommit i anslutning till samarbetet inom EU på ett sätt som inte förekommit tidigare.

Statsminister Göran Persson och utrikesminister Anna Lindh fick först på söndagskvällen den 30 januari kännedom om att vissa gemensamma åtgärder utanför Allmänna rådets verksamhet förbereddes inom EU-kretsen och att dessa åtgärder skulle offentliggöras redan nästa dag. Med hänsyn till detta fick statsråden enligt utskottet anses ha haft fog för sin bedömning att överläggning med Utrikesnämnden inte kunde hinnas med före avgörandet att Sverige skulle ställa sig bakom det gemensamma åtagandet att vidta vissa politiska åtgärder mot Österrikes nya regering. Eftersom bestämmelserna i dåvarande 10 kap. 6 § regeringsformen lämnar utrymme för att underlåta överläggningar under sådana omständigheter riktades inte någon kritik mot statsministerns eller utrikesministerns handlande i detta ärende. Utskottet ansåg dock att regeringen borde uppmärksamma de problem som en brådskande och informell beredning av samordnade utrikespolitiska ställningstaganden innebär, särskilt med avseende på samarbetet inom Europeiska unionen. I detta sammanhang ansåg utskottet det finnas anledning att också uppmärksamma behovet av dokumentation av ställningstaganden som görs.

När det gäller frågan om information i Utrikesnämnden om svenska insatser i Kosovo visade granskningen att frågan behandlats i Utrikesnämnden vid

samtliga sju sammanträden under 1998 och 1999 och att ställningstaganden inför eventuella framtida framställningar om svenska insatser då diskuterats. Granskningen i denna del föranledde således inte någon anmärkning från utskottets sida.

Utskottet framhöll avslutningsvis vikten av att överläggningar med Utrikesnämnden i utrikesärenden av större vikt underläts endast när det finns mycket goda skäl. Även om ärendet är av brådskande natur kan det många gånger finnas möjligheter att i någon form åstadkomma överläggningar med nämnden.

Utskottet utförde riksmötet 2001/02 en granskning som gällde formerna för utrikespolitiska beslut (bet. 2001/02:KU20 s. 229 f.). Utskottet redovisade olika frågeställningar och aspekter som aktualiserats under granskningen. Utskottet anförde att granskningen hade bidragit till en fördjupning av insikterna när det gäller villkoren för beslutsfattandet inom Utrikesdepartementets område och även inom EU. Redovisningen tjänade därigenom ett syfte som underlag och bakgrund för bl.a. framtida granskningsfrågor. Granskningen föranledde inte något särskilt uttalande från utskottets sida. Med anledning av frågor som utskottet ställde i den granskningen inkom en promemoria från Regeringskansliet, Utrikesdepartementet, där det bl.a. hänvisades till att man ur 10 kap. regeringsformen kan utläsa att regeringen har omfattande befogenheter i fråga om utrikespolitiken. Begreppet utrikesärenden som används i dåvarande 10 kap. 6 § regeringsformen om underrättelser till Utrikesnämnden omfattar, enligt promemorian, inte bara sådana ärenden som är föremål för beslutsfattande enligt 7 kap. 3 § regeringsformen utan också andra frågor där regeringen vill politiskt förankra en planerad handlingslinje utan att för den skull fatta ett formellt beslut.

I en granskning våren 2015 (bet. 2014/15:KU20 s. 119 f.) var frågan om regeringen hade samrått med Utrikesnämnden innan den faktiskt tog ställning för att erkänna Staten Palestina. Regeringsförklaringen ska enligt utskottets mening ses som en allmän avsiktsförklaring som inte kan tillmätas någon rättsverkan, och de formuleringar som användes av statsministern i regeringsförklaringen kan inte i sig ges innebörden att regeringen hade tagit ställning i frågan. Utskottet hänvisade i sammanhanget till att regeringsförklaringen enligt förarbetena till riksdagsordningen är tänkt att bilda utgångspunkt för en allmänpolitisk debatt i riksmötets inledningsskede och att det därför är önskvärt att förklaringen får en viss fyllighet. I den kommunikation som ägt rum i massmedier, på regeringens webbplats och i information till utlandsmyndigheterna efter regeringsförklaringen noterade utskottet dock upprepade hänvisningar till ”vårt kommande erkännande av Palestina” och uttalanden om att ”Sverige kommer att erkänna Palestina”, utan att någon pågående beredning e.d. nämndes. Enligt utskottet borde kommunikationen på ett tydligare sätt ha speglat att det pågick en beredningsprocess och att något beslut ännu inte var fattat. Som kommunikationen nu var utformad gav den bilden av att regeringen i realiteten hade tagit ställning i frågan före Utrikesnämndens sammanträde. Det kunde inte heller uteslutas att kommunikationen har lett till

att erkännandefrågan av omvärlden hade uppfattats som avgjord före samrådet med Utrikesnämnden. Utskottet bedömde också att det sätt på vilket frågan hanterades kan ha försämrat förutsättningarna för ett samråd med Utrikesnämnden i reell mening.

Hösten 2015 genomförde utskottet en granskning av regeringens information till och överläggning med Utrikesnämnden under perioden 1990–2014. Syftet med granskningen var att få en bild av vilka typer av frågor som behandlats i Utrikesnämnden och om det gick att se några förändringar över tid. 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. 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 ger enligt utskottets mening alldeles särskilda förutsättningar för information och överläggning om utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket, samtidigt som protokollföringen i Utrikesnämnden innebär en dokumentation som möjliggör uppföljning och granskning. Utskottet påminde även om sitt tidigare uttalande 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. Utskottet påminde även om att det tidigare uttalat att bestämmelsen i denna del innebär ett krav på överläggningar i förväg, alltså innan regeringen faktiskt tar ställning i frågan.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt svar på vissa frågor. Som svar överlämnades den 15 mars 2016 två promemorior som upprättats inom Regeringskansliet (Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet, bilaga A3.4.2.). Promemorian från Utrikesdepartementet har sekretessmarkering.

När det gäller frågan om *Sveriges bundenhet till dels samförståndsavtalet med Nato om världsstöd, dels det s.k. kompletterande tilläggsprotokollet*, uttalas i promemorian från Försvarsdepartementet att Sverige ännu inte är rättsligt bundet av de nämnda avtalen och inte heller blir det genom ett godkännande av riksdagen. Enligt uttryckliga artiklar i respektive avtal krävs en ratifikation eller annat slutligt meddelande för att åstadkomma rättslig bundenhet. Det är först genom ratifikation eller slutligt meddelande som Sverige på det internationella planet samtycker till att vara bundet av avtalen.

För de nu aktuella avtalen är riksdagens godkännande emellertid en förutsättning för att ratifikation ska kunna ske eller slutligt meddelande kunna lämnas.

Vidare anförs i promemorian att en stats undertecknande av internationella avtal av dessa slag dock innebär en förpliktelse att inte agera så att ändamålet och syftet med avtalet inte kan fullgöras (se DS 2007:25 Riktlinjer för handläggning av ärenden om internationella överenskommelser, s. 25).

Utskottet har vidare begärt information om vilka av vissa angivna händelser som innefattar internationell överenskommelse som godkänts av riksdagen eller föregåtts av överläggning med Utrikesnämnden enligt 10 kap. 3 § regeringsformen. I svarspromemorian från Försvarsdepartementet uppges att PFF SOFA med tilläggsprotokoll från 1996, det kompletterande tilläggsprotokollet från 1997 och samförståndsavtalet med Nato om värdlandsstöd från 2014 är internationella överenskommelser som har eller kommer att underställas riksdagen för godkännande enligt 10 kap. 3 § regeringsformen. De händelser som hade angetts i utskottets fråga var

a) inledande av samarbetet Partnerskap för fred (PFF) och Euroatlantiska partnerskapsrådet (EARP) i maj 1994?

b) inledande av deltagandet i Planning and Review Process (PARP) 1995?

c) anslutningen till PFF SOFA och dess tilläggsprotokoll 1996?

d) 2010 och 2012 års beslut att anta ett PARP-mål om värdlandsstöd med innebörden att Sverige skulle utveckla och implementera ett koncept för värdlandsstöd, vilket bl.a. omfattade att förhandla ett avtal om värdlandsstöd med Nato?

e) 2014 års beslut att ingå samförståndsavtalet med Nato om värdlandsstöd?

f) 2014 års beslut att underteckna det kompletterande tilläggsavtalet från 1997?

g) något eller några andra beslut som har relevans i förhållande till 2014 års beslut enligt e) eller f)?

På frågan *vilken praxis regeringen tillämpar när det gäller information till eller samråd med Utrikesnämnden angående försvarssamarbete* uppges i promemorian från Försvarsdepartementet att regeringen lämnar information till eller samråder med Utrikesnämnden efter en bedömning av den aktuella frågan i varje enskilt fall.

I promemorian från Utrikesdepartementet anges att frågan om ingående av samförståndsavtalet med Nato och undertecknande av det kompletterande tilläggsprotokollet inte varit föremål för överläggning i Utrikesnämnden.

Utfrågning med f.d. utrikesminister Carl Bildt

Utskottet höll den 21 april 2016 slutna utfrågning med Carl Bildt. Vid utfrågningen framkom bl.a. att värdlandsavtalet med Nato enligt Carl Bildts mening inte är ett utrikesärende av större vikt; värdlandsavtalet är av stor praktisk men liten politisk betydelse. Delar av utfrågningen finns i bilaga B9.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill återigen framhålla 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. Ett mycket viktigt organ för överläggningar i utrikespolitiska frågor är därvid Utrikesnämnden där regeringen och företrädare från riksdagen kan komma till tals i en atmosfär grundad på ömsesidigt förtroende och samarbete.

Som utskottet också framhållit tidigare är det 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 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 konstaterar att Sverige samverkar med Nato inom Partnerskap för fred och Euroatlantiska partnerskapsrådet sedan 1994. Redan i dag deltar Sverige i utbildningar och övningar, och Sverige har även stått värd för sådana aktiviteter. 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 genomförandeaftal 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.

Utskottets gör bedömningen att det inte förelåg någon skyldighet för regeringen att överlägga med Utrikesnämnden inför besluten att tillträda det kompletterande tilläggsprotokollet och underteckna värdlandsstödsavtalet.

3.5 Regeringens överläggning med Utrikesnämnden med anledning av Frankrikes begäran om hjälp

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som inkommit till konstitutionsutskottet (dnr 1202-2015/16), *bilaga A3.5.1*, begärs att utskottet granskar om regeringen levt upp till regeringsformens krav på överläggning med eller information till Utrikesnämnden.

I anmälan uppmärksammas att Frankrike, efter terrordåden i Paris den 13 november 2015, begärde hjälp i kampen mot Isil. Den 16 december 2015

höll utrikesminister Margot Wallström och försvarsminister Peter Hultqvist en presskonferens och meddelade vilket stöd regeringen hade beslutat ge Frankrike med anledning av Frankrikes begäran. Enligt anmälan kallades Utrikesnämnden till sammanträde den 21 december 2015 för att diskutera Sveriges svar på Frankrikes begäran.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat promemorior som upprättats inom Regeringskansliet (Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet), *bilaga A3.5.2*. Promemorian från Utrikesdepartementet har sekretessmarkering. En sluten utfrågning har hållits med utrikesminister Margot Wallström. Delar av utfrågningen finns i *bilaga B2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Möte i EU:s utrikesråd den 16–17 november 2015

Vid EU:s utrikesråd den 17 november 2015 behandlades Frankrikes återopande av Lissabonfördragets artikel 42.7 om bilateral hjälp och assistans. Försvarsminister Peter Hultqvist representerade Sverige.

Av en artikel med rubriken Parisattackerna högst på agendan när EU:s försvarsministrar möts som publicerats på regeringen.se den 19 november 2015 framgår bl.a. att EU:s försvarsministrar uttryckte enhälligt stöd för Frankrike. Vidare framgår att Frankrike under den närmaste tiden skulle komma att ha bilaterala kontakter med varje medlemsland om vilket stöd som kan komma i fråga från var och en av EU:s medlemmar.

Artikel 42.7 i Fördraget om Europeiska union

Artikel 42.7 i Fördraget om Europeiska unionen har följande lydelse:

Om en medlemsstat skulle utsättas för ett väpnat angrepp på sitt territorium, är de övriga medlemsstaterna skyldiga att ge den medlemsstaten stöd och bistånd med alla till buds stående medel i enlighet med artikel 51 i Förenta nationernas stadga. Detta ska inte påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik.

Åtagandena och samarbetet på detta område ska vara förenliga med åtagandena inom Nordatlantiska fördragsorganisationen, som för de stater som är medlemmar i denna också i fortsättningen ska utgöra grunden för deras kollektiva försvar och den instans som genomför det.

I proposition 2007/08:168 Lissabonfördraget (s. 252) anförde regeringen att bestämmelsen klargör att inget i den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken ska hindra de medlemsstater som vill föra t.ex. en militärt alliansfri politik. Regeringen ansåg således att denna bestämmelse inte innebär några former av försvarsförplikelser för militära alliansfria medlemsstater som Sverige.

Pressträff den 16 december 2015

Den 16 december 2015 höll utrikesminister Margot Wallström och försvarsminister Peter Hultqvist en pressträff, och samma dag publicerades en artikel med rubriken Regeringen presenterade det svenska stödet till Frankrike på regeringen.se. I artikeln, som finns i *bilaga A3.5.3*, uttalar bl.a. följande:

Som uppföljning av Frankrikes begäran enligt artikel 42.7 i EU-fördraget och ytterligare stöd i kampen mot ISIL har därför en grundlig inventering om möjliga svenska bidrag gjorts. Utgångspunkten för detta är att det ska vara efterfrågat, ändamålsenligt, effektivt, trovärdigt, hållbart över tid, folkkrättsenligt, baserat på en riskanalys samt bygga på en bred enighet och tillgängliga svenska resurser, både personalmässigt och finansiellt.

Sverige kan i ett första paket erbjuda följande:

- 50-100 SAC-timmar (strategisk flygtransport) ställs till Frankrikes förfogande.
- Taktisk flygtransport (1 TP84) för insats i MINUSMA inom ramen för en nordisk rotation.
- Ett par stabsofficerare till FN-ledda insatser.
- Ett förstärkt svenskt bidrag till EUTM Mali undersöks, om möjligt i samarbete med andra.
- En förfrågan avseende stöd med materiel handläggs enligt särskild beslutsordning.

Information till utrikesutskottet och försvarsutskottet den 17 december 2015

Vid utrikesutskottets och försvarsutskottets gemensamma sammanträde den 17 december 2015 lämnade utrikesminister Margot Wallström, försvarsminister Peter Hultqvist, m.fl. information om svenskt stöd till Frankrike enligt artikel 42.7 fördraget om Europeiska unionen.

Regeringsbeslut den 21 januari 2016

Den 21 januari 2016 beslutade regeringen om ett uppdrag till Försvarsmakten att lämna flygtransportstöd till Frankrike, Fö2015/01530/MFI (delvis).

Gällande rätt

Regeringsbeslut

Regeringsärenden avgörs av regeringen vid regeringssammanträde, enligt 7 kap. 3 § regeringsformen.

Holmberg m.fl. kommenterar att när det i 7 kap. 3 § regeringsformen sägs att regeringsärendena avgörs vid regeringssammanträde, avses avgörandet rättsligt sett (Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 341). Även om antalet regeringsärenden har minskat starkt, är detta dock alltjämt högt. Detta förhållande nödvändiggör att regeringsärendena praktiskt taget alltid faktiskt är avgjorda före regeringssammanträdet början. Det faktiska avgörandet har träffats vid allmän beredning eller annan typ av gemensam beredning eller vid beredning inom departementet.

Kraven på formellt kollektivt beslutsfattande torde inte gälla när regeringen och dess medlemmar vid sidan av regeringsformens bestämmelser om det

formella beslutsfattandet agerar rent politiskt genom regeringsförklaringar, tal, tidningsartiklar, interpellationssvar och liknande (bet. 2008/09:KU20 s. 151).

Utrikesnämnden

Regeringen ska, enligt 10 kap. 11 § regeringsformen, 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.

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

I motiven till bestämmelsen anges dels att med utrikesärenden menas ärenden som angår rikets förhållande till främmande stater eller till mellanfolkliga organisationer, dels att bestämmelsens sista mening enligt justitieministern 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.

Tidigare granskning

Våren 2000 granskade utskottet regeringens skyldighet att informera eller överlägga med Utrikesnämnden inom två skilda områden (bet. 1999/2000:KU20 s. 6 f.). Det ena ärendet gällde omständigheterna kring regeringens handlande i fråga om bilaterala förbindelser med Österrike i ett visst avseende, och frågan var om regeringens handlande borde ha föregåtts av överläggningar i Utrikesnämnden. Det andra ärendet avsåg informationen i Utrikesnämnden om förfrågningar från bl.a. Nato om svensk medverkan i humanitära operationer eller förberedelser för deltagande i fredsframtvingande operationer i Kosovo.

Som utskottet tidigare hade framhållit (bet. KU 1975/76:50 s. 36) har svensk utrikespolitik kännetecknats av det förhållandet att bred politisk enighet rått om inriktningen i stort av de svenska strävandena på detta område, t.ex. beträffande sådana grundläggande frågor som neutralitetspolitiken och alliansfriheten. Ett mycket viktigt organ för överläggningar i utrikespolitiska

frågor är därvid Utrikesnämnden där regeringen och representanter för riksdagen kan komma till tals i en atmosfär grundad på ömsesidigt förtroende och samarbete.

Utskottet uppmärksammade att bestämmelserna i 10 kap. 6 § (numera 10 kap. 11 §) regeringsformen föreskriver dels att regeringen fortlöpande ska hålla Utrikesnämnden underrättad om de utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket, dels att regeringen före avgörandet av utrikesärenden av större vikt ska överlägga med Utrikesnämnden om det kan ske. Information till partiledare kan i princip inte ersätta sådant samråd med Utrikesnämnden. Förarbetena till regeringsformen tyder på att uttrycket ”om det kan ske” närmast syftar på de fall där överläggning inte hinns med på grund av ärendets brådskande natur. Därefter anförde utskottet att med kravet i paragrafens första mening på att regeringen fortlöpande ska underrätta Utrikesnämnden avses i första hand att regeringen fortlöpande ska ge Utrikesnämnden en allsidig orientering om förhållandena på det utrikespolitiska området. Bestämmelsen hade ditintills tillämpats på så sätt att regeringen hade översänt relevanta handlingar till nämnden. Bestämmelsen i andra meningen om utrikesärenden av större vikt innebär ett krav på överläggningar i förväg, alltså innan regeringen faktiskt tar ställning i frågan. När det gällde frågan om åtgärder mot Österrike ansåg utskottet att detta är en sådan fråga av större vikt att regeringen normalt sett borde ha överlagt med Utrikesnämnden. Därtill kom att åtgärderna hade överenskommit i anslutning till samarbetet inom EU på ett sätt som inte förekommit tidigare.

Statsminister Göran Persson och utrikesminister Anna Lindh fick först på söndagskvällen den 30 januari kännedom om att vissa gemensamma åtgärder utanför Allmänna rådets verksamhet förbereddes inom EU-kretsen och att dessa åtgärder skulle offentliggöras redan nästa dag. Med hänsyn till detta fick statsråden enligt utskottet anses ha haft fog för sin bedömning att överläggning med Utrikesnämnden inte kunde hinnas med före avgörandet att Sverige skulle ställa sig bakom det gemensamma åtagandet att vidta vissa politiska åtgärder mot Österrikes nya regering. Eftersom bestämmelserna i dåvarande 10 kap. 6 § regeringsformen lämnar utrymme för att underlåta överläggningar under sådana omständigheter riktades inte någon kritik mot statsministerns eller utrikesministerns handlande i detta ärende. Utskottet ansåg dock att regeringen borde uppmärksamma de problem som en brådskande och informell beredning av samordnade utrikespolitiska ställningstaganden innebär, särskilt med avseende på samarbetet inom Europeiska unionen. I detta sammanhang ansåg utskottet det finnas anledning att också uppmärksamma behovet av dokumentation av ställningstaganden som görs.

När det gäller frågan om information i Utrikesnämnden om svenska insatser i Kosovo visade granskningen att frågan behandlats i Utrikesnämnden vid samtliga sju sammanträden under 1998 och 1999 och att ställningstaganden inför eventuella framtida framställningar om svenska insatser då diskuterats. Granskningen i denna del föranledde således inte någon anmärkning från utskottets sida.

Utskottet framhöll avslutningsvis vikten av att överläggningar med Utrikesnämnden i utrikesärenden av större vikt underläts endast när det finns mycket goda skäl. Även om ärendet är av brådskande natur kan det många gånger finnas möjligheter att i någon form åstadkomma överläggningar med nämnden.

Våren 2015 gällde en granskning om regeringen hade samrått med Utrikesnämnden innan den faktiskt tog ställning för att erkänna Staten Palestina. Utskottet noterade bl.a. att det i förarbetena till riksdagsordningen uttalades att i en regeringsförklaring skisseras regeringens politik samt att regeringsförklaringen är tänkt att bilda utgångspunkt för en allmänpolitisk debatt i riksmötets inledningsskede och att det därför är önskvärt att förklaringen får en viss fyllighet (prop. 1973:90 s. 168, 170, 498). Mot den bakgrunden ska en regeringsförklaring, anförde utskottet, ses som en allmän avsiktsförklaring som inte kan tillmätas någon rättsverkan. Stefan Löfvens uttalande i regeringsförklaringen ”Därför kommer Sverige att erkänna staten Palestina” kunde därför inte i sig ges innebörden att regeringen har tagit ställning i frågan redan den 3 oktober.

Därefter konstaterade utskottet att efter regeringsförklaringen hade uppgifter kommunicerats i frågan om Sveriges erkännande av Staten Palestina, främst av utrikesminister Margot Wallström och av Utrikesdepartementet; det hade skett i massmedier, på regeringens webbplats och i information till utlandsmyndigheterna med rubriken ”Lines to take: Sweden will recognize the State of Palestine”. Utskottet noterade bl.a. upprepade hänvisningar till ”vårt kommande erkännande av Palestina” och uttalanden om att ”Sverige kommer att erkänna Palestina”, utan att någon pågående beredning e.d. nämns. Enligt utskottet borde kommunikationen på ett tydligare sätt ha speglat att det pågick en beredningsprocess och att något beslut ännu inte var fattat. Som kommunikationen nu var utformad gav den bilden av att regeringen i realiteten hade tagit ställning till Palestinaerkännandet före Utrikesnämndens sammanträde. Det kunde enligt utskottet heller inte uteslutas att kommunikationen har lett till att Sveriges erkännande av Staten Palestina av omvärlden har uppfattats som avgjord vid en tidpunkt före samrådet med Utrikesnämnden. Det sätt på vilket frågan har hanterats kunde enligt utskottets bedömning också ha försämrat förutsättningarna för ett samråd med Utrikesnämnden i reell mening.

I sin granskning hösten 2015 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. 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 liksom möjligheten att besluta om absolut sekretess. Dessa förhållanden ger, anförde 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.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt svar på vissa frågor. Som svar överlämnades den 15 mars 2016 promemorior som upprättats inom Regeringskansliet (Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet, bilaga A3.5.2). Promemorian från Utrikesdepartementet har sekretessmarkering.

Utskottet ställde inledningsvis tre frågor som gällde *dels* vilken eller vilka delar av det bilaterala bistånd som utrikesminister Margot Wallström och försvarsminister Peter Hultqvist presenterade den 16 december 2015 som inte omfattades av beslut som redan hade fattats av riksdagen eller regeringen samt i förekommande fall vem som är behörig att fatta beslut om dessa, *dels* vilket eller vilka beslut som regeringen fattat med anledning av Frankrikes begäran om hjälp i kampen mot Isil enligt artikel 42.7 i Fördraget om Europeiska unionen fram t.o.m. den 28 januari 2016; när beslut fattats och vad det eller de besluten innebär, *dels* hur det eller de beslut om regeringen har fattat med anledning av Frankrikes begäran förhåller sig till vad som framfördes vid pressträffen den 16 december 2015.

I promemorian från Försvarsdepartementet lämnas följande uppgifter:

Vid presskonferensen den 16 december 2015 redogjorde utrikesministern och försvarsministern för det stöd som Sverige kunde erbjuda Frankrike. Några beslut av riksdag eller regering avseende de enskilda stödåtgärderna hade inte fattats före presskonferensen.

Regeringen beslutade den 21 januari 2016 att uppdra till Försvarsmakten att bidra med strategisk flygtransport till Frankrike (Fö2015/01530/MFI), vilket var en form av stöd som redogjordes för under presskonferensen. Enligt beslutet ska stödet omfatta högst 100 flygtimmar av Försvarsmaktens del i det multilaterala samarbetet om strategiska flygtransporter (eng. Strategic Airlift Capability, SAC) under perioden den 21 januari – den 31 december 2016.

Såvitt avser övriga former av stöd som presenterades vid presskonferensen pågår beredningen inom Regeringskansliet. Regeringen kommer att efterfråga riksdagens beslut angående enskilda stödåtgärder i den utsträckning det erfordras.

När det gäller beredningsprocessen avseende regeringsbeslutet den 21 januari 2016 att uppdra till Försvarsmakten att bidra med strategisk flygtransport till Frankrike framgår följande av promemorian från Försvarsdepartementet:

Försvarsdepartementet fick den 23 november 2015 information från Försvarsmakten om vilka former av stöd som Frankrike efterfrågade. Den 26 november 2015 begärde Försvarsdepartementet ytterligare information från Försvarsmakten om den franska begäran om stöd. Den 1 december 2015 inkom Försvarsmaktens svar. Därefter togs ett utkast till regeringsbeslut avseende stöd till Frankrike med strategisk flygtransport fram inom Försvarsdepartementet. Utkastet till beslut bereddes i sedvanlig ordning i enlighet med SB PM 2012:1 (rev. 2013 och rev. 2015) Samråd i Regeringskansliet. Statsrådsberedningen, Utrikesdepartementet och Finansdepartementet deltog i den gemensamma beredningen. Efter gemensam beredning var ärendet föremål för samordning i Statsrådsberedningens samordningskansli. Regeringsbeslut avseende stöd med strategisk flygtransport fattades den 21 januari 2016.

I promemorian från Utrikesdepartementet framgår bl.a. vissa frågor som ställts av utskottet. Vidare finns där en redogörelse som utskottet begärt för vid vilket eller vilka tillfällen regeringen har kommunicerat till Frankrike vilket stöd som kommer att lämnas från svensk sida som svar på Frankrikes begäran och vad som därvid framförts:

Regeringskansliet hade löpande kontakt med Frankrike genom svenska ambassaden i Paris samt franska ambassaden i Stockholm. Den 18 november 2015 träffade kabinetssekreteraren Frankrikes ambassadör som förklarade att Frankrike inom kort hade för avsikt att återkomma med specifik förfrågan om stöd. Den 23 november 2015 träffade chefen för UD:s EU-enhet företrädare för den franska ambassaden som redogjorde för de specifika önskemål som Frankrike hade. Den 15 december 2015 träffade sedan åter kabinetssekreteraren Frankrikes ambassadör och redogjorde för det stöd som Sverige avsåg att erbjuda.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill återigen framhålla 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. Ett mycket viktigt organ för överläggningar i utrikespolitiska frågor är därvid Utrikesnämnden där regeringen och företrädare från riksdagen kan komma till tals i en atmosfär grundad på ömsesidigt förtroende och samarbete.

Som utskottet också framhållit tidigare är det 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 förtrolighet 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 alldeles särskilda förutsättningar för information och överläggning om utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket, samtidigt som protokollföringen i Utrikesnämnden innebär en dokumentation som möjliggör uppföljning och granskning.

Utskottet vill även påminna om sina 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 återopande av artikel 42.7 i Fördraget om Europeiska unionen om bilateral hjälp och assistans är enligt utskottets mening en sådan fråga av större vikt att regeringen ska överlägga med Utrikesnämnden innan den fattar beslut. I granskningen har framkommit att frågan om Sverige skulle eller inte skulle erbjuda Frankrike bilateral hjälp eller assistans behandlades av Utrikesnämnden före presskonferensen den 16 december 2015. Utskottets bedömning är att regeringens hantering av frågan i här aktuellt hänseende är i enlighet med de krav som följer av 10 kap. 11 § regeringsformen.

3.6 Regeringens uppgifter kring det brutna samarbetsavtalet med Saudiarabien och ärendets hantering

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som kommit in till konstitutionsutskottet (dnr 2155-2014/15), *bilaga A3.6.1*, begärs en granskning av regeringens uppgifter kring det brutna samarbetsavtalet och ärendets hantering.

I anmälan anförs att när det tal som utrikesminister Margot Wallström skulle ha hållit vid Arabförbundets utrikesministermöte i Kairo måndagen den 9 mars 2015 stoppades, angav Margot Wallström att anledningen var reaktioner på att Sverige uppmärksammat frågor kring demokrati och mänskliga rättigheter. Senare har det emellertid, enligt anmälaren, framkommit uppgifter om att det egentligen kan ha varit andra skäl som legat bakom Arabförbundets ställningstagande. Anmälaren anför att enligt uppgifter i media ska Saudiarabien redan innan Arabförbundets möte ha fått ett besked om att samarbetsavtalet med Saudiarabien skulle sägas upp, att uppgifterna ter sig motstridiga med tanke på att regeringen meddelat att Saudiarabien skulle ha delgivits beslutet under tisdagen den 10 mars 2015 samt att det även tycks ha förekommit olika uppgifter från regeringsföreträdare kring tidpunkten för när regeringen enats i fråga om hanteringen av avtalet.

Med anledning av vad som förefaller vara oklarheter i kommunikationen kring det inställda talet och regeringens beslut att bryta samarbetsavtalet med Saudiarabien önskas att konstitutionsutskottet genomföra en granskning av regeringens redogörelse för beredning av och kommunikation kring ärendet.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Regeringskansliet (Statsrådsberedningen, Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet), *bilaga A3.6.2–3*. Två av promemoriorna från Utrikesdepartementet är försedda med sekretessmarkering. Ytterligare en promemoria som är försedd med sekretessmarkering har inkommit från Utrikesdepartementet. Utskottet har vidare hållit utfrågning med utrikesminister Margot Wallström; utfrågningen var uppdelad i en offentlig och en sluten del, *bilaga B2*.

Utredning i ärendet

Utrikesministerns inställda tal på Arabförbundets utrikesministermöte

Den 4 mars 2015 publicerades information på regeringen.se om att utrikesminister Margot Wallström skulle komma att besöka Arabförbundet i Kairo

den 8–9 mars 2015, *bilaga A3.6.4*. Det uppgavs att utrikesminister Margot Wallström var inbjuden för att hålla ett anförande vid öppnandet av Arabförbundets utrikesministermöte. Vidare angavs bl.a. att utrikesminister Margot Wallström hade bjudits in som hedersgäst av Arabförbundets generalsekreterare för att tala vid öppnandet av ministermötet den 9 mars.

Den 9 mars 2015 publicerades på regeringen.se, med anledning av Arabförbundets utrikesministermöte den 9 mars, det tal som utrikesminister Margot Wallström hade planerat att hålla.

Enligt uppgifter i olika massmedier ställdes utrikesminister Margot Wallströms tal in på grund av att Saudiarabien stängt ute och blockerat Margot Wallströms medverkan på mötet med ett tal (t.ex. artiklarna Wallströms tal stoppat av Saudiarabien, publicerad på svd.se den 9 mars 2015, och Margot Wallströms tal i Kairo har stoppats, publicerad på expressen.se den 9 mars 2015).

Som förklaring till det inträffade angavs att Sverige uppmärksammat situationen för demokrati och mänskliga rättigheter:

Den förklaring vi har fått är att Sverige uppmärksammat situationen för demokrati och mänskliga rättigheter och det är därför som de inte vill att jag ska få tala, säger Margot Wallström (artikeln Saudiarabien stoppar Wallströms tal vid Arabförbundet som publicerats på svt.se den 10 mars 2015 och ovannämnda artikel på svd.se den 9 mars 2015, som båda hänvisar till TT)

Det finns vidare uppgifter i massmedier om att Arabförbundet kritiserat Margot Wallström (ovan nämnda artikel på svt.se den 10 mars 2015 samt artiklarna Arabförbundet fördömer Wallströms uttalanden om mänskliga rättigheter, publicerad den 10 mars 2015 på svd.se, och Arab ministers denounce Sweden's statement, publicad på gulffnews.com den 10 mars 2015).

Utrikesminister Margot Wallström har även (i artikeln Wallströms tal inför Arabförbundet ställs in, publicerad på sverigesradio.se den 9 mars 2015) besvarat frågan ”Vad innebär detta för vapenavtalet?”

Det har över huvud taget inte nämnts i det här sammanhanget. Det som lyfts fram är att man har reagerat starkt på det vi har sagt om demokrati och mänskliga rättigheter, säger Margot Wallström.

Samförståndsavtal med Saudiarabien om militärt samarbete

Den 15 november 2005 undertecknades ett samförståndsavtal med Saudiarabien om militärt samarbete (SÖ 2005:59). Avtalet trädde i kraft vid undertecknandet (artikel 7.1).

I artikel 7.2 fastställs att samförståndsavtalet ska gälla för en tid om fem år och automatiskt förlängas med samma tid, om det inte sägs upp av någondera parten med sex månaders skriftligt varsel innan det utlöper.

Statsminister Stefan Löfven var den 10 mars 2015 gäst i SVT:s Gomorron, efter att Margot Wallströms tal vid Arabförbundets utrikesministermöte hade ställts in; Stefan Löfven uttalade sig då också om Samförståndsavtalet (artikeln

Löfven om stoppade talet: ”Tråkigt”, som publicerades på svt.se den 10 mars 2015):

Hur påverkar det regeringens inställning att följa Saudiavtalet?

– Saudiavtalet återkommer vi till så skyndsamt som möjligt. Det är en fråga som vi hanterar så skyndsamt som vi kan och svar ska ges så skyndsamt som möjligt. Men det har visat sig också, inte minst den senaste veckan att det finns olika perspektiv på frågan.

”Har varit tydliga i kritiken”

Enligt Löfven är frågan komplex och han menar att avtalet inte kommer att se ut som tidigare.

– Vi har varit tydliga i kritiken mot Saudiarabien. Jag har sagt att det blir inte som förr. Vi har ett avtal, det är för långtgående. Det vi vet är att det blir förändringar. Vilka förändringar det blir återkommer vi till, säger Löfven.

Statsministern upprepar att ändringar ska ske på ett sätt som samtidigt skyddar svenska intressen så gott det går.

Många bedömare säger att det skulle kännas som att Sverige tappar ansiktet helt och hållet om man inte avbröt avtalet nu.

– Som sagt. Vi hanterar detta så skyndsamt som möjligt. Vi återkommer med ett svar så snabbt det går.

Varför vill man samarbeta med dem efter detta?

– Som jag säger, vi återkommer med det här. Vi har en relation med så gott som alla länder i världen och en del tycker vi betar sig väldigt, väldigt konstigt. Men vi ska samtidigt inte trappa upp saker och ting.

Med tanke på Saudiarabiens agerande, är inte det ett tecken på att de har räknat ut oss ur leken?

– Det vet inte jag. Det var inte med det motivet som de stoppade Wallström. Det hade inte med avtalet att göra, det handlade om vår kritik av hur man behandlat mänskliga rättigheter.

Den 10 mars 2015 publicerade flera massmedier uppgifter om att samförståndsavtalet skulle komma att sägas upp och således inte förlängas. Följande kan nämnas:

Statsminister Stefan Löfven uppgav att ”det har varit klart en tid”. Enligt uppgifter i Aftonbladet den 10 mars 2015 fattade regeringen ett sådant beslut en vecka tidigare (artikeln Löfven bekräftar: Saudiavtalet förlängs inte, som publicerades på aftonbladet.se den 10 mars 2015).

Enligt försvarsminister Peter Hultqvist hade regeringen kommit fram till att man ville avveckla det militära avtalet och sedan fortsätta arbeta med civila avtal med Saudiarabien. ”Det har vi kommit fram till efter mycket noggrant beredningsarbete” sade Peter Hultqvist till SVT Nyheter (artikeln Försvarsministern: Vi vill avveckla det militära avtalet med Saudiarabien, som publicerades på svt.se den 10 mars 2015).

Att utrikesminister Margot Wallström stoppades från att tala inför Arabförbundet har inte påverkat regeringens beslut, enligt Peter Hultqvist. Däremot ser han händelsen i Kairo som en konsekvens av att avtalet nu sägs upp – och menar att relationen till landet självklart påverkas. ”Det har väl med önskvärd tydlighet visats i det offentliga livet den senaste tiden, säger Peter Hultqvist. – Också Miljöpartiets språkrör Gustav Fridolin menar att regeringen var överens redan innan Margot Wallström skulle tala om att avtalet ska sägas upp”

(artikeln Hultqvist: Därför säger Sverige upp Saudiavtalet, som publicerades på sverigesradio.se den 10 mars 2015).

Den 12 mars 2015 fattade regeringen beslut i frågan om uppsägning av samförståndsavtal med Konungariket Saudiarabien (Fö2015/ /MFU, bilaga A3.6.2.).

Gällande ordning

Beredning av regeringsärenden

För beredning av regeringsärenden gäller allmänt att det ska finnas ett regeringskansli (7 kap. 1 § regeringsformen). I detta ingår departement för olika verksamhetsgrenar. Regeringen fördelar ärendena mellan departementen. Statsministern utser bland statsråden chefer för departementen.

Vidare följer av 7 kap. 2 § regeringsformen att vid beredning av regeringsärendena ska behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommuner. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig.

I 13 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet föreskrivs att om ett ärende faller inom flera departements verksamhetsområden, ska det handläggas i det departement dit ärendet huvudsakligen hör. I 15 § finns en bestämmelse om gemensam beredning. Där föreskrivs att regeringsärenden som faller inom flera departements verksamhetsområden ska beredas i samråd med övriga berörda statsråd. Detta gäller också inom ett departement när ett ärende berör mer än ett statsråd.

När det gäller regeringens och Regeringskansliets interna beredning framhålls i Statsrådsberedningens promemoria Samrådsformer i Regeringskansliet (SB PM 2012:1 rev. 2015) att det är genom de samrådsförfaranden som behandlas i promemorian – gemensam beredning, allmän beredning och delning – som principen om kollektivt beslutsfattande får ett reellt innehåll och alla statsråd ges möjligheter att utöva det inflytande i regeringsärendena som deras ansvar motiverar.

I promemorian Samrådsformer i Regeringskansliet framhålls att gemensam beredning alltid måste äga rum i så god tid före ett beslut att de berörda statsråden har en reell möjlighet att föra fram sina synpunkter och påverka ärendets beredning och avgörande. Hur förfarandet rent praktiskt ska gå till – om samrådet ska ske muntligen eller skriftligen, i vilken utsträckning och på vilket sätt överenskommelser ska dokumenteras etc. – får dock enligt riktlinjerna avgöras från fall till fall.

Vidare framhålls i promemorian att det inte får råda någon oklarhet om vad som har överenskommit, t.ex. om att det verkligen rör sig om gemensam beredning och inte någon annan samrådsform eller en förfrågan. Vidare anförs i promemorian att den gemensamma beredningen aldrig är avslutad förrän alla i samrådsretsen är överens. Om enighet inte kan uppnås vid kontakter mellan tjänstemän måste diskussionerna föras upp på politisk nivå.

I omfattande eller principiellt viktiga frågor kan allmän beredning hållas, varvid samtliga statsråd som inte har förhinder deltar. Enligt promemorian Samrådsformer i Regeringskansliet anmäler det föredragande statsrådet de ärenden som han eller hon vill ta upp på allmän beredning till Statsrådsberedningen. Efter klartecken därifrån krävs ett godkännande från Finansdepartementets budgetavdelning för att ett ärende ska tas upp för allmän beredning.

Slutligen kan för fullständighetens skull även nämnas förfarandet delning, som enligt promemorian om samrådsformer i Regeringskansliet i korthet innebär att innan regeringen beslutar om bl.a. propositioner, skrivelser till riksdagen och kommittédirektiv eller utfärdar lagar ger det departement som bereder ett sådant ärende övriga departement tillfälle att lämna synpunkter på det utkast som har upprättats. Delningen fyller enligt promemorian en viktig informativ funktion för departementen.

Regeringsbeslut

Regeringsärenden avgörs av regeringen vid regeringssammanträde, enligt 7 kap. 3 § regeringsformen. Från den regeln finns ett undantag, som innebär att regeringsärenden som gäller verkställighet inom Försvarsmakten av författningar eller särskilda regeringsbeslut, i den omfattning som anges i lag, under statsministerns överinseende kan avgöras av chefen för det departement som ärendena hör till.

Statsministern kallar övriga statsråd till regeringssammanträde och är ordförande vid sammanträdet. Minst fem statsråd ska delta i regeringssammanträdet. Detta framgår av 7 kap. 4 § regeringsformen. Av det sagda följer att samtliga statsråd har rätt att delta i regeringssammanträdena, och att beslutsfattandet är kollektivt. Regeringsformen har därmed i princip tagit avstånd från att i formell mening införa ministerstyre i regeringen, dvs. att låta ett statsråd även statsrättsligt sett avgöra ärendena (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 338 f. med hänvisningar).

Det finns inga omröstningsregler i grundlag eller någon bestämmelse om minimiantal ledamöter vid skiljaktig mening (vilket hade föreslagits av Grundlagberedningen). Justitieministern uttalade i propositionen (prop. 1973:90 s. 291):

Arbetet inom en parlamentarisk regering bygger på ömsesidigt förtroende mellan regeringsmedlemmarna. Det torde kunna förutsättas att det vid ett regeringssammanträde i vilket endast ett mindre antal av regeringens ledamöter deltar inte kommer att fattas beslut i en fråga av någon vikt, om meningarna är delade bland de deltagande statsråden. Beslutet torde i ett sådant läge – även utan särskild föreskrift – uppskjutas, så att alla eller flertalet statsråd får tillfälle att uttala sin mening före avgörandet.

Grundlagberedningen uttalade bl.a. att systemet med kollektiva beslut väl kan te sig som onödigt fornbundet med avseende på åtskilliga ärenden av mindre räckvidd och betydelse. Det har emellertid stora företräden såsom underlag för det samarbete som pågår ständigt i ärenden av varierande art.

Justitieministern instämde i det väsentliga i beredningens synpunkter och tillfogade att "[e]nligt ett parlamentariskt synsätt bör avgörandena i alla regeringsärenden färgas av eller åtminstone vara förenliga med värderingar gemensamma för hela regeringen. Det är med tanke på den stora mängden regeringsärenden [...] visserligen ofrånkomligt att ett avsevärt antal ärenden måste avgöras efter reellt ställningstagande från endast en ledamot i regeringen. Men avgörandet bör i sådant fall vara ett uttryck, inte enbart för det enskilda statsrådets värderingar utan för hela regeringens. Med detta betraktelsesätt ligger det en realitet i att alla regeringsärenden avgörs av regeringen genom samfällt beslut, fastän flertalet ärenden realbehandlas av endast ett eller ett par statsråd."

Holmberg m.fl. kommenterar att när det i 7 kap. 3 § regeringsformen sägs att regeringsärendena avgörs vid regeringssammanträde, avses avgörandet rättsligt sett (Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 341). Även om antalet regeringsärenden har minskat starkt, är detta dock alltså högt. Detta förhållande nödvändiggör att regeringsärendena praktiskt taget alltid faktiskt är avgjorda före regeringssammanträdet början. Det faktiska avgörandet har träffats vid allmän beredning eller annan typ av gemensam beredning eller vid beredning inom departementet.

Kraven på formellt kollektivt beslutsfattande torde inte gälla när regeringen och dess medlemmar vid sidan av regeringsformens bestämmelser om det formella beslutsfattandet agerar rent politiskt genom regeringsförklaringar, tal, tidningsartiklar, interpellationssvar och liknande (bet. 2008/09:KU20 s. 151).

Utrikesnämnden

Regeringen ska, enligt 10 kap. 11 § regeringsformen, 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.

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.).

Av motiven till bestämmelsen framgår dels att med utrikesärenden menas ärenden som angår rikets förhållande till främmande stater eller till mellanfolkliga organisationer, dels att bestämmelsens sista mening enligt justitieministern 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 f.).

Tidigare granskning

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 § regeringsformen gäller alla ärenden i vilka regeringen fattar beslut. 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 utskottets bedömning 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.

I utredningsmaterialet till granskningen hösten 2008 finns Regeringskansliets svar på frågor som utskottet ställt. Där berörs bl.a. beredning av beslut om ingående av internationella överenskommelser (bet. 2008/09:KU10 s. 189 f.). När det gäller *internationella överenskommelser som kräver riksdagens godkännande* uppmärksammas bl.a. att överenskommelser av mer omfattande karaktär vanligen föranleder lagstiftning samt att beredningen av dessa ärenden sker på motsvarande sätt som för annan lagstiftning med ett sedvanligt remissförfarande. Det förekommer även att berörda myndigheter

medverkar vid utarbetande av en Ds till grund för kommande lagstiftning. Beträffande *internationella överenskommelser som inte kräver riksdagens godkännande* anförs i promemorian att när ärenden som avser bemyndigande för en myndighet att ingå en internationell överenskommelse har initierats av myndigheten erfordras vanligen inte några ytterligare upplysningar från myndigheten. Vanligt är att beslutet om ingående av överenskommelsen har föregåtts av ett regeringsbeslut med bemyndigande för myndigheten att förhandla fram denna. Denna typ av beslut är vanligt förekommande inom försvarsområdet och som regel inbjuds där inte sammanslutningar att yttra sig. Andra ärenden om ingående av internationella överenskommelser bereds normalt genom att yttranden och upplysningar inhämtas från berörda myndigheter och även från sammanslutningar.

Hösten 2009 (bet. 2009/10:KU10 s. 32 f.) fortsatte utskottet sin granskning av beredningen av regeringsärenden med en genomgång av närmare 100 ärenden som gällde beslut om bl.a. förordningar, bidrag och dispenser. I utskottets ställningstagande konstaterades att utskottet återkommande har pekat på vikten av en god beredning och att det är av vikt att förberedelsearbetet är gediget och tillräckligt, men också att beredningskravet i regeringsformen inte innebär att det inför alla regeringsbeslut krävs att upplysningar ska hämtas in från myndigheter, organisationer och enskilda utan att detta ska ske i den mån det behövs. Utskottet underströk vidare vikten av en omsorgsfull dokumentation av berednings- och beslutsunderlag som en förutsättning för en efterföljande kontroll och för att uppnå den öppenhet och spårbarhet som eftersträvas.

Utrikesnämnden

I granskningsbetänkande KU 1975/76:50 (s. 36) behandlade utskottet frågan om viss skriftväxling mellan statsministern och Kubas premiärminister. Utskottet framhöll 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. Ett mycket viktigt organ för överläggningar i utrikespolitiska frågor är därvid Utrikesnämnden där regeringen och representanter för riksdagen kan komma till tals i en atmosfär grundad på ömsesidigt förtroende och samarbete. Vidare framhölls att det åligger regeringen enligt regeringsformen att fortlöpande hålla Utrikesnämnden underrättad om de utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket och att överlägga med nämnden om det kan se. Den allmänna utgångspunkten är sålunda att regeringen ska lämna Utrikesnämnden information i viktiga utrikespolitiska frågor. I det aktuella ärendet hade upplysts om att Utrikesnämnden informerats och utskottet fann inte anledning att göra något ytterligare uttalande i den frågan.

Utskottet tog vid samma tillfälle (bet. KU 1975/76:50 s. 36) upp frågan om Utrikesnämndens hörande före ett regeringsbeslut rörande vissa restriktioner för import av skovarov. Utskottet erinrade om att beslutet låg inom ramen för

Sveriges avtal med EG och inte heller innebar några principiella avsteg från landets allmänna handelspolitiska linje. Mot den bakgrunden kunde enligt utskottets bedömning kritik inte riktas mot regeringen för att den inte bedömt att ärendet krävde Utrikesnämndens hörande.

Våren 2000 granskade utskottet regeringens skyldighet att informera eller överlägga med Utrikesnämnden inom två skilda områden (bet. 1999/2000: KU20 s. 6 f.). Ett av dem gällde omständigheterna kring regeringens handlande i fråga om bilaterala förbindelser med Österrike i ett visst avseende, och frågan var om regeringens handlande borde ha föregåtts av överläggningar i Utrikesnämnden.

Som utskottet tidigare hade framhållit har svensk utrikespolitik kännetecknats av det förhållandet att bred politisk enighet rått om inriktningen i stort av de svenska strävandena på detta område, t.ex. beträffande sådana grundläggande frågor som neutralitetspolitiken och alliansfriheten. Ett mycket viktigt organ för överläggningar i utrikespolitiska frågor är därvid Utrikesnämnden där regeringen och representanter för riksdagen kan komma till tals i en atmosfär grundad på ömsesidigt förtroende och samarbete (bet. KU 1975/76:50 s. 36).

Utskottet uppmärksammade att bestämmelserna i 10 kap. 6 § (numera 10 kap. 11 §) regeringsformen föreskriver dels att regeringen fortlöpande ska hålla Utrikesnämnden underrättad om de utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket, dels att regeringen före avgörandet av utrikesärenden av större vikt ska överlägga med Utrikesnämnden om det kan ske. Information till partiledare kan i princip inte ersätta sådant samråd med Utrikesnämnden. Förarbetena till regeringsformen tyder på att uttrycket ”om det kan ske” närmast syftar på de fall där överläggning inte hinns med på grund av ärendets brådskande natur.

Därefter anförde utskottet att med kravet i paragrafens första mening på att regeringen fortlöpande ska underrätta Utrikesnämnden avses i första hand att regeringen fortlöpande ska ge Utrikesnämnden en allsidig orientering om förhållandena på det utrikespolitiska området. Bestämmelsen hade ditintills tillämpats på så sätt att regeringen hade översänt relevanta handlingar till nämnden. Bestämmelsen i andra meningen om utrikesärenden av större vikt innebär ett krav på överläggningar i förväg, alltså innan regeringen faktiskt tar ställning i frågan. När det gäller frågan om åtgärder mot Österrike ansåg utskottet att detta är en sådan fråga av större vikt att regeringen normalt sett borde ha överlagt med Utrikesnämnden. Därtill kommer att åtgärderna hade överenskommit i anslutning till samarbetet inom EU på ett sätt som inte förekommit tidigare.

Statsminister Göran Persson och utrikesminister Anna Lindh fick först på söndagskvällen den 30 januari kännedom om att vissa gemensamma åtgärder utanför Allmänna rådets verksamhet förbereddes inom EU-kretsen och att dessa åtgärder skulle offentliggöras redan nästa dag. Med hänsyn till detta fick statsråden enligt utskottet anses ha haft fog för sin bedömning att överläggning med Utrikesnämnden inte kunde hinnas med före avgörandet att Sverige skulle

ställa sig bakom det gemensamma åtagandet att vidta vissa politiska åtgärder mot Österrikes nya regering. Eftersom bestämmelserna i 10 kap. 6 § regeringsformen lämnar utrymme för att underlåta överläggningar under sådana omständigheter riktades inte någon kritik mot statsministerns eller utrikesministerns handlande i detta ärende. Utskottet ansåg dock att regeringen borde uppmärksamma de problem som en brådskande och informell beredning av samordnade utrikespolitiska ställningstaganden innebär, särskilt med avseende på samarbetet inom Europeiska unionen. I detta sammanhang ansåg utskottet det finnas anledning att också uppmärksamma behovet av dokumentation av ställningstaganden som görs.

Våren 2015 gällde en granskning om regeringen hade samrått med Utrikesnämnden innan den faktiskt tog ställning för att erkänna Staten Palestina (bet. 2014/15:KU20). Utskottet uttalade (s. 135) att när det gällde granskningen av regeringens hantering av frågan om erkännande av Staten Palestina skulle regeringens förklaring enligt utskottets mening ses som en allmän avsiktsförklaring som inte kan tillmätas någon rättsverkan, och de formuleringar som användes av statsministern i regeringens förklaring kunde inte i sig ges innebörden att regeringen hade tagit ställning i frågan. Utskottet hänvisade i sammanhanget till att regeringens förklaring enligt förarbetena till riksdagsordningen är tänkt att bilda utgångspunkt för en allmänpolitisk debatt i riksmötets inledningsskede och att det därför är önskvärt att förklaringen får en viss fyllighet. I den kommunikation som ägt rum i massmedier, på regeringens webbplats och i information till utlandsmyndigheterna efter regeringens förklaring noterade utskottet dock upprepade hänvisningar till ”vårt kommande erkännande av Palestina” och uttalanden om att ”Sverige kommer att erkänna Palestina”, utan att någon pågående beredning e.d. nämndes. Enligt utskottet borde kommunikationen på ett tydligare sätt ha speglat att det pågick en beredningsprocess och att något beslut ännu inte var fattat. Som kommunikationen nu var utformad gav den bilden av att regeringen i realiteten hade tagit ställning i frågan före Utrikesnämndens sammanträde. Det kunde enligt utskottet inte heller uteslutas att kommunikationen hade lett till att erkännandefrågan av omvärlden hade uppfattats som avgjord före samrådet med Utrikesnämnden. Utskottet bedömde också att det sätt på vilket frågan hanterades kunde ha försämrat förutsättningarna för ett samråd med Utrikesnämnden i reell mening.

I sin granskning hösten 2015 uttalade utskottet bl.a. att det såg det som följdenligt att det svenska medlemskapet i EU och det regelbundna samrådet i riksdagens EU-nämnd m.m. kan ha påverkat antalet sammanträden i Utrikesnämnden, utan att detta kan anses innebära att Utrikesnämndens ställning och uppgifter har förändrats. Vidare 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. 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 liksom möjligheten att besluta om absolut

sekretess. Dessa förhållanden ger, anförde 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.

Ansvar för att korrekta uppgifter lämnas

Våren 2008 gällde en granskning näringsminister Maud Olofssons utseende av utredare av trygghetssystem för företagare. Utskottet konstaterade (bet. 2007/08: KU20 s. 213) att näringsministern vid en presskonferens den 22 november 2007 presenterade felaktiga uppgifter om den tidigare utredaren. Såsom ansvarigt statsråd ansvarar näringsministern, anförde utskottet, för sina uttalanden och därmed även för att de uppgifter som hon förmedlar är korrekta. Mot denna bakgrund kunde utskottet notera att departementsledningen senare samma dag offentligt framförde ett beklagande och sina ursäkter. Det är dock inte tillfredsställande, anförde utskottet, att en skriftlig rättelse tillfogades regeringens webbplats först två veckor efter presskonferensen.

En granskning våren 2010 (bet. 2010/11:KU20 s. 222 f.) gällde om Eskil Erlandsson hade gjort sig skyldig till ministerstyre i förhållande till Statens jordbruksverk. I granskningen framkom att felaktiga uppgifter hade kommunicerats på regeringens webbplats, av ministern i olika massmedier och av ministern under hösten 2010 i skriftliga frågesvar i riksdagen. Allmänheten och riksdagen hade därigenom givits en felaktig uppfattning om vad som förevarit. Som utskottet uttalat tidigare ansvarar ansvarigt statsråd för sina uttalanden och därmed även för att de uppgifter som han förmedlar är korrekta. Detta hade även framförts av landsbygdsministern som beklagat det inträffade. Utskottet ansåg att tydliga fel hade begåtts och förutsatte att det inträffade inte skulle komma att upprepas.

Våren 2005 behandlade utskottet tre anmälningar som bl.a. hade det sambandet att de alla innehöll påståenden om att statsråd skulle ha lämnat vilseledande eller oriktiga uppgifter i sina spörsmålssvar (bet. 2004/05:KU20). I två av anmälningarna handlade det om interpellationssvar, medan den tredje anmälan avsåg svar på en skriftlig fråga.

I det första ärendet (s. 45 f.) uttalade utskottet, utan att kommentera huruvida vilseledande uppgifter ansågs ha förekommit i statsrådets svar, att det är respektive statsråd som själv bestämmer hur en interpellation ska besvaras. De två andra ärendena (s. 50 f.) föranledde inte något uttalande från utskottet.

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 enskilde riksdagsledamotens rätt att fråga ett statsråd om sådant som rör dennes 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 som utskottet tidigare hade konstaterat är frågeinstitutet ett led i riksdagens grundläggande kontrollmakt, och genom regleringen av dem förankras den enskilde riksdagsledamotens rätt att fråga ett statsråd om sådant som rör dennes 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 är – som utskottet tidigare har påpekat – mot denna bakgrund uppenbar. Därefter noterade utskottet att konkreta frågor kring bidrag till Moderaterna rör förhållandena i ett politiskt parti. 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 nu aktuella fallet fick frågor om bidrag till sitt parti är det givetvis viktigt att det svar hon lämnar är korrekt. I den svarspromemoria som har upprättats inom Justitiedepartementet påpekas också att det i efterhand kan konstateras att ministerns uttrycks sätt vid den aktuella frågestunden var olyckligt.

Våren 2015 genomförde utskottet en granskning av uppgifter om utrikesminister Margot Wallströms inställda resa till Israel (bet. 2014/15:KU20 s. 272 f.). I sitt ställningstagande uttalade utskottet att det hade gått igenom den kommunikation som varit i frågan, och att granskningen inte gav anledning till något uttalande av utskottet.

Saudiavtalet

Konstitutionsutskottet granskade våren 2006 (bet. 2005/06:KU20 s. 59 f.) om Leni Björklunds undertecknande av avtalet om militärt samarbete med Saudiarabien stred mot gällande svensk krigsmateriellagstiftning och principerna för svensk utrikespolitik. Som ett led i granskningen ställde utskottet vissa frågor till Regeringskansliet, bl.a. vilka överväganden som legat bakom beslutet att ingå avtalet och hur avtalet förhåller sig till riktlinjerna för krigsmaterielexport och annan utlandssamverkan. Som svar anförde Regeringskansliet bl.a. följande. Samförståndsavtalet med Saudiarabien är ett avtal av ram- och paraplykaraktär. Det öppnar för närmare diskussioner om konkreta samarbetsmöjligheter som ligger i båda parterns intresse. Det binder dock inte regeringen, Försvarmakten eller industrin för specifika projekt. Samarbete på olika nivåer och inom olika sektorer ger även unika möjligheter till både formella och informella samtal om utveckling på skilda samhällsområden. Goda och förtroendefulla relationer skapar bättre förutsättningar för att dels framföra kritik, t.ex. när det gäller synen på demokrati och mänskliga rättigheter, dels erbjuda stöd och samarbete för förbättringar. Samarbetsavtalet syftar till att ge en ram för att närmare undersöka möjligheterna till ömsesidigt fördelaktigt och konkret samarbete på olika områden. Inför varje eventuell

exportaffär krävs även i fortsättningen tillstånd från ISP i enlighet med svensk lagstiftning, de i riksdagen förankrade riktlinjerna för krigsmaterielexport och EU:s uppförandekod för export.

Utskottets majoritet (S, M, FP, C och KD) konstaterade att ingåendet av avtalet inte utgjorde tillståndspliktig verksamhet enligt krigsmaterielagstiftningen och fann inte anledning till ytterligare uttalanden med anledning av granskningen. Två ledamöter (MP och V) reserverade sig och menade att eftersom militärt samarbete med Saudiarabien inte borde förekomma för tjänade regeringen kritik för beslutet att ingå avtalet (s. 217).

I en granskning våren 2013 (bet. 2012/13:KU20 s. 288 f.) konstaterade utskottet att samförståndsavtalet med Saudiarabien är ett avtal av paraplykaraktär som ger en ram för fortsatta diskussioner. Det öppnar, måhända ovanligt detaljerat, för närmare diskussioner om konkreta samarbetsmöjligheter. Det binder emellertid inte någondera parten för specifika projekt, utan kräver för sitt förverkligande underavtal, som dessutom enligt svensk lagstiftning kan kräva godkännande av den självständiga myndigheten ISP. Samförståndsavtalet hade redan varit föremål för granskning av utskottet. Vad som framkommit i granskningen gav inte anledning till något nytt uttalande från utskottet.

Nämnas kan att i den granskningen uppgav f.d. statssekreteraren Jonas Hjelm vid utskottets utfrågning att han inte hade någon minnesbild som är så tydlig av exakt hur beredningen av detta ärende gick till. Men hans uppfattning var att det bereddes på sedvanligt sätt. Detta följde normala rutiner, det vill säga att berörda departement var involverade enligt normala rutiner. Därmed transporterades naturligtvis frågan uppåt till respektive politisk ledning inför regeringsbeslut. Vilken exakt information som dåvarande utrikesminister eller statsminister hade i detalj kunde han inte komma ihåg. Jonas Hjelm hade inte någon minnesbild av att detta ärende skulle ha hanterats annorlunda eller att folk skulle ha hållits utanför. Detta hanterades precis som vilket annat regeringsärende som helst. Beredning på sedvanligt sätt innebär att ett ärende initieras från något håll. Det kan vara från tjänstemän, det kan vara från politisk ledning eller från myndighet. Sedan bereds det sedvanligt mellan tjänstemän och med andra parter. Sedan förflyttas ärendet uppåt i departementet och de andra departementen för att slutligen gå till regeringen för ett regeringsbeslut. Tillfrågad hur han skulle karaktärisera en beredningspromemoria som arbetas fram och sedermera föreläggs för statssekreteraren och ministern, och om det är självklart att återge texterna i varje underlag i detalj i en sådan promemoria, eller är det mer ett destillat av vad som har framkommit under beredningen, uppgav Jonas Hjelm att han generellt sett kunde säga att i beredningen av regeringsärenden är det ett flertal instanser i varje departement. Det är tjänstemän, departementsråd som tar ett helhetsgrepp, det är mellan enheter, det är expeditions- och rättschefer som ser till att det följer regeringsformen, lagar och förordningar, och det är statssekreterare, det är politiskt sakkunniga och slutligen naturligtvis en minister som säger: ”Ja, det här motsvarar vad jag tycker. Det här motsvarar vad jag vill gå till mina regeringskolleger med.”

Detaljeringsgraden i föredragningarna för minister, statssekreterare och andra, chefstjänstemän i departementet varierar naturligtvis i karaktären med ärendet.

Såvitt gäller i vilken mån FOI var informerat om förhandlingarna uppgav Jonas Hjelm att de borde ha varit det, och att hans uppfattning var att de var det också.

Promemorior från Regeringskansliet

I en skrivelse av den 26 januari 2016 till Regeringskansliet begärde utskottet svar på vissa frågor. Utskottet tog den 16 februari 2016 emot svars-promemorior som utarbetats inom Regeringskansliet (en promemoria från Statsrådsberedning, två promemorior med bilaga från Utrikesdepartementet och en promemoria med bilaga från Försvarsdepartementet, samtliga daterade den 15 februari 2016, bilaga A3.6.2). En av promemoriorna från Utrikesdepartementet har sekretessmarkering.

Därefter begärde utskottet i en skrivelse av den 25 februari 2016 svar på vissa kompletterande frågor. Den 17 mars 2016 mottog utskottet svars-promemorior som utarbetats inom Regeringskansliet (en promemoria med bilaga från Utrikesdepartementet daterad den 15 mars 2016 och en promemoria från Försvarsdepartementet daterad den 17 mars 2016, bilaga A3.6.3). Promemorian från Utrikesdepartementet har sekretessmarkering.

Med anledning av en fråga från utskottet inkom den 13 maj 2016 en promemoria från Utrikesdepartementet; promemorian har sekretessmarkering.

I promemorian från Statsrådsberedningen bekräftas att statsminister Stefan Löven har gjort de uttalanden som återges ovan under rubriken Samförstånds-avtal med Saudiarabien om militärt samarbete.

I promemorian från Försvarsdepartementet daterad den 15 februari 2016 bekräftas att försvarsminister Peter Hultqvist har gjort de uttalanden som återges ovan under rubriken Samförståndsavtal med Saudiarabien om militärt samarbete.

Processen när det gäller beredningen av regeringsbeslutet att säga upp samförståndsavtalet beskrivs i promemorian från Försvarsdepartementet daterad den 15 februari 2016 enligt följande:

Samförståndsavtalet skrevs under den 15 november 2005 och trädde i kraft samma dag. Avtalet löpte för en tid av fem år och förlängdes automatiskt för samma tid om inte någon av parterna sagt upp avtalet med sex månaders skriftligt varsel innan det löpt ut. Den 15 november 2015 utgjorde slutdatumet för en sådan löptid. Detta är bakgrunden till att en beredning av frågan om avtalets eventuella uppsägning inleddes i början av oktober 2014. I beredningen, som gick till på sedvanligt sätt och i enlighet med de principer som redogörs för i SB PM 2012:1 (rev. 2013 och rev. 2015) Samrådsformer i Regeringskansliet, deltog Försvarsdepartementet, Näringsdepartementet och Utrikesdepartementet. Inledningsvis bereddes frågan inom Försvarsdepartementet. Därefter involverades Utrikesdepartementet och Näringsdepartementet. Under 2015 hade Försvarsdepartementet och Utrikesdepartementet ett flertal kontakter i ärendet. Efter gemensam beredning var ärendet föremål för samordning i Statsrådsberedningens samordningskansli. Efter avslutad

beredning togs ärendet upp och beslutades vid regeringssammanträdet den 12 mars 2015 med försvarsministern som föredragande statsråd.

Den 11 mars 2015 var den gemensamma beredningen och samordningen av regeringsbeslutet om uppsägning av samförståndsavtalet med Saudiarabien avslutad, enligt promemorian från Försvarsdepartementet daterad den 17 mars 2016.

När det gäller *när och hur samförståndsavtalet sades upp i förhållande till Saudiarabien, formellt sett*, uppges i promemorian från Försvarsdepartementet daterad den 15 februari 2016 att Sverige den 12 maj 2015 överlämnade en note och en till noten bifogad skrivelse till Saudiarabien i vilka angavs att regeringen den 12 mars 2015 beslutat att säga upp samförståndsavtalet och att avtalet därmed skulle upphöra att gälla den 15 november 2015. Ambassaden i Riyadh överlämnade noten.

På utskottets fråga *varför regeringen väntade två månader efter regeringsbeslutet den 12 mars 2015 med att överlämna noten med den bifogade skrivelsen till Saudiarabien*, uppges i promemorian från Försvarsdepartementet daterad den 17 mars 2016 att efter regeringsbeslutet tog Regeringskansliet fram en note från Utrikesdepartementet och ett brev från Försvarsdepartementet. Dessa bereddes enligt sedvanliga principer och överlämnades inom den tid som gällde för uppsägningen.

I en promemoria från Utrikesdepartementet daterad den 15 februari 2016 bekräftas att utrikesminister Margot Wallström har gjort de uttalanden som återges ovan under rubriken Utrikesministerns inställda tal på Arabförbundets utrikesministermöte.

När det gäller *vilka uppgifter utrikesminister Margot Wallström eller andra regeringsmedlemmar eller företrädare för regeringen har fått om varför Margot Wallströms tal på Arabförbundets utrikesministermöte ställdes in*, lämnas följande redogörelse i promemorian från Utrikesdepartementet daterad den 15 februari 2016:

Den 8 mars 2015 framförde Arabförbundets generalsekreterare Nabil Elaraby till utrikesministern att hon inte skulle tillåtas att tala vid Arabförbundets utrikesministermöte den 9 mars, eftersom Saudiarabien motsatt sig talet. Skälet som angavs var ett uttalande som utrikesministern gjort i riksdagen om mänskliga rättigheter i Saudiarabien.

Den 9 mars 2015 antog Arabförbundets utrikesministrar ett uttalande som fördömde utrikesministerns yttranden om Saudiarabien i riksdagen. Enligt uttalandet stämde inte utrikesministerns yttrande överens med det faktum att saudisk lagstiftning är grundad på islamisk sharia, som säkerställer bl.a. mänskliga rättigheter.

Efter att talet hade ställts in genomförde Utrikesdepartementet en rad möten med saudiska och andra arabiska företrädare, delvis i syfte att tydliggöra att svenska uttalanden angående mänskliga rättigheter inte utgjorde någon kritik mot islam. Mötena tog också upp det svenska engagemanget i dialogfrågor med muslimska länder. Vid flera möten som utrikesministern höll med arabiska utrikesministrar i anslutning till Arabförbundets möte i Kairo bekräftades att talet ställts in på grund av det skäl som angivits av Saudiarabien. Samma bild gavs vid ett antal övriga diplomatiska kontakter med arabiska företrädare under påföljande veckor, inklusive vid ett möte som kabinetssekreteraren höll med Arabförbundets

medlemsstaters ambassadörer den 16 mars 2015. Inte vid något tillfälle framfördes att Saudiarabien skulle ha haft eller ha angivit andra skäl.

Den 10 mars 2015 mottog Utrikesdepartementet en note från Saudiarabiens ambassad i Stockholm (bilaga A2.6.2) att Saudiarabien kallade hem sin ambassadör med anledning av Margot Wallströms uttalanden i riksdagen den 11 februari 2015 om Saudiarabien.

I promemorian den 13 maj 2016 från Utrikesdepartementet framgår att frågan om uppsägning eller omförhandling av samförståndsavtalet med Saudiarabien inte behandlats i Utrikesnämnden efter regeringsskiftet 2014 och före regeringsbeslutet den 12 mars 2015 att säga upp avtalet. Vidare framgår att frågan om Sveriges relationer med Saudiarabien behandlades vid Utrikesnämndens sammanträde den 15 april 2015.

Utfrågning med utrikesminister Margot Wallström

Utskottet höll den 7 april 2016 en utfrågning med utrikesminister Margot Wallström (bilaga B2). Utfrågningen var uppdelad i en offentlig och en sluten del.

I sin inledning hänvisade Margot Wallström till de skriftliga svar som Regeringskansliet lämnat på utskottets frågor. Där framgår det med all önskvärd tydlighet, sade Margot Wallström, att beskedet om varför hon inte fick tala vid Arabförbundets möte i Kairo den 9 mars 2015 handlade om hennes uttalanden i riksdagen om Saudiarabien och mänskliga rättigheter. Detta besked gavs från Arabförbundets generalsekreterare samt senare också i ett uttalande från Arabförbundets utrikesministrar. Det bekräftades, uppgav Margot Wallström, även i hennes samtal med olika utrikesministrar i anslutning till mötet i Kairo. Margot Wallström hänvisade även till en note från Saudiarabien som överlämnades till Utrikesdepartementet den 10 mars 2015. I den noten finns beskedet att man kallar hem sin ambassadör samma dag, och Saudiarabien hänvisar enbart till de uttalanden som Margot Wallström gjort i riksdagen den 11 februari 2015 som orsak till hemkallandet, framhöll Margot Wallström. Även när det gäller vilka kontakter som förevarit mellan Sverige och Saudiarabien hänvisade Margot Wallström till de skriftliga svaren från Regeringskansliet.

Tillfrågad om Utrikesdepartementets (UD) delaktighet och roll i beredningen av ärendet som rörde samförståndsavtalet, om man delgivit synpunkter kring vilka Saudiarabiens reaktioner skulle kunna bli om samförståndsavtalet sades upp av Sverige och vad UD i beredningsfasen bedömde skulle kunna komma att ske, svarade Margot Wallström i huvudsak följande: Vi har att titta på och bedöma de utrikespolitiska aspekterna av ett sådant här avtal. Naturligtvis fanns det med i bilden. Saudiavtalet har varit en följetong i inte minst svenska medier och i svensk politik i många år. Efter valet 2014 fördes den här debatten vidare, och det har inte på något vis varit okänt att den tillträdande regeringen skulle agera i frågan. Givetvis kunde också Saudiarabien ta del av de ungefär 7 000 artiklar som förekom vid den här tiden, under månaden före beslutet. Det är klart att Saudiarabien under en längre tid

hade kännedom om att det här avtalet var starkt kritiserat samt om att det var under beredning i regeringen.

Vidare uppgav Margot Wallström att det de ansträngt sig att göra var att se till att informera. Saudiarabien kunde förstås via sin representation här följa debatten och förstå vartåt det lutade. ”Så småningom kallade vi också till oss chargé d'affairesen för att tala om att det här var att vänta. Det var ingen hemlighet för någon vartåt det lutade.”

När det gäller det inställda talet, tillfrågades Margot Wallström om kommentarer beträffande ett uttalande av Peter Hultqvist i en artikel på Sveriges radios webbplats. ”Att utrikesminister Margot Wallström stoppades från att tala inför Arabförbundet har inte påverkat regeringens beslut, enligt Peter Hultqvist. Däremot ser han händelsen i Kairo som en konsekvens av att avtalet nu sägs upp och menar att relationen till landet självklart påverkas. – Det har väl med önskvärd tydlighet visats i det offentliga livet den senaste tiden, säger Peter Hultqvist.” Margot Wallström svarade att ”vi har fått ett entydigt besked från Arabförbundet och från utrikesministrar som jag hade kontakt med. I en diplomatisk note som framfördes till oss direkt från Saudiarabien fick vi också ett väldigt tydligt besked om vilken anledningen var till att de ville stoppa mitt anförande i Kairo _ _ _ vi har att bedöma vad som framförts, vad som har sagts och vad som faktiskt har skrivits i en diplomatisk note som överlämnats till oss.”

När Margot Wallström senare fick frågor om det hade förekommit kontakter mellan henne eller någon annan på UD och Peter Hultqvist med anledning av hans uttalande, svarade Margot Wallström att ”frågan beretts gemensamt, så självklart har vi varit i kontakt”, att ”vi är helt överens om det som regeringen har kommit överens om. Vi har också berett dessa svar i Regeringskansliet så att alla vet vad som är svaret på den fråga som nu är föremål för konstitutionsutskottets granskning. Vi är helt överens”, samt att ”jag har svarat på frågan om vad vi har fått för skäl till att talet på Arabförbundets möte i Kairo ställdes in. Svaret finns tydligt redovisat för er. Försvarsminister Peter Hultqvist ska själv svara på om han har sagt att detta väger in i ett sådant beslut som man tar. Det måste han svara på. Jag kan inte kommentera hans ordval, hur han har tänkt i sin helhet eller att det är korrekt återgivet”.

Tillfrågad om tidsaspekten när det gäller regeringens formella uppsägning av samförståndsavtalet, hänvisade Margot Wallström till att det var Försvarsdepartementets ärende, att Regeringskansliets svar återger hur tidschemat och loggen ser ut när det gäller beredningen av ärendet, att beredningen fortgick fram till dess att regeringsbeslutet togs den 12 mars och att man gav besked om uppsägningen inom den angivna tidsramen.

På fråga om det går att säga att det var klart vad regeringen skulle fatta för beslut innan gemensamberedningen var avslutad den 11 mars, alltså dagen innan det formella beslutet fattades, hänvisade Margot Wallström till Försvarsdepartementet och försvarsministern samt refererade till sitt tidigare svar: ”Det var väldigt klart vartåt det lutade, om man säger så.”

Med anledning av en fråga om regeringen och särskilt UD hade övervägt att omförhandla avtalet i stället för att säga upp det, uppgav Margot Wallström. ”Vi fanns ju med i beredningen. Vi lade fram också utrikespolitiska överväganden i beredningen av ärendet, och så småningom landade man på det som blev regeringens beslut den 12 mars.”

Utskottets ställningstagande

Utskottets granskning visar inte annat än att de uppgifter som förmedlats av Margot Wallström om varför hennes tal vid Arabförbundets utrikesministermöte ställdes in är de som framförts till henne och andra företrädare för regeringen. Vidare framstår det som att de företrädare för regeringen som uttalat sig har lämnat korrekta uppgifter om när regeringen fattade beslut i frågan om uppsägning av samförståndsavtalet med Saudiarabien.

I regeringsformen föreskrivs att regeringen fortlöpande ska hålla Utrikesnämndens underrättad om de utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket och överlägga med nämnden om dessa så ofta som det behövs samt att regeringen i alla utrikesärenden av större vikt ska överlägga med nämnden före avgörandet, om det kan ske.

Som utskottet uttalade i sin granskning hösten 2015 är det angeläget att bl.a. strategiska diskussioner om viktiga utrikespolitiska frågor och händelser, äger rum på en konstitutionellt och politiskt sett hög nivå. Utskottet utvecklade då också skäl till att förhållandena i Utrikesnämnden ger alldeles särskilda förutsättningar för information och överläggning om utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket. Givet den uppmärksamhet och betydelse som en uppsägning av avtalet rimligen kunde antas föra med sig i utrikespolitiskt hänseende, får enligt utskottets mening uppsägningen av det aktuella samarbetsavtalet anses ha fallit inom ramen för frågor som bör bli föremål för överläggning i Utrikesnämnden innan regeringen fattar beslut. Regeringen torde vidare 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.

Avslutningsvis vill utskottet med anledning av den utveckling som varit sedan Sveriges inträde i Europeiska Unionen, påminna om att det i sin granskning hösten 2015 framhöll att Utrikesnämndens roll och ställning inte kan anses ha förändrats. I utrikesärenden av större vikt ska regeringen överlägga med nämnden före avgörandet, om det kan ske.

3.7 Beredningen av uppdrag på skolområdet

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1277-2015/16), *bilaga A3.7.1*, begärs att utskottet granskar utbildningsminister Gustav Fridolins agerande vid beredningen av regeringsbeslut. I anmälan hänvisas till att regeringen i direktiv till skolkommissionen och i ett uppdrag till Skolverket i juli 2015 anfört att likvärdigheten har försämrats i svensk skola. Regeringen har hänvisat till en rapport från Skolverket 2012 och till Skolverkets lägesbedömning 2013. Enligt anmälan reviderade Skolverket 2014 sin hållning till att inte längre hävda att likvärdigheten försämrats, utan peka på olika faktorer som kan utgöra en framtida risk för minskad likvärdighet. Anmälaren begär att utskottet granskar om Gustav Fridolin vid beredningen av uppdraget till Skolverket om att ta fram förslag inför fördelning av medel liksom vid beredningen av direktiven till skolkommissionen har iakttagit regeringsformens bestämmelser.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Utbildningsdepartementet, *bilaga A3.7.2*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

I 7 kap. 2 § regeringsformen (RF) uttrycks ett allmänt beredningskrav för regeringsärenden. Enligt bestämmelsen ska behövliga upplysningar och regeringsärenden inhämtas. 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 ansågs därför naturligt att låta ordningen med remisser från regeringen komma till uttryck i regeringsformen. Remissregeln i regeringsformen gäller alla typer av regeringsärenden, såväl författnings- och budgetärenden som förvaltningsärenden. 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.).

Regeringsbesluten m.m.

Skolkommissionen

Den 1 april 2015 beslutade regeringen kommittédirektiv 2015:35 Höjd kunskapsnivå och ökad likvärdighet i svensk skola. Enligt direktiven ska en kommitté – en skolkommission – lämna förslag som syftar till höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och en ökad likvärdighet i skolan. Förslagen ska bl.a. utgå från OECD:s slutliga rekommendationer från den tematiska granskningen av svensk skola.

I direktiven anförts att enligt skollagen (2010:800) ska alla, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet. Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas. Skolans huvuduppgift är att ge alla elever förutsättningar att uppnå de nationella kunskapskraven och målen för utbildningen, dvs. tillräckliga kunskaper för att de ska klara framtida studier och yrkesliv.

Under de senaste årtiondena har kunskapsresultaten sjunkit i den svenska skolan. Flera nationella undersökningar och utvärderingar som genomförs av bl.a. Statens skolverk, Statens skolinspektion och statliga utredningar har under ett flertal år visat på den nedåtgående trenden när det gäller elevernas resultat. Även de internationella studierna Trends in International Mathematics and Science Study (Timss), Programme for International Student Assessment (PISA) och Progress in Reading Literacy Study (Pirls) visar sjunkande kunskapsresultat hos svenska elever. Lärarna är en av de viktigaste faktorerna för elevernas kunskapsutveckling. Den internationella studien Talis (The Teaching and Learning International Survey) från 2013 visar dock att bara var 20:e svensk lärare tycker att läraryrket har hög status. Vidare anförts följande i direktiven (dir. 2015:35 s. 3):

Det finns dessutom en negativ utveckling när det gäller likvärdigheten i svensk skola. PISA-undersökningen 2012 visar att skillnader i resultat mellan skolor har ökat, vilket kan innebära att även likvärdigheten i den svenska skolan har försämrats. Detta bekräftar av Skolverkets analyser som visar att likvärdigheten i den svenska skolan har försämrats över tid (se t.ex. Skolverkets lägesbedömning 2013, Skolverkets rapport 374 från 2012 Likvärdig utbildning i svensk grundskola.). I en studie från Institutet från arbetsmarknads- och utbildnings-politisk utvärdering (IFAU, rapport 2014:25) undersöks vilken påverkan decentralisering, skolval och fristående skolor har haft på resultat och likvärdighet i svensk skola. Enligt studien kan skillnaden mellan skolor när det gäller elevernas förutsättningar och betyg bl.a. bero på ökande boendesegregation.

I direktiven hänvisas till att OECD har ombetts att genomföra en tematisk granskning av den svenska grund- och gymnasieskolan med fokus på grundskolan. OECD redovisade sina preliminära rekommendationer den 2 december 2014. De preliminära rekommendationerna visar att det krävs nationella utvecklingsinsatser inom en rad olika områden för att höja studie-resultaten och kvaliteten i undervisningen och för att öka likvärdigheten i den

svenska skolan. OECD kommer att redovisa sina slutliga rekommendationer i slutet av april 2015.

Statens skolverk är en av de myndigheter som kommissionen ska begära in synpunkter från.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 13 januari 2017. Vissa frågor skulle enligt direktiv 2015:35 redovisas senast den 11 januari 2016 men tiden för de frågorna har förlängts till den 2 maj 2016 (dir. 2015:140).

Uppdrag till Skolverket att ta fram förslag inför fördelning av medel

Regeringen beslutade den 2 juli 2015 att ge Statens skolverk i uppdrag att utifrån en analys föreslå en praktiskt användbar fördelningsnyckel för fördelning av statsbidrag mellan skolor i behov av riktade utvecklingsinsatser (U2015/03774/S). Fördelningsnyckeln ska kunna användas vid bedömningen av hur olika satsningar och riktade statsbidrag ska fördelas mellan skolor, t.ex. statsbidrag som syftar till att öka likvärdigheten mellan skolor.

I den bakgrund som redovisas i regeringsbeslutet anförs att kunskapsresultaten i den svenska grundskolan har sjunkit. Det framgår av såväl nationella mätningar som internationella undersökningar. Nyanlända elever, som varit i Sverige mindre än fyra år, har generellt sett svårare än övriga elevgrupper att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås i grundskolan.

I Skolverkets lägesbedömning från 2013 (rapport 2013:387) görs bedömningen att spridningen i resultat mellan elever har ökat och att det fortsatt finns ett starkt samband mellan socioekonomisk bakgrund och hur väl elever lyckas i skolan. Av lägesbedömningen framgår vidare att skillnaderna även är stora mellan kommunerna när det gäller andelen elever som när de lämnar grundskolan är behöriga till något nationellt program.

Bland det som anförs som skäl för regeringens beslut finns följande (U2015/03774/S s. 4):

Alla elever ska i skolan få det stöd och den stimulans de behöver för att utvecklas så långt som möjligt utifrån sina förutsättningar. Resultaten i svensk grundskola har sjunkit och likvärdigheten mellan olika kommuner och mellan olika skolor har minskat. Mot bakgrund av denna utveckling behöver staten ta ett större ansvar för att höja resultaten i skolor som har låga kunskapsresultat och som är i behov av riktade utvecklingsinsatser.

Skolverket redovisade uppdraget den 28 oktober 2015 genom att ta fram ett förslag till en modell för en fördelningsnyckel för grund- och gymnasieskolan (Skolverkets dnr 2015:00898).

Rapporter från Statens skolverk

I april 2012 presenterade Skolverket rapporten Likvärdig utbildning i svensk grundskola? En kvantitativ analys av likvärdighet över tid (rapport 374 [2012]). Rapporten handlar om likvärdighetens utveckling i grundskolan sedan slutet av 1990-talet utifrån ett antal indikatorer, som alla belyser likvärdigheten i det svenska skolsystemet. Skolverket bedömer att likvärdigheten i den svenska grundskolan har försämrats under den undersökta tidsperioden. Den bedömningen bygger på att variationen i skolors

genomsnittliga resultat har ökat kraftigt och att elevsammansättningen på skolorna betyder alltmer för elevernas resultat.

I ett avsnitt i rapporten diskuteras vad som menas med likvärdighet inom grundskolan. Utgångspunkten för tolkningen av likvärdighetsbegreppet är vad som anges i styrdokumentet för grundskolan. Likvärdighetsbegreppet kan delas upp i tre grundläggande aspekter: lika tillgång till utbildning, lika kvalitet på utbildningen och att utbildningen ska vara kompensande. I rapporten hänvisas till följande uttalande i förarbetena till den nya skollagen (prop. 2009/10:165 s. 638):

Begreppet 'likvärdig' innebär inte att utbildningen ska vara likformig i betydelsen likadan utan att kvaliteten i verksamheten ska vara så hög att de fastställda målen kan uppnås oavsett var i landet verksamheten bedrivs. Hur verksamheten ska utformas för att nå de fastställda målen kan variera beroende på lokala behov och förutsättningar. Det finns olika vägar att nå de fastställda målen. Hänsyn ska tas till barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Det finns utrymme för anpassningar av undervisningen och organisationen av utbildningen till behoven hos olika barn och elever, så länge de tillförsäkras lika tillgång till likvärdig utbildning.

I Skolverkets lägesbedömning 2013 (rapport 387 [2013], s. 9) anføres att den försämrade likvärdigheten är allvarlig. I internationella jämförelser utmärker sig Sverige som ett land där både kunskapsresultat och likvärdighet försämrats under 2000-talet. Skolverket menar att det behövs ytterligare kraftfulla insatser för att förstärka likvärdigheten.

I ett dokument som lades ut på Skolverkets hemsida i april 2014 (såvitt kan utläsas av Skolverkets hemsida) anføres följande:

Skolverket får idag många frågor om likvärdighet i skolan. Skolverkets analyser visar på kraftigt ökande skillnader i kunskapsresultat mellan skolor och även en ökad uppdelning av elever mellan skolor utifrån elevernas familjebakgrund. Skillnader mellan skolor är långtifrån det enda som är viktigt för likvärdigheten men vi bedömer att de ökande skillnaderna är ett allvarligt problem som påverkar möjligheterna till en likvärdig skola negativt.

I ett dokument som lades ut på Skolverkets hemsida den 21 januari 2016 anføres följande:

Att mäta likvärdigheten i ett skolsystem är komplicerat. Olika mått visar på olika aspekter av likvärdighet. Skolverkets bedömning om likvärdigheten i det svenska skolsystemet baseras därför på flera olika indikatorer som tillsammans, efter att de analyserats och diskuterats, visar hur likvärdig den svenska skolan är och hur utvecklingen ser ut. Vidare så påverkas bedömningen hela tiden av nya resultat, från våra egna analyser, forskning och internationella kunskapsmätningar.

Skolverket bedömer att om inga åtgärder görs för att dämpa eller kompensera för den ökade skolsegregationen riskerar svagare elevgrupper, exempelvis nyanlända elever, att drabbas negativt, både vad gäller skolresultat och framtidsutsikter.

Rapport från Svenskt Näringsliv

Den 20 januari 2016 presenterade Svenskt Näringsliv rapporten Likvärdighet i den svenska skolan. I rapporten anfördes att det är svårt att värdera hur likvärdig den svenska skolan är eftersom likvärdighetsbegreppet såsom det är beskrivet i skollagen och förarbetena är mångfacetterat och omfattar ett flertal olika element. Hur likvärdig den svenska skolan är och hur den utvecklats över tiden är därför beroende av hur man tolkar och definierar likvärdighet samt vilka mått som används, datatillgång och andra faktorer. Till detta ska läggas att resultaten kan tolkas på olika sätt. Värderingarna av likvärdigheten i den svenska skolan ska därför värderas mot denna bakgrund av osäkerhet i begreppets betydelse.

Enligt rapporten beror den ökade spridningen i resultat mellan skolor på förändringar i elevsammansättningen på skolorna. Bedömningen av att likvärdigheten i den svenska skolan inte påverkats av de ökade skillnaderna i resultat mellan skolor är dock inte samstämmig. Skolverket avviker i sin uppfattning från många andra bedömare. Skolverket anser enligt rapporten att den mer homogena elevsammansättningen på skolorna i sig är ett mått på att likvärdigheten försämrats.

I ett inlägg i Dagens Eko om rapporten från Svenskt Näringsliv och som det hänvisas till i granskningsanmälan sägs att Skolverkets officiella hållning inte längre är att likvärdigheten försämrats, utan att det i stället finns en risk på sikt för att utbildningen blir mindre likvärdig.

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har i åtskilliga granskningsbetänkanden uppmärksammat beredningen av olika regeringsärenden och framhållit utrednings- och remissväsendets viktiga ställning i den politiska beslutsprocessen.

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 beredningen av regeringsärenden. I sammanfattningen av resultaten av genomgången nämndes bl.a. att vissa omständigheter, t.ex. tidsbrist efter ett val, kan tillåtas påverka beredningsförfarandet. Om möjligt bör regeringen dock planera sitt arbete så att det inte uppstår någon tidsnöd (s. 59 f.).

I granskningsärendet ställde utskottet också frågor till Regeringskansliet om beredningsförfarandet i olika ärendetyper. Av Regeringskansliets svarspromemoria framgick 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/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 (bet. 2008/09:KU10 s. 195).

I utskottets ställningstagande erinrades inledningsvis om att beredningskravet enligt 7 kap. 2 § regeringsformen gäller alla ärenden i vilka regeringen fattar beslut. 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 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.

Utskottet anförde vidare att den konstitutionella praxis som har utvecklats, bl.a. vägledad av utskottets granskning, innebär för vissa ärendetyper såsom lagförslag ett i huvudsak preciserat beredningskrav. För andra ärendetyper är däremot motsvarande vägledning för beredningsförfarandet mindre utvecklad. Enligt utskottets bedömning hade det dock inte framkommit något som föranledde någon invändning från utskottets sida mot de beredningsförfaranden som normalt tillämpas i Regeringskansliet. De skilda rutiner som hade beskrivits för inhämtande av yttranden och upplysningar i olika typer av regeringsärenden får således anses förenliga med de krav som kan ställas på beredningen av regeringsärenden (bet. 2008/09:KU10 s. 63 f.).

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt svar på följande frågor:

- Vilken beredning skedde inför beslutet om direktiven till skolkommissionen den 1 april 2015 (dir. 2015:35) och inför uppdraget att ta fram förslag inför fördelning av medel den 2 juli 2015 (U2015/03774/S)?
- Vilken betydelse hade Skolverkets bedömningar från 2012 och 2013 att likvärdigheten minskade för regeringens nämnda beslut 2015 om direktiv respektive uppdrag till Skolverket?

- I ett dokument från Skolverkets hemsida i april 2014 sägs att skillnader mellan skolor är långtifrån det enda som är viktigt för likvärdigheten men att Skolverket bedömer att de ökande skillnaderna är ett allvarligt problem som påverkar möjligheterna till en likvärdig skola negativt. Beaktades denna bedömning i regeringens nämnda beslut 2015 om direktiv respektive uppdrag till Skolverket och i så fall hur?
- Vilken information har regeringen fått efter 2013 från Skolverket om likvärdigheten i skolan? Hur användes denna information vid regeringens nämnda beslut 2015 om direktiv respektive uppdrag till Skolverket?
- Vilka kommentarer i övrigt ger anmälan och innehållet i denna promemoria anledning till?

Som svar överlämnades den 3 mars 2016 en promemoria som upprättats inom Utbildningsdepartementet (bilaga A3.7.1). I svaret anförs att direktiven till skolkommissionen bereddes i enlighet med de principer som redogörs för i Statsrådsberedningens PM 2012:1, Samrådsformer i Regeringskansliet (rev. 2015).³ Efter att den gemensamma beredningen avslutats gav Utbildningsdepartementet genom delning övriga departement tillfälle att lämna synpunkter på det utkast till direktiv som upprättats. Efter delningen beslutade regeringen direktiven den 1 april 2015.

När det gäller uppdraget till Statens skolverk har tjänstemän från Utbildningsdepartementet under beredningen av uppdraget träffat tjänstemän från Skolverket. Verket fick också ett utkast till uppdrag för eventuella synpunkter. Den gemensamma beredningen av uppdraget följde ovan nämnda principer. Efter att den gemensamma beredningen avslutats beslutade regeringen uppdraget den 2 juli 2015.

Vidare anförs i svaret att skolkommissionen ska lämna förslag som syftar till höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och en ökad likvärdighet i skolan. Bakgrunden till direktiven är bl.a. de svenska elevernas sjunkande kunskapsresultat i internationella mätningar och den ökande andelen elever som inte blir behöriga till gymnasieskolans nationella program.

När det gäller frågan om likvärdighet valde regeringen att i direktiven och i uppdraget till Skolverket uttryckligen hänvisa till Skolverkets rapport 2013:387, som var den senaste rapporten från Skolverket som behandlar den aktuella frågan. Även det material som Skolverket publicerat på sin hemsida utgjorde en del av beslutsunderlaget. Därutöver beaktades en rapport från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (rapport 2014:25) samt OECD:s preliminära rekommendationer från den tematiska granskningen av svensk skola. I rekommendationerna poängterades att det krävs nationella utvecklingsinsatser inom en rad olika områden för att höja studieresultaten och kvaliteten i undervisningen samt för att öka likvärdigheten i den svenska skolan. Skolkommissionens förslag ska enligt direktiven bl.a. utgå från OECD:s slutliga rekommendationer. Skolverkets

³ Statsrådsberedningens PM 2012:1 (rev. 2015) återfinns i bilaga A3.1.2 i detta betänkande.

bedömningar i frågan om likvärdighet var således inte det enda underlag som låg till grund för regeringens beslut.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att de aktuella regeringsbesluten hade beretts och upplysningar inhämtats. Utskottet har inga invändningar mot handläggningen av de aktuella regeringsärendena.

3.8 Hantering av begäran om att få ta del av beräkningar inom Finansdepartementet

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1013-2015/16), *bilaga A3.8.1*, begärs att utskottet granskar om regeringen och statsrådet Ardalán Shekarabi har brutit i sin hantering av en begäran om att få ut en allmän handling. Enligt anmälan bör utskottet även granska om statsminister Stefan Löfven har levt upp till sitt ansvar som regeringschef och chef för Regeringskansliet när det gäller utlämnandet av allmänna handlingar.

Som bakgrund anförs i anmälan att regeringen och allianspartierna under hösten 2015 träffade en migrationsöverenskommelse. I överenskommelsen ingick ett ekonomiskt tillskott till kommuner och landsting som skulle fördelas enligt vissa principer. På regeringens webbplats har man kunnat ta del av en preliminär fördelning av stödet. Vidare anför anmälaren att den exakta beräkning som legat till grund för fördelningen inte framgår.

Anmälaren begärde via Riksdagens utredningstjänst (RUT) att få ta del av beräkningarna. Det svar som RUT fick av regeringen var att beräkningarna inte lämnas ut eftersom de betraktas som arbetsmaterial.

Vidare anför anmälaren att hon den 25 november 2015 per e-post begärde att få ut beräkningarna. Efter att per telefon ha påmint den ansvariga tjänstemannen fick hon den 27 november besked om att hon inte kunde få ut de begärda handlingarna. Den 30 november 2015 begärde anmälaren att frågan om utlämnande skulle prövas av det ansvariga statsrådet. Anmälaren fick den 17 december 2015 ett beslut av regeringen som avsåg hennes begäran. Beslutet var daterat den 10 december 2015 och var undertecknat av finansminister Magdalena Andersson.

Vidare anför anmälaren att hon i en interpellation (ip. 2015/16:231) ställde till Magdalena Andersson ifrågasatte varför hon inte kunde få ut handlingarna. Interpellationen besvarades den 8 december 2015 av statsrådet Ardalán Shekarabi.

Vidare anförs i anmälan att man från Regeringskansliets sida inte iakttagit det skyndsamhetskrav som uppställs i 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen (TF). Anmälaren anför att utöver den långsamma hanteringen på

tjänstemannanivå kan man konstatera att regeringens beslut är daterat den 10 december 2015 men inte kom fram till anmälaren förrän den 17 december 2015. Anmälaren menar att beslutet inte expedierades till henne med den skyndsamhet som TF förutsätter.

Anmälaren anför vidare att statsrådet Ardalan Shekarabi under interpellationsdebatten den 8 december 2015 lämnade uppgifter om innebörden av begreppet allmän handling som kan ifrågasättas. Detta gällde enligt anmälan vilken betydelse avslutandet av ett ärende har för frågan om det föreligger en allmän handling eller inte. Det gällde också vilken betydelse en eventuell publicering av en handling har för samma fråga.

Vidare anför anmälaren att hon under interpellationsdebatten upprepade gånger ställde frågan vem som var ansvarigt statsråd, men att statsrådet Ardalan Shekarabi aldrig svarade på frågan.

Anmälaren menar vidare att statsrådet Ardalan Shekarabi under interpellationsdebatten lämnade olika besked om hanteringen av anmälares begäran om utfående av en allmän handling och att han föregrep prövningen av anmälares begäran att få ta del av en allmän handling.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Finansdepartementet och Regeringskansliets förvaltningsavdelning, *bilaga A3.8.2–3*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Extra ändringsbudget

Regeringen överlämnade till riksdagen den 12 november 2015 proposition 2015/16:47 Extra ändringsbudget för 2015. I propositionen föreslog regeringen bl.a. ett tillfälligt stöd om sammanlagt 9 800 000 000 kronor till kommunerna och landstingen för att hantera den rådande flyktingsituationen med ett stort antal asylsökande och minska trycket på den kommunala ekonomin. Stödet skulle fördelas med 8 330 000 000 kronor till kommunerna och med 1 470 000 000 kronor till landstingen. Fördelningen föreslogs bli baserad på utfallet av statsbidrag till kommuner respektive landsting för mottagande av asylsökande och nyanlända. Vidare skrev regeringen i propositionen att vid fördelningen av medel mellan kommunerna ska antalet asylsökande och nyanlända i en kommun samt fördelningen mellan barn och vuxna i relation till kommunens befolkningstal beaktas. Vid fördelning mellan landstingen ska hänsyn tas till antalet asylsökande och nyanlända i respektive landsting.

Finansutskottet tillstyrkte i betänkande 2015/16:FiU18 förslagen i propositionen. Kammaren biföll utskottets förslag (rskr. 2015/16:92–94).

Begäran om utlämnande av allmän handling

I en rapport den 25 november 2015 från RUT (Fördelning extra ändringsbudget, dnr 2015:1913) anges att RUT vid kontakt med Finansdepartementet inte har fått tillgång till de exakta koefficienterna som ligger till grund för fördelningen av medel men att en generell beskrivning av principerna har delgetts RUT.

Som bilaga till granskningsanmälan finns ett e-postmeddelande den 25 november 2015 från Maria Malmer Stenergard ställt till en tjänsteman vid Regeringskansliet. I e-postmeddelandet skrev Maria Malmer Stenergard att RUT meddelat henne att det inte går att få ut beräkningarna för fördelningen av de extra kommunpengarna, och hon undrar om hon skulle kunna få ett beslut med besvärshänvisning.

Som svar på e-postmeddelandet fick Maria Malmer Stenergard den 27 november 2015 ett e-postmeddelande från tjänstemannen på Regeringskansliet. I svaret anges följande:

Hej,

Du har begärt att få ta del av beräkningarna för fördelningen av de extra medel till kommunerna som föreslagits i regeringens proposition Extra ändringsbudget för 2015 (prop. 2015/16:47).

Någon allmän handling som innehåller de beräkningarna för fördelningen finns inte vid Finansdepartementet. Någon handling kan därför inte lämnas ut. Din begäran kan således inte tillmötesgå.

Detta är ett tjänstemannabesked. Om du inte är nöjd med utfallet av denna prövning kan du begära att frågan om utlämnande prövas av ansvarigt statsråd. Ett beslut av statsrådet krävs för att ett avgörande ska kunna överklagas till regeringen. I stället för att pröva frågan själv, får statsrådet överlämna frågan direkt till regeringen.

Därefter begärde Maria Malmer Stenergard i ett e-postmeddelande den 30 november 2015 att det ansvariga statsrådet skulle pröva frågan.

I ett e-postmeddelande den 17 december 2015 från Regeringskansliet till Maria Malmer Stenergard fanns regeringsbeslutet i frågan bifogat.

Regeringsbeslutet (dnr Fi2015/05381/BA3) är daterat den 10 december 2015 och undertecknat av finansminister Magdalena Andersson. Som skäl för regeringens beslut anges att någon handling som omfattas av begäran och som är allmän inte förvaras hos Regeringskansliet. Beslutet är att regeringen avslår begäran.

E-postmeddelandena och regeringsbeslutet finns som bilagor till granskningsanmälan.

Interpellation

I interpellation 2015/16:231 frågade Maria Malmer Stenergard (M) finansminister Magdalena Andersson:

1. Anser inte finansministern att riksdagsledamöter bör få tillgång till de beräkningar som ligger till grund för regeringens beslut om fördelning av medel till kommuner och landsting?

2. Om finansministern inte anser det, hur menar ministern då att riksdagen ska kunna utöva sin kontrollmakt fullt ut?

I interpellationsdebatten den 8 december 2015 anförde statsrådet Ardalan Shekarabi:

Herr talman! Maria Malmer Stenergard har frågat finansministern om riksdagsledamöter bör få tillgång till de beräkningar som enligt henne ligger till grund för regeringens beslut om fördelning av medel till kommuner och landsting med anledning av migrationsuppgörelsen samt hur riksdagen ska kunna utöva sin kontrollmakt fullt ut om beräkningarna inte lämnas ut.

Arbetet inom regeringen är så fördelat att det är jag som ska svara på interpellationen.

Regeringen har i propositionen Extra ändringsbudget för 2015 (prop. 2015/16:47) föreslagit ett tillfälligt stöd till kommuner och landsting med anledning av flyktingkrisen. Medlen ska fördelas enligt principer som regeringen och allianspartierna kommit överens om och som presenterats i propositionen. Inom Regeringskansliet har en preliminär fördelning av medel mellan kommuner och mellan landsting räknats fram. Regeringen har inte tagit ställning till denna beräkning.

Den preliminära fördelningen har publicerats på regeringens webbsida. Regeringskansliet har vid flera tillfällen lämnat information om tillvägagångssättet för att ta fram beräkningarna på frågor från enskilda kommuner, Sveriges Kommuner och Landsting och riksdagens utredningstjänst. Regeringskansliet har också lämnat besked om vilken statistik som legat till grund för beräkningarna.

Flera personer, däribland Maria Malmer Stenergard, har begärt att få ut beräkningarna för den preliminära fördelningen. Den tjänsteman som tagit ställning till dessa framställningar har bedömt att beräkningarna inte återfinns i några allmänna handlingar. Maria Malmer Stenergard har begärt att det ansvariga statsrådet ska pröva det besked som hon erhållit i denna fråga. Jag vill inte föregå prövningen av hennes begäran men kan konstatera att enskilda riksdagsledamöter har samma möjligheter som allmänheten i övrigt att ta del av allmänna handlingar.

Regeringen har i den ovan nämnda propositionen lämnat den information som utifrån ansvarsfördelningen mellan riksdagen och regeringen anses behövlig. Varken regeringen eller Regeringskansliet har erhållit någon begäran om ytterligare information från finansutskottet, som ansvarat för riksdagens beredning av propositionen. Utskottet har i sitt betänkande föreslagit att riksdagen beslutar i enlighet med regeringens förslag (betänkande 2015/16:FiU18). Om riksdagen beslutar i enlighet med förslaget kommer regeringen att besluta om tilldelningen av medel till kommuner och landsting.

Vidare anförde statsrådet Ardalan Shekarabi:

Herr talman! Underlaget för de preliminära beräkningarna utgör än så länge enbart ett arbetsmaterial i Regeringskansliet. Ärendet kommer att avslutas först när regeringen fattar beslut om fördelningen av medel till kommunerna. Detta beslut kan fattas först när riksdagen tagit ställning till de kommuner som kollektivt ska tilldelas det tillfälliga stödet. Eftersom ärendet inte är avslutat är underlaget inte allmän handling.

I egenskap av riksdagsledamot räknas Maria Malmer Stenergard formellt sett som en enskild individ, och hon kan inte begära ut underlaget för riksdagens räkning. Eftersom underlaget inte är en allmän handling ska det inte lämnas ut till henne. Maria Malmer Stenergard har precis som hon

sa begärt att få frågan om utlämnande av underlaget prövad av regeringen, och regeringen kommer att behandla den begäran i sedvanlig ordning.

Det ska dock sägas att när ärendet om fördelningen avslutas kommer handlingarna i ärendet att bli allmänna, i enlighet med lagstiftningen. Då ska tjänstemannen i Regeringskansliet också ta ställning till vilka minnesanteckningar och underlag som ska arkiveras och därmed bli del av allmänna handlingar. Avsikten är att underlaget kommer att läggas i akten och därmed bli en allmän handling. Då kommer det naturligtvis att hanteras utifrån den lagstiftning som gäller.

Statsrådet Ardalan Shekarabi anförde också:

Herr talman! Jag vill alltså inte föregå själva hanteringen, och det är regeringen som fattar beslutet, så att vi är klara med den ordning som gäller enligt vår lagstiftning.

Eftersom det finns uppgifter som framkommit i medier och också på regeringens webbsida kan man fråga sig om inte det är den allmänna handlingen. Men de uppgifter som är publicerade på hemsidan är en preliminär fördelning som Regeringskansliet har tagit fram och lagt ut för att ge viss ledning om hur medlen kommer att fördelas. Fördelningen görs i enlighet med den överenskommelse som även Moderaterna står bakom.

Den preliminära fördelningen är givetvis en allmän handling eftersom den publiceras. Men publiceringen medför inte att ärendet om fördelning är avslutat eller att de andra handlingarna blir allmänna. Granskningen av fördelningsbeslutet kan ske först när ett beslut om fördelning finns, alltså ett regeringsbeslut. I samband med detta beslut kommer beräkningarna av de enskilda bidragen att finnas tillgängliga.

Vidare anförde statsrådet Ardalan Shekarabi:

Herr talman! Det finns en ordning för detta. Detta regleras ju i vår grundlag, och det är precis den ordning som Regeringskansliet och regeringen följer i de frågor som handlar om utlämnande av allmänna handlingar. Det är självklart den ordning som följs också i detta ärende.

Det är viktigt att komma ihåg att om riksdagen hade bestämt sig för att detta underlag som presenteras av regeringen inte var tillräckligt hade man kunnat begära mer underlag. Det finns en ordning för detta. Men finansutskottet har ju ansett att det finns tillräckligt underlag för att fatta ett beslut utifrån det som presenteras av regeringen. Regeringen har därmed följt den ordning som gäller.

Jag kommer inte att föregå den rättsliga bedömningen av den begäran som interpellanten har lämnat in till Regeringskansliet, utan den ska göras i den ordning som följer av Sveriges grundlag.

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. 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.

I 2 kap. 7 § första stycket TF anges att en handling anses upprättad hos en myndighet när den har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos

myndigheten eller, om handlingen inte hänförs till visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på något annat sätt färdigställts.

Högsta förvaltningsdomstolen fann i ett rättsfall (HFD 2011 ref. 52) att det förhållandet att handlingar i en databas gjorts tekniskt tillgängliga för en annan myndighet för bl.a. statistikframställning innebar att handlingarna måste anses expedierade i den mening som avses i 2 kap. 7 § TF. Av rättsfallet framgår att det är själva tillgången till handlingarna som innebär att de anses expedierade till den andra myndigheten. I domen anför Högsta förvaltningsdomstolen att av rättspraxis kan utläsas att en handling i princip anses expedierad när den har gjorts tillgänglig för någon utomstående, t.ex. en annan myndighet.

På Post- och telestyrelsens webbplats (pts.se) har en vägledning för webbutveckling publicerats. I den anförts att allt som en myndighet publicerar på sin webbplats är allmänna handlingar. Vidare anförts att alla myndigheter är ansvariga för att bevara och göra sina webbplatser tillgängliga över tid, enligt den strategi för bevarande av elektroniska handlingar som varje myndighet måste upprätta enligt Riksarkivets föreskrifter. På Riksarkivets webbplats (riksarkivet.se) anges att myndigheters webbplatser, både interna och externa, är allmänna handlingar som upprättats av myndigheten.

Av 2 kap. 9 § TF framgår att minnesanteckning som har tillkommit hos en myndighet och inte har expedierats inte heller efter den tidpunkt då den enligt 7 § är att anse som upprättad ska anses som allmän handling hos myndigheten, om den inte tas om hand för arkivering. Med minnesanteckning förstås promemoria och annan uppteckning eller upptagning som har kommit till endast för ett ärendes föredragning eller beredning, dock inte till den del den har tillfört ärendet sakuppgift. Utkast eller koncept till en myndighets beslut eller skrivelse och annan därmed jämställd handling som inte har expedierats anses inte som allmän handling, såvida den inte tas om hand för arkivering.

Enligt 2 kap. 12 § TF ska en allmän handling som får lämnas ut på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Om en handling inte kan tillhandahållas utan att en sådan del av handlingen som inte får lämnas ut röjs, ska den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i en avskrift eller kopia. Vidare anges i 2 kap. 13 § TF att den som önskar ta del av en allmän handling även har rätt att mot en fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut samt att begäran att få en avskrift eller kopia av en allmän handling ska behandlas skyndsamt.

Enligt 2 kap. 14 § TF ska begäran att få ta del av en allmän handling göras hos den myndighet som förvarar handlingen, och begäran prövas av myndigheten. Om det finns särskilda skäl får det dock föreskrivas att prövningen vid tillämpningen av bestämmelsen genomförs av en annan myndighet.

I 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, anges att om en anställd vid en myndighet, enligt arbetsordningen eller på grund av ett särskilt beslut, har ansvar för vården av en handling, är det i första hand han eller hon som ska pröva om handlingen ska lämnas ut. I tveksamma

fall ska den anställde låta myndigheten göra prövningen, om det kan ske utan onödigt dröjsmål. Myndigheten ska pröva om handlingen ska lämnas ut om

1. den anställde vägrar att lämna ut handlingen eller lämnar ut den med förbehåll som inskränker en enskilds rätt att röja innehållet eller annars förfoga över handlingen
2. den enskilde begär myndighetens prövning.

Den enskilde ska informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och om att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas.

Hantering av framställningar om att få ut allmänna handlingar som förvaras hos Regeringskansliet

Frågor om att lämna ut allmänna handlingar som förvaras i Regeringskansliet prövas enligt 18 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, förkortad 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.

Om ett regeringsärende faller inom flera departements verksamhetsområden ska det enligt 13 § RKI handläggas i det departement till vilket det huvudsakligen hör. Enligt 15 § RKI ska regeringsärenden som faller inom flera departements verksamhetsområden beredas i samråd med övriga berörda statsråd. Detta gäller också inom ett departement när ett ärende rör fler än ett statsråd.

Gula boken – beslut och protokoll hos regeringen

I Gula boken – beslut och protokoll hos regeringen (SB PM 2012:2) anges bl.a. följande (s. 21 f.).

Det ingår i beredningen av regeringsärenden att man skriver ett s.k. koncept till regeringsbeslut. Konceptet är ett utkast till det beslut som regeringen ska fatta.

Om ärendet är ett förvaltningsärende som behandlas enligt reglerna om gemensam beredning, antecknas det på konceptet – lämpligen under departementsnamnet i dokumenthuvudet – vilka andra departement eller enheter i departementet som deltar i beredningen.

Enligt 28 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet svarar huvudmannen (oftast enhetschefen) för att det upprättas koncept till regeringens beslut, att uppgifterna i konceptet är riktiga och att den handling som expedieras stämmer överens med regeringens beslut. I 24 § anges det att expeditionschefen ska granska koncepten slutligt. När det gäller lagar och andra författningar är det enligt 25 § i stället rättschefen

som svarar för den slutliga granskningen. Konzepten ska därför godkännas och signeras av huvudmannen och expeditionschefen eller av rättschefen.

Vanligen sätter först handläggaren sin signatur till vänster om ärendemeningen. Huvudmannen gör eventuella rättelser och sätter sin signatur, också till vänster om ärendemeningen. Expeditionschefen eller rättschefen kan också göra rättelser och sätter sin signatur i övre högra hörnet.

— — —

När konceptet är godkänt och eventuella ändringar är införda i texten görs det om till den originalhandling som ska skrivas under och expedieras.

Beslut av JO

Justitieombudsmännen (JO) prövar årligen flera ärenden som gäller hanteringen av framställningar om att få ut allmänna handlingar. I ett flertal beslut har JO uttalat att besked i en utlämnande fråga normalt bör lämnas redan samma dag som begäran har gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten ska kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Härtill kommer att ett visst dröjsmål är ofrånkomligt, om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material (jämför JO 1981/82 s. 282, JO 1986/87 s. 221 och JO 2002/03 s. 458). I sådana fall kan det många gånger vara lämpligt att successivt lämna besked om vad som kan lämnas ut.

JO kritiserade i ett beslut (dnr 4506-2102) Regeringskansliet för att en allmän handling lämnades ut först efter tre dagar trots att den borde ha kunnat lämnas ut omgående.

Vid en granskning (dnr 639-2012, 2463-2012 och 2732-2012) JO genomförde med anledning av ett antal anmälningar från journalister konstaterade JO att granskningen visade att det i Regeringskansliet funnits brister i organisation, ansvarsförhållanden och rutiner som bidragit till att tryckfrihetsförordningens krav på att allmänna handlingar ska utlämnas skyndsamt åsidosatts vid upprepade tillfällen. Granskningen tydde på att bristerna var av ett grundläggande slag. JO anförde att organisationen inte var anpassad till offentlighetsprincipen.

Tidigare granskning

Under riksmötet 2010/11 granskade utskottet handläggningen av regeringsärenden i vilka regeringen hade haft att ta ställning till framställningar om att få ut allmänna handlingar. De ärenden som granskades gällde framställningar till Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet, i vilka regeringsbeslut fattats under 2009. Framställningar som avgjorts på tjänstemannanivå ingick inte i granskningen.

Utskottet gjorde följande uttalande med anledning av denna granskning (2010/11:KU10 s. 31).

Rätten att ta del av allmänna handlingar är av central betydelse för opinionsbildning, debatt och granskning. För att denna rätt ska kunna upprätthållas ska prövningen av en begäran att få ta del av en allmän

handling eller en kopia av en allmän handling enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser göras genast eller så snart det är möjligt respektive skyndsamt (2 kap. 12–13 §§ tryckfrihetsförordningen). Det kan i enskilda fall vara nödvändigt med ett visst dröjsmål t.ex. därför att framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material.

Utskottet har tidigare uttalat att kravet på skyndsamt i 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen innebär att en begäran om kopior av allmänna handlingar ska behandlas med förtur (bet. 2002/03:KU20⁴ s. 134) och att en tidsutdräkt om sju veckor är för lång i ett ärende om utfående av en allmän handling (bet. 2009/10:KU10 s. 18).

I årets granskning visar de långa mediantiderna (drygt elva respektive sex veckor) och genomsnittliga tiderna (drygt tolv respektive drygt åtta veckor) på för långa handläggningstider i flera av de granskade ärendena. Dessa avser samtliga regeringsärenden om utfående av allmänna handlingar som handlagts i UD och Försvarsdepartementet under 2009. Det sagda talar enligt utskottets mening för att det finns brister i handläggningsrutinerna. Utskottet anser att det finns anledning för Regeringskansliet att se över sina rutiner för handläggning av denna typ av ärenden.

Våren 2013 granskade utskottet (bet. 2012/13:KU20 s. 219 f.) Näringsdepartementets hantering av begäran om att ta del av allmänna handlingar m.m. Utskottet anförde bl.a. att statsministern bär ett övergripande ansvar för att man inom Regeringskansliet som helhet har den organisation och de rutiner som krävs för att tryckfrihetsordningens regler om handlingsutlämnande ska kunna efterlevas. Utskottet bedömde i likhet med JO att Regeringskansliets organisation inte är anpassad till de krav som följer av offentlighetsprincipen. Utskottet förutsatte dock att man inom Regeringskansliet påskyndar det förbättringsarbete som har inletts för att tryckfrihetsordningens skyndsamhetskrav ska kunna upprätthållas vid handläggningen av utlämnandearrenden.

I samband med granskningen våren 2011 av jordbruksministrarnas styrning av Jordbruksverket uttalade utskottet (bet. 2010/11:KU20 s. 231) att utskottet under granskningen hade fått kunskap om att uppgifter i texter från föregående mandatperiod på regeringens webbplats hade ändrats. Dessa ändringar hade skett genom att ord bytts ut i den ursprungliga notisen e.d. Utskottet ville framhålla att ändringar eller rättelser av sakinnehåll i tidigare slutbehandlade dokument alltid bör göras genom att en skriftlig ändring eller rättelse fogas till det dokument där den ursprungliga uppgiften fanns.

Promemorior från Regeringskansliet

Svarspromemorior den 16 februari 2016

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet den 26 januari 2016 svar på följande frågor.

- Vad var anledningen till att regeringens beslut daterat den 10 december 2015 (dnr Fi2015/05381/BA3) skickades till Maria Malmer Stenergård först den 17 december 2015?

⁴ Av misstag hänvisas till fel betänkande i ställningstagandet; den korrekta hänvisningen ska vara till betänkande 2003/04:KU20 s. 134.

- På vilket sätt beaktades skyndsamhetskravet i tryckfrihetsförordningen vid hanteringen av Maria Malmer Stenergards begäran om att ta del av en handling?
- Vilket statsråd var ansvarigt för att bereda beslut om begäran att ta del av allmänna handlingar rörande fördelningen av det tillfälliga stöd till landstingen och kommunerna som föreslogs i den extra ändringsbudgeten (prop. 2015/16:47)?
- Har någon handling som innehåller beräkningarna för fördelningen av de extra medel till kommunerna som föreslogs i proposition 2015/16:47 expedierats eller på annat sätt upprättats och i så fall när?
- Har det aktuella ärendet tillförts sakuppgift genom eller i samband med beräkningarna?
- Har ärendet inom vilket beräkningarna gjordes slutbehandlats och i så fall när?
- Har handlingar med beräkningarna tagits om hand för arkivering?
- Vilka kommentarer föranleder det som anförs i anmälan om att statsrådet Ardalán Shekarabi vid interpellationsdebatten den 8 december 2015 föregrep beslutet med anledning av Maria Malmer Stenergards begäran om att ta del av en allmän handling?
- Vilka kommentarer föranleder det som anges i anmälan om vad statsrådet Ardalán Shekarabi i interpellationsdebatten den 8 december 2015 anförde om innebörden av en allmän handling?
- Vilka åtgärder har vidtagits med anledning av vad konstitutionsutskottet tidigare uttalat om att Regeringskansliets organisation inte är anpassad till de krav som följer av offentlighetsprincipen och påskyndande av det inledda förbättringsarbetet för att tryckfrihetsordningens skyndsamhetskrav ska kunna upprätthållas vid handläggningen av utlämnandeärenden?
- Vilka kommentarer och upplysningar i övrigt föranleder anmälan och denna promemoria?

Som svar överlämnades den 16 februari 2016 två promemorior som upprättats inom Finansdepartementet och Regeringskansliets förvaltningsavdelning (bilaga A3.8.2).

I svarspromemorian från Finansdepartementet anförs att innan beslutet kunde expedieras till Maria Malmer Stenergard krävdes att de ordinarie rutinerna för färdigställande och expediering av beslut av detta slag följdes (se Gula boken – beslut och protokoll hos regeringen SB PM 2012:2 s. 21 ff.). I enlighet med rutinerna kompletterade den ansvarige handläggaren konceptet till beslut efter regeringssammanträdet och stämde av det mot protokollet från sammanträdet. Därefter lämnade handläggaren konceptet till expeditions- och rättschefen i Finansdepartementet för slutlig granskning. Efter att expeditions- och rättschefen godkänt utformningen av beslutet tog handläggaren fram en originalhandling som, efter att handläggaren skrivit under den, lämnades till det föredragande statsrådet för underskrift. Efter det att handlingen

undertecknats kunde regeringens beslut expedieras till Maria Malmer Stenergard.

Vidare anförts i promemorian att Maria Malmer Stenergard den 27 november 2015 fick ett tjänstemannabesked med anledning av hennes begäran, dvs. två dagar efter att begäran inkommit. När Maria Malmer Stenergard den 30 november samma år återkom till Finansdepartementet med en begäran om att det ansvariga statsrådet skulle pröva frågan lämnades frågan till regeringen för prövning. Handläggningen följde sedvanliga beredningsrutiner. Efter att beredningen avslutats togs ärendet upp vid första möjliga regeringssammanträde. Beslutet expedierades därefter till Maria Malmer Stenergard per e-post.

Det anförts också i promemorian att statsrådet Magdalena Andersson ansvarade för beredningen av beslutet, eftersom den aktuella handlingen tagits fram av en av de enheter som hon ansvarar för.

Vidare anförts att handlingen med den slutliga beräkningen togs fram inför regeringens beslut om regleringsbrev för 2015 om anslaget Tillfälligt stöd till kommuner och landsting under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner. Denna handling omhändertogs för arkivering i samband med att detta ärende slutbehandlades den 17 december 2015 (Fi2015/05568/K). Handlingen innehåller en beskrivning av utgångspunkterna för beräkningen, en redovisning av hur beräkningarna har utförts och resultatet av dessa. De statistiska uppgifter som legat till grund för beräkningarna har hämtats från andra ärenden i Regeringskansliet och från Migrationsverkets webbsida.

I promemorian anförts också att de uppgifter som statsrådet Ardalán Shekarabi lämnade vid interpellationsdebatten om prövningen av Maria Malmer Stenergards framställan utvecklade den motivering som lämnats av tjänstemannen vid Regeringskansliet. Detta var den ståndpunkt som gällde fram till dess att det ansvariga statsrådet eller regeringen prövat frågan. Statsrådet var också vid debatten tydlig med att regeringen skulle ta ställning till om handlingen kunde lämnas ut och att han inte avsåg att föregripa den prövningen.

Vidare anförts i promemorian att vad som utgör en upprättad handling följer av 2 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen (TF). Av regleringen framgår att en handling kan vara upprättad, även om det ärende som handlingen hör till inte är avslutat. Det krävs då att någon av de övriga förutsättningarna för detta är uppfylld, t.ex. att handlingen har expedierats. Handlingar som hänför sig till ett visst ärende, och som inte expedierats, anses dock som upprättade när ärendet slutbehandlats hos myndigheten. Detta gäller dock inte om handlingen utgör en minnesanteckning enligt 2 kap. 9 § TF. I interpellationsdebatten uppmärksammade statsrådet Ardalán Shekarabi att vissa uppgifter med koppling till den handling som begärts utlämnad hade gjorts tillgängliga på Regeringskansliets webbplats. Uttalandet var inte ägnat att ange vad som enligt 2 kap. TF krävs för att en handling ska anses som allmän enligt tryckfrihetsförordningen.

I svarspromemorian från Regeringskansliets förvaltningsavdelning anfördes att Regeringskansliet arbetar kontinuerligt med att förbättra rutinerna och kompetensen för att framställningar om att få ta del av allmänna handlingar ska behandlas i enlighet med tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav. Förvaltningsavdelningens rättssekretariat, som är den enhet som samordnar och bistår departementen i frågor om att få ta del av allmänna handlingar som rör flera departement, tillfördes hösten 2013 ytterligare resurser som en del i detta arbete. Vidare ställdes under 2015 fler handläggare inom Förvaltningsavdelningens rättssekretariat till förfogande för handläggning av utlämnandeärenden.

Svarspromemoria den 17 mars 2016

Utskottet begärde den 25 februari 2016 genom en skrivelse till Regeringskansliet svar på följande kompletterande fråga: När avslutades ärendet vad gällde den extra ändringsbudgeten, dvs. proposition 2015/16:47? Vilka handlingar omhändertogs för arkivering i det ärendet?

Som svar överlämnades den 17 mars 2016 en promemoria från Finansdepartementet (bilaga A3.8.3).

I svarspromemorian anfördes att ärendet (Fi2015/05166/BATOT) avslutades den 12 november 2015 då regeringen beslutade propositionen Extra ändringsbudget för 2015 (prop. 2015/16:47). I ärendet har finansministerns och civilministerns anmälningar till propositionen omhändertagits för arkivering.

Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar att regeringens beslut med anledning av den aktuella begäran att ta del av handlingar är daterat den 10 december 2015 och att beslutet sändes till den som begärt ut handlingarna först den 17 december 2015. Mot bakgrund av det skyndsamhetskrav som gäller enligt tryckfrihetsförordningen vad gäller utlämnande av allmänna handlingar är det inte tillfredsställande att så lång tid förflyter mellan det att beslutet fattas med anledning av en begäran och expediering av beslutet. Att beslutet innebar att inga handlingar kunde lämnas ut föranleder ingen annan bedömning.

3.9 Hantering av begäran om att få ta del av brev till Saudiarabien

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1263-2015/16), *bilaga A3.9.1*, begärs att utskottet granskar om statsministern och regeringen har brutit i relation till de krav som tryckfrihetsförordningen ställer på Regeringskansliets organisation och rutiner vad gäller utlämnande av handlingar.

Anmälaren anför att under våren 2015 var Sveriges relation till Saudiarabien ansträngd. Statsminister Stefan Löfven skickade därför enligt ett uttalande han gjorde i medierna den 28 mars ett brev till Saudiarabiens kung. Vidare anføres i anmälan att Aftonbladet och andra medier begärde ut statsministerns brev under morgonen den 30 mars, men att brevet föreföll vara borta. Vid 13-tiden samma dag fick en journalist på Aftonbladet till svar från registratören på Statsrådsberedningen att man höll på att undersöka var brevet fanns. Ett par timmar senare meddelades att alla begäran om att ta del av brevet lämnats över till Utrikesdepartementet. Klockan 15.45 fick Aftonbladets journalist information från Utrikesdepartementet att man ännu inte hade identifierat något brev. Klockan 18.30 meddelade en pressekreterare vid Utrikesdepartementet att brevet fanns på departementet och att det var diariefört.

Vidare anføres i anmälan att på tisdagseftermiddagen meddelade Utrikesdepartementet att breven – det visade sig vara två – hade sekretessprövats och sekretessbelagts i sin helhet.

Enligt anmälan framgår inte av medierapporteringen när de båda breven skrevs, men såvitt är känt överlämnades breven till Saudiarabiens kung av regeringens sändebud fredagen den 27 mars. Vidare anføres i anmälan att trots att journalister bad om att få ut statsministerns brev under måndagsmorgonen den 30 mars dröjde det ända till kl. 18.30 innan man över huvud taget kunde finna dem.

Det beskrivna händelseförloppet leder enligt anmälaren till frågan om huruvida regeringens organisation och rutiner lever upp till reglerna om diarieföring och handlingsutlämnande i tryckfrihetsförordningen.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Utrikesdepartementet och Regeringskansliets förvaltningsavdelning, *bilaga A3.9.2*.

Utredning i ärendet

Uppgifter i massmedierna

I två artiklar publicerade den 30 mars 2015 och den 31 mars 2015 på Aftonbladets webbplats (aftonbladet.se) med rubrikerna Löfvens brev till Saudiarabien återfunnet respektive UD hemligstämplar Löfvens brev till saudiske kungen framgår det som återges i anmälan om breven från statsminister Stefan Löfven.

Uppgifter på regeringens webbplats

På regeringens webbplats anges (publicerat den 28 mars 2015) under rubriken Regeringens sändebud i samtal med saudiarabiske kungen följande:

Regeringens sändebud Björn von Sydow har idag i Riyadh fört fram regeringens väl kända önskan om respektfulla och goda relationer mellan Saudiarabien och Sverige. Det har skett i samtal mellan Björn von Sydow och Kung Salman bin Abdulaziz al-Saud och Prins Mohammed bin Salman tidigare idag. Vid samtalet har Björn von Sydow framfört denna önskan och svenska regeringens vilja att utveckla de bilaterala relationerna mellan Saudiarabien och Sverige.

Det är mycket positivt att regeringens sändebud har tagits emot av Kung Salman bin Abdulaziz al-Saud och Prins Mohammed bin Salman, säger utrikesminister Margot Wallström. Vi hoppas snart se den saudiska ambassadören tillbaka i Stockholm och återgå till normala förbindelser mellan våra länder. De många kontakter vi haft från ett brett spektrum av det svenska samhället bidrar till att relationen mellan Saudiarabien och Sverige ser ut att normaliseras, liksom att vi framfört att vi inte avsett att förolämpa islam eller Saudiarabien.

Gällande ordning

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. 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.

I 2 kap. 7 § första stycket TF anges att en handling anses upprättad hos en myndighet när den har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till ett visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

En handling som uppfyller ovannämnda krav och som inte kan hemlighållas med stöd av bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, ska på begäran lämnas ut även om den vid tidpunkten för sökandens hemställan inte hunnit diarieföras.

Enligt 2 kap. 12 § TF ska en allmän handling som får lämnas ut på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Om en handling inte kan tillhandahållas utan att en sådan del av handlingen som inte får lämnas ut röjs, ska den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i en avskrift eller kopia. Vidare anges i 2 kap. 13 § TF att den som önskar ta del av en allmän handling även har rätt att mot en fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut samt att begäran att få en avskrift eller kopia av en allmän handling ska behandlas skyndsamt.

Justitieombudsmännen (JO) prövar årligen flera ärenden som gäller hanteringen av framställningar om att få ut allmänna handlingar. I ett flertal beslut har JO uttalat att besked i en *utlämnandefråga normalt bör lämnas redan samma dag som begäran har gjorts*. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten ska kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Härtill kommer att ett visst dröjsmål är ofrånkomligt, om

framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material (jfr JO 1981/82 s. 282, JO 1986/87 s. 221, JO 2002/03 s. 458 och JO 2015/16 s. 665). I sådana fall kan det många gånger vara lämpligt att successivt lämna besked om vad som kan lämnas ut.

Enligt 2 kap. 14 § TF ska en begäran att få ta del av en allmän handling göras hos den myndighet som förvarar handlingen och begäran prövas av myndigheten. Om det finns särskilda skäl får det dock föreskrivas att prövningen vid tillämpningen av bestämmelsen ska ankomma på annan myndighet.

I 5 kap. 1 § OSL ska allmänna handlingar registreras så snart de har kommit in eller upprättats hos en myndighet. Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver inte registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats. Om det är uppenbart att en allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, behöver den varken registreras eller hållas ordnad.

JO anförde i ett beslut (JO 2002/03 s. 494) att den ovillkorliga skyldigheten att registrera allmänna handlingar endast gäller handlingar som omfattas av sekretess och att sådana handlingar ska registreras utan dröjsmål. Vidare anförde JO att registrering ska ske så snart det är praktiskt möjligt, normalt samma dag som – eller senast dagen efter – handlingen kom in eller upprättades.

Tidigare granskning

Under riksmötet 2010/11 granskade utskottet handläggningen av regeringsärenden i vilka regeringen hade haft att ta ställning till framställningar om att få ut allmänna handlingar. De ärenden som granskades gällde framställningar till Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet, i vilka regeringsbeslut fattats under 2009. Framställningar som avgjorts på tjänstemannanivå ingick inte i granskningen.

Utskottet gjorde följande uttalande med anledning av denna granskning (2010/11:KU10 s. 31):

Rätten att ta del av allmänna handlingar är av central betydelse för opinionsbildning, debatt och granskning. För att denna rätt ska kunna upprätthållas ska prövningen av en begäran att få ta del av en allmän handling eller en kopia av en allmän handling enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser göras genast eller så snart det är möjligt respektive skyndsamt (2 kap. 12–13 §§ tryckfrihetsförordningen). Det kan i enskilda fall vara nödvändigt med ett visst dröjsmål t.ex. därför att framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material.

Utskottet har tidigare uttalat att kravet på skyndsamt i 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen innebär att en begäran om kopior av allmänna handlingar ska behandlas med förtur (bet. 2002/03:KU20⁵ s. 134) och att en tidsutdräkt om sju veckor är för lång i ett ärende om utfäende av en allmän handling (bet. 2009/10:KU10 s. 18).

⁵ Av misstag hänvisas till fel betänkande i ställningstagandet; den korrekta hänvisningen ska vara till betänkande 2003/04:KU20 s. 134.

I årets granskning visar de långa mediantiderna (drygt elva respektive sex veckor) och genomsnittliga tiderna (drygt tolv respektive drygt åtta veckor) på för långa handläggningstider i flera av de granskade ärendena. Dessa avser samtliga regeringsärenden om utfående av allmänna handlingar som handlagts i UD och Försvarsdepartementet under 2009. Det sagda talar enligt utskottets mening för att det finns brister i handläggningsrutinerna. Utskottet anser att det finns anledning för Regeringskansliet att se över sina rutiner för handläggning av denna typ av ärenden.

Våren 2013 granskade utskottet (bet. 2012/13:KU20 s. 219 f.) Näringsdepartementets hantering av begäran om att ta del av allmänna handlingar m.m. Utskottet anförde bl.a. att statsministern bär ett övergripande ansvar för att man inom Regeringskansliet som helhet har den organisation och de rutiner som krävs för att tryckfrihetsordningens regler om handlingsutlämnande ska kunna efterlevas. Utskottet bedömde i likhet med JO att Regeringskansliets organisation inte är anpassad till de krav som följer av offentlighetsprincipen. Utskottet förutsatte dock att man inom Regeringskansliet påskyndar det förbättringsarbete som har inletts för att tryckfrihetsordningens skyndsamhetskrav ska kunna upprätthållas vid handläggningen av utlämnandeärenden.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet begärde den 9 februari 2016 genom en skrivelse till Regeringskansliet svar på följande frågor:

- När och på vilket sätt expedierades eller upprättades de brev till Saudiarabiens kung som omnämns i anmälan och i de tidningsartiklar som anmälaren hänvisar till? När diariefördes breven?
- Vilka kommentarer föranleder det som anges i anmälan och de tidningsartiklar som omnämns i anmälan om att breven begärdes ut på morgonen måndagen den 30 mars 2015, att uppgift om att breven fanns och var diarieförda vid Utrikesdepartementet lämnades klockan 18.30 samma dag samt att beslut om att breven omfattades av sekretess meddelades nästa dags eftermiddag?
- Utskottet har i tidigare granskningar uttalat att det finns anledning för Regeringskansliet att se över sina rutiner för handläggningen av ärenden om utfående av allmänna handlingar (2010/11) och att utskottet förutsätter att man inom Regeringskansliet påskyndar det förbättringsarbete som har inletts för att tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav ska upprätthållas (2012/13). Hur har detta arbete fortskridit?
- Vilka kommentarer eller upplysningar i övrigt föranleder anmälan och denna promemoria?

Som svar på frågorna överlämnades den 1 mars 2016 promemorior från Utrikesdepartementet och Regeringskansliets förvaltningsavdelning (bilaga A3.9.2)

I svarspromemorian från Utrikesdepartementet anføres att Statsrådsberedningen torsdagen den 26 mars 2015 överlämnade två brev

underskrivna av statsministern, daterade den 24 respektive den 26 mars 2015, till Mellanöstern- och Nordafrikaenheten vid Utrikesdepartementet (UD-MENA) för vidarebefordran till den saudiska regeringen. Fredagen den 27 mars 2015 vid 21-tiden lokal tid genomförde regeringens särskilda sändebud Björn von Sydow ett möte med Saudiarabiens kung i Riyadh. Björn von Sydow åtföljdes av bl.a. dåvarande enhetschefen för UD-MENA. Vid mötet med Saudiarabiens kung överlämnades breven från statsministern. Vidare anför i promemorian att breven därigenom blev expedierade. Påföljande arbetsdag, måndagen den 30 mars 2015, lämnades kopior av de två aktuella breven av UD-MENA till Utrikesdepartementets registrator för registrering. Samma dag registrerades handlingarna i Utrikesdepartementet och tilldelades dnr UF2015/20886/UD/MENA respektive UF2015/20889/UD/MENA.

Vidare anför i svarspromemorian att de två första framställningarna om att få ta del av statsministerns brev inkom lördagen den 28 mars 2015 till Utrikesdepartements pressjour respektive pressekreterare vid Statsrådsberedningen. Under måndagen den 30 mars 2015 inkom ytterligare framställningar till Utrikesdepartementet och Statsrådsberedningen. De framställningar som inkom till Statsrådsberedningen lämnades över till Utrikesdepartementet. Måndagen den 30 mars 2015 påbörjades handläggningen av utlämnandeärendena i Utrikesdepartementet genom att handläggare vid rättssekretariatet mottog de olika framställningarna för registrering och påbörjade eftersökning inom departementet för att lokalisera breven. Rättssekretariatet i Utrikesdepartementet mottog breven från UD-MENA under eftermiddagen den 30 mars 2015 och påbörjade omgående sekretessprövningen. På kvällen den 30 mars 2015 ringde pressekreteraren vid Utrikesdepartementet upp Aftonbladet för att bekräfta att breven fanns i Utrikesdepartementet och att de var diarieförda. Den 31 mars 2015 avslutades den sekretessprövning som hade påbörjats föregående dag. Totalt hade då elva framställningar om att få ta del av breven inkommit eller överlämnats till Utrikesdepartementet. Besked om utfallet av prövningen upprättades till samtliga frågeställare. Beskeden lämnades samtidigt till alla frågeställarna under eftermiddagen.

I svarspromemorian från Regeringskansliets förvaltningsavdelning anför att Regeringskansliet arbetar kontinuerligt med att förbättra rutinerna och kompetensen för att framställningar om att få ta del av allmänna handlingar ska behandlas i enlighet med tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav. Förvaltningsavdelningens rättssekretariat, som är den enhet som samordnar och bistår departementen i frågor om att få ta del av allmänna handlingar som rör flera departement, tillfördes hösten 2013 ytterligare resurser som en del i detta arbete. Vidare ställdes under 2015 fler handläggare inom Förvaltningsavdelningens rättssekretariat till förfogande för handläggning av utlämnandeärenden.

Utskottets ställningstagande

I granskningen har inte framkommit annat än att framställningarna om att få ta del av breven till Saudiarabiens kung har hanterats på ett rimligt sätt.

Granskningen ger inte anledning till något ytterligare uttalande av utskottet.

3.10 Dokumentationen av säkerhetspolitiska rådets möten och uttalanden därom

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som kommit in till konstitutionsutskottet (dnr 1229-2015/16), *bilaga A3.10.1*, begärs att utskottet granskar frågan om dokumentation av det s.k. säkerhetspolitiska rådets möten. I anmälan hänvisas till att statsministern i samband med ett interpellationssvar uttalat att det förs minnesanteckningar och att regeringen är ansvarig för dokumentation som kan göra att riksdagen kan följa regeringens arbete. När därefter minnesanteckningarna begärdes ut av en ledamot fick denne svaret att det inte fanns några allmänna handlingar i Regeringskansliet som motsvarade hans begäran. I ett svar på en skriftlig fråga bekräftade senare justitie- och migrationsministern att anteckningar existerade men att Regeringskansliet inte betraktade dem som allmänna handlingar. I anmälan hänvisas också till vad konstitutionsutskottet uttalade i sin granskning av regeringens hantering av flodvågskatastrofen i fråga om vikten av dokumentation.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat en promemoria som upprättats inom Statsrådsberedningen, *bilaga A3.10.2*.

Utredning i ärendet

Säkerhetspolitiska rådet

Vid en presskonferens i november 2014 om Försvarmaktens analys av underrättelseoperationen i Stockholms skärgård gjorde statsminister Stefan Löfven följande uttalande:

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

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

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

I den efterföljande debatten uppgav statsministern följande (anförande 5):

Det är klart att vi för anteckningar om vi behöver göra någonting till nästa möte. Men det är inget beslutsorgan. Detta är ett koordinerande och beredande organ som vid behov ska ta förberedande arbete till det eller de departement som är berörda av ärendet.

Han anförde vidare följande (anförande 9 och 11):

Fru talman! Jag vill börja med att säga att det är regeringen som beslutar, det är regeringen som drar de skarpa slutsatserna och det är självfallet också regeringen som är ansvarig för den dokumentation som kan göra att riksdagen kan följa regeringens arbete. Detta tänker regeringen göra.

Det innebär i det här fallet att vi såklart för minnesanteckningar över vad vi har sagt för att vi ska komma ihåg vad vi tänkte diskutera vidare nästa gång. Det innebär däremot inte att vi på rådet fastslår viktiga slutsatser som är regeringsbeslut. Jag är väldigt nogga med att dra den linjen. Hela regeringen är ansvarig för regeringens arbete, och då kan man inte begränsa regeringens befogenheter i den andra änden så att det bara är några som ska få göra detta.

Detta är ett koordinerande och förberedande organ, och regeringen är överens om att det är bra om ett antal statsråd kan få ett mer fokuserat ansvar för att koordinera dessa ärenden. Men besluten ligger hos regeringen, och dokumentation ska självfallet ske på ett sådant sätt att regeringsbesluten kan granskas av riksdagen.

Det är viktigt att ha sagt detta.

— — —

Med all respekt för Hans Wallmark tänker jag själv besluta om vilka frågor som ska tas upp i rådet. Vilka frågor som ska tas upp kommer inte att vara till allmän diskussion i parlamentet. Det gäller inte heller flygövningar. Det måste finnas en ordning där regeringen kan koordinera, förbereda och bereda eventuella beslut på det sätt regeringen har att göra sådant. Regeringen har sedan ett ansvar för att visa hur arbetet har gått till, och dokumentationen ska ske på ett korrekt sätt. I övrigt förbehåller vi oss rätten att själva avgöra vilka frågor som behöver diskuteras där.

I mars 2015 besvarade justitie- och migrationsminister Morgan Johansson en skriftlig fråga om minnesanteckningar från det säkerhetspolitiska rådet (2014/15:284). I svaret anförde han följande:

Vid säkerhetspolitiska rådets möten förekommer det att det förs anteckningar. Dessa anteckningar finns i Regeringskansliet.

Protokoll och med protokoll jämförliga anteckningar som förs hos en myndighet är inte allmänna handlingar förrän de har justerats eller på annat sätt färdigställts i tryckfrihetsförordningens mening. Minnesanteckningar som har tillkommit hos en myndighet för ett ärendes handläggning är inte heller allmänna handlingar så länge de inte har expedierats eller tagits om hand för arkivering.

När det gäller den ovan omnämnda begäran om att få ta del av minnesanteckningar från rådets möten redovisade justitie- och migrationsministern det svar som hade getts till den ledamot som begärt ut anteckningarna, nämligen att det inte fanns några allmänna handlingar i Regeringskansliet som motsvarade ledamotens begäran. Det svaret var enligt justitie- och migrationsministern en följd av att anteckningarna i fråga inte var allmänna handlingar som var och en har rätt att ta del av enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingar.

Gällande ordning

Offentlighetsprincipen

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. 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.

I 2 kap. 7 § första stycket TF anges att en handling anses upprättad hos en myndighet när den har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till ett visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

Av 2 kap. 9 § TF framgår att hos en myndighet tillkommen minnesanteckning som inte har expedierats, inte heller efter den tidpunkt då den enligt 7 § är att anse som upprättad, ska anses som allmän handling hos myndigheten om den inte tas om hand för arkivering. Med minnesanteckning förstås promemoria och annan uppteckning eller upptagning som har kommit till endast för ett ärendes föredragning eller beredning, dock inte till den del den har tillfört ärendet sakuppgift. Utkast eller koncept till en myndighets beslut eller skrivelse och annan därmed jämställd handling som inte har expedierats anses inte som allmän handling, såvida den inte tas om hand för arkivering.

För att en handling ska anses utgöra minnesanteckning krävs således bl.a. att den tillhör ett ärende (se vidare Bohlin, Offentlighetsprincipen, 9 uppl., 2015, s. 91 f.). Om den tillför ärendet ”nytt” sakmaterial är den inte att anse som en minnesanteckning i nu avsedd bemärkelse utan en handling som omfattas av 2 kap. 7 § TF. En handling som saknar anknytning till ett ärende kan inte utgöra minnesanteckning enligt 2 kap. 9 § TF. För en sådan gäller reglerna i 2 kap. 7 § TF.

Vad gäller handlingar som enligt 2 kap. 7 § TF blir allmänna genom att de justeras av myndigheten eller på annat sätt färdigställs kan noteras att anteckningar från en myndighetsintern arbetsgrupp har ansetts bli allmänna genom att de ”skrivits ut och i vissa fall undertecknats av den som gjort dem och sänts ut till ledamöterna i gruppen” (Bohlin, Offentlighetsprincipen, 9 uppl., 2015, s. 81 f.). Det uppställs inga direkta formkrav för att en handling ska ses som färdigställd, men någon åtgärd som visar att handlingen är

färdigställd måste vidtas. Till exempel har enbart det förhållandet att ett e-postmeddelande skickats mellan tjänstemän inom en myndighet inte ansetts utgöra en sådan åtgärd som medför att handlingen är att anse som färdigställd i den mening som avses i 2 kap. 7 §.

Särskilda bestämmelser för riksdagen

Några särskilda bestämmelser som ger riksdagsledamöter en mer långtgående rätt än allmänheten att ta del av handlingar som förvaras hos myndigheter finns inte. Däremot finns i 10 kap. 8 § riksdagsordningen en bestämmelse som ålägger en statlig myndighet att på begäran lämna upplysningar och avge yttranden till ett utskott som begär det. Regeringens skyldighet i detta sammanhang är dock begränsad till dels frågor om arbetet inom EU, dels de av riksrevisorernas granskningsrapporter över effektivitetsrevisionen som har överlämnats till regeringen. Informationen till utskotten kan lämnas skriftligen eller muntligen (Holmberg m.fl. Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 786).

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

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har vid flera tillfällen framhållit vikten av dokumentation. I granskningen av regeringens hantering av flodvågs-katastrofen konstaterade utskottet att det vid statsrådsgruppens möten inte fördes några minnesanteckningar, vilket var ett medvetet beslut mot bakgrund av att det inte skulle fattas några formliga beslut vid mötena (bet. 2005/06:KU8 s. 197). Detsamma gällde vid statssekreterargruppens möten. I övrigt inom Regeringskansliet varierade graden av dokumentation från krishanteringen, från detaljerade loggböcker till ingen dokumentation alls. Utskottet uttalade att i en krissituation är hanteringen av krisen självklart överordnad andra arbetsuppgifter. Utskottet ville ändå framhålla att dokumentation även av möten av mer informell karaktär är värdefull dels internt, för att säkerställa att det inte uppstår osäkerhet om vad man kommit fram till och för att snabbt kunna vidareförmedla viktig information från mötet, dels för att i ett senare skede underlätta granskning av händelseförloppet.

Promemoria från Regeringskansliet

I en skrivelse som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på vissa frågor. Som svar överlämnades den 25 februari 2016 en promemoria som har upprättats inom Statsrådsberedningen (bilaga A3.10.2).

I svaret anförs att det säkerhetspolitiska rådet inte ingår i den formella beredningsprocessen i Regeringskansliet. Det har inrättats för att kunna diskutera frågor kring en sammanhållen säkerhetspolitik. Vid behov tas frågor som diskuteras i rådet vidare och bereds av ansvarigt departement. Protokoll eller liknande förs inte vid rådets möten, inte heller några minnesanteckningar av det slag som avses i TF. Anteckningar som förs blir inte upprättade i TF:s mening. Att en fråga diskuteras i rådet innebär inte i sig att frågan bereds och att det därför ska ske någon särskild dokumentation.

När det gäller statsministerns ovan citerade uttalanden om att dokumentation ska ske på ett sådant sätt att regeringsbesluten kan granskas av riksdagen och att regeringen har ett ansvar för att visa hur arbetet har gått till anförs i svaret att uttalandena tar sikte på beredningen av regeringsbeslut. Avsikten med uttalandena var att understryka att underlag som har betydelse för regeringsbeslut ska dokumenteras på ett korrekt sätt.

Utskottets ställningstagande

Säkerhetspolitiska rådet har inrättats för att kunna diskutera frågor kring en sammanhållen säkerhetspolitik. Det ingår inte i den formella beredningsprocessen i Regeringskansliet.

Utskottet har i granskningen uppmärksammat hur anteckningar från säkerhetspolitiska rådets möten hanteras från tryckfrihetsrättslig synpunkt och de uttalanden som gjorts av statsministern om dokumentation i samband med en interpellationsdebatt om säkerhetspolitiska rådets arbete. Vad som framkommit i granskningen ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

3.11 Dokumentation från innovationsrådets möten

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som kommit in till konstitutionsutskottet (dnr 1258-2015/16), *bilaga A3.11.1*, begärs det att utskottet granskar regeringens och i synnerhet statsministerns hantering av frågan om dokumentation av det s.k. innovationsrådets verksamhet. Enligt anmälan träffas innovationsrådet en gång per kvartal och på varje möte sker en uppföljning av tidigare möten som innehåller en rapportering kring vilka idéer och förslag som har tagits vidare i Regeringskansliet. Detta är dock inget som riksdagens ledamöter kan följa då dokumentation helt och hållet saknas. I anmälan hänvisas till att konstitutionsutskottet har betonat betydelsen av att man dokumenterar arbetet i Regeringskansliet på ett sådant sätt att det går att följa upp i efterhand.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat en promemoria som har upprättats inom Statsrådsberedningen, *bilaga A3.11.2*.

Utredning i ärendet

Innovationsrådet

I regeringsförklaringen som statsminister Stefan Löfven presenterade den 3 oktober 2014 slog statsministern fast att ett innovationsråd skulle inrättas (prot. 2014/15:6 anförande 1). Inrättandet av rådet aviserades därefter även i budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1 utg.omr. 24 avsnitt 3.5.3). I propositionen beskrevs rådet som ett centralt verktyg för fortsatt dialog och det anfördes att en uppdaterad innovationsstrategi skulle utvecklas inom ramen för rådets arbete. I budgetpropositionen för 2016 anförde regeringen att innovationsrådet ska identifiera utmaningar och samverkansområden av strategisk betydelse för utvecklingen av innovationspolitiken samt föreslå initiativ för att stärka Sveriges innovations- och konkurrenskraft (prop. 2015/16:1 utg.omr. 24 avsnitt 3.8.1). Som exempel nämndes områdena life science (livsvetenskap), miljö och klimat samt digitalisering.

Enligt uppgifter på regeringens webbplats har innovationsrådet en rådgivande funktion. Rådet ska

- fungera som ett forum för löpande utbyte mellan regeringen och näringslivet, forskarvärlden och arbetsmarknadens parter
- identifiera nya utmaningar och föreslå nya initiativ för att stärka Sveriges innovations- och konkurrenskraft
- successivt identifiera samverkansområden av strategisk betydelse för utvecklingen av innovationspolitiken.

Statsministern är ordförande i innovationsrådet som består av fem ministrar (statsministern, närings- och innovationsministern, klimat- och miljöministern, finansministern och ministern för forskning och högre utbildning) och tio rådgivande ledamöter från näringslivet och forskarvärlden. I Regeringskansliet finns ett kansli benämnt kansliet för innovationsråd. Vid kansliet finns en chef för rådets kansli och en huvudsekreterare i rådet. Ledamöterna i rådet företräder inte någon organisation. De är inte heller ansvariga för politiska beslut som rådets arbete resulterar i. Rekommendationerna från dem ”kommer som enskilda personer, och tas inte fram gemensamt i rådet”.

Rådet uppges sammanträda en gång i kvartalet, och vid varje möte behandlas särskilda frågor. Dessa frågor förbereds i huvudsak av ansvarigt departement i nära samarbete med rådets kansli och huvudsekreteraren. Efter varje möte tas relevanta frågor och idéer vidare till Regeringskansliet. Berörda departement är alltid huvudansvariga för att hantera varje fråga. Vid varje möte sker också en uppföljning av tidigare möten som innehåller en rapportering kring vilka idéer och förslag som har tagits vidare i Regeringskansliet, och i så fall vilka departement som har fått ansvar för frågorna. Det förekommer inget beslutsfattande eller voteringar. Arbetet i rådet präglas av öppen diskussion. De frågor som lyfts är ”både av sådan

karaktär att de kan hanteras vidare inom ramen för regeringskansliets ordinarie och löpande arbete och ge nytt ljus till frågor som hanteras på sikt”.

På regeringens webbplats redovisas under rubriken Aktuellt om Innovationsrådet bl.a. möten som har ägt rum. Program för rådets möten den 2 september och 2 december 2015 är publicerade. Programmet för mötet den 2 december innehåller följande programpunkter.

- Nationell politik för digitalisering, ur ett innovationsperspektiv
- Propositionen för forskning, innovation och högre utbildning
- Nyindustrialiseringsstrategi

Beträffande den andra punkten framgår av programmet att ministern för högre utbildning och forskning och närings- och innovationsministern skulle inleda diskussionen med en presentation om regeringens ambitioner med den kommande propositionen. På webbplatsen uppges att en stor del av mötet ägnades åt denna proposition, som är planerad till hösten 2016.

Som svar på en skriftlig fråga om innovationsrådet (2015/16:97) anförde närings- och innovationsminister Mikael Damberg i oktober bl.a. följande:

Arbetsformen med innovationsrådet innebär att regeringen kan inhämta synpunkter från kvalificerade personer från flera olika delar av samhället och därmed berika Regeringskansliets interna beredningsarbete. Offentliga finansieringsinsatser, digitaliseringen av industrin och förutsättningarna för Life Science-sektorn är några exempel på ämnen där rådets samtal kunnat tas vidare av regeringen. Rådet ersätter dock inte någon del av Regeringskansliets etablerade beredningsrutiner. Alla förslag som innovationsrådet ger upphov till kommer att beredas på sedvanligt sätt och kan till exempel komma att ingå i budget- eller särpropositioner. Riksdagen har därmed goda möjligheter att både få insyn i och påverka ärenden genom ordinarie arbetsformer.

I svaret anfördes även att innovationsrådets rådgivande funktion bygger på ledamöternas möjlighet att diskutera frågor på ett öppet och förtroendefullt sätt med högt i tak och att ledamöterna medverkar utifrån premissen att diskussionerna kan föras i en sluten krets.

Gällande ordning

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. 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.

I 2 kap. 7 § första stycket TF anges att en handling anses 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 ett visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts. Beträffande myndigheters protokoll och andra därmed jämförliga anteckningar gäller dock, enligt andra stycket punkten 3, att handlingen anses upprättad när den

har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts. Undantag görs dock för protokoll hos riksdagens utskott, kommuns revisorer eller statliga kommittéer eller hos kommunal myndighet i ärende som denna endast bereder till avgörande; ett protokoll som uppsatts av dessa organ blir i stället allmän handling enligt de i första stycket fastlagda reglerna.

Vad gäller handlingar som enligt 2 kap. 7 § första stycket TF blir allmänna genom att de justeras av myndigheten eller på annat sätt färdigställs kan noteras att anteckningar från en myndighetsintern arbetsgrupp har ansetts bli allmänna genom att de ”skrivits ut och i vissa fall undertecknats av den som gjort dem och sänts ut till ledamöterna i gruppen” (Bohlin, Offentlighetsprincipen, 9 uppl., 2015, s. 81 f.). Det uppställs inga direkta formkrav för att en handling ska ses som färdigställd, men någon åtgärd som visar att handlingen är färdigställd måste vidtas. Till exempel har enbart det förhållandet att ett e-postmeddelande skickats mellan tjänstemän inom en myndighet inte ansetts utgöra en sådan åtgärd som medför att handlingen är att anse som färdigställd i den mening som avses i 2 kap. 7 § första stycket. Vidare, regleringen i andra stycket punkten 3 avser endast ”myndighets” protokoll etc. (s. 88). Detta innebär att anteckningar som görs t.ex. vid sammanträden med en myndighetsintern arbetsgrupp faller utanför bestämmelsens tillämpningsområde. För dessa gäller i stället reglerna i första stycket.

Av 2 kap. 9 § TF framgår att hos en myndighet tillkommen minnesanteckning som inte har expedierats, inte heller efter den tidpunkt då den enligt 7 § är att anse som upprättad, ska anses som allmän handling hos myndigheten om den inte tas om hand för arkivering. Med minnesanteckning förstås promemoria och annan uppteckning eller upptagning som har kommit till endast för ärendes föredragning eller beredning, dock inte till den del den har tillfört ärendet sakuppgift. Utkast eller koncept till en myndighets beslut eller skrivelse och annan därmed jämställd handling som inte har expedierats anses inte som allmän handling, såvida den inte tas om hand för arkivering.

För att en handling ska anses utgöra minnesanteckning krävs således bl.a. att den tillhör ett ärende (se vidare Bohlin, Offentlighetsprincipen, 9 uppl., 2015, s. 91 f.). Om den tillför ärendet ”nytt” sakmaterial är den inte att anse som en minnesanteckning i nu avsedd bemärkelse utan en handling som omfattas av 2 kap. 7 § TF. En handling som saknar anknytning till ärende kan inte utgöra minnesanteckning enligt 2 kap. 9 § TF. För en sådan gäller reglerna i 2 kap. 7 § TF.

Tidigare granskning

Hösten 2008 granskade utskottet beredningskravet för regeringsärenden (bet. 2008/09:KU10 s. 46 f.). Av granskningen, som var inriktad på rutiner i fråga om inhämtande av yttranden och upplysningar, framkom att muntliga synpunkter som förs fram på remissmöten i regel dokumenteras genom minnesanteckningar eller tjänsteanteckningar. I sitt ställningstagande uttalade

utskottet att det inte framkommit något som föranledde någon invändning från utskottets sida mot de beredningsförfaranden som normalt tillämpas i Regeringskansliet. Hösten 2009 fortsatte utskottet sin granskning av beredningskravet (bet. 2009/10:KU10 s. 32 f.). Utskottet underströk vikten av en omsorgsfull dokumentation som förutsättning för en efterföljande kontroll och för att uppnå den öppenhet och spårbarhet som eftersträvas. I ställningstagandet uppmärksammade utskottet även vad det tidigare uttalat, att avsaknaden av skriftligt berednings- och beslutsunderlag riskerade att försvåra insynen i Regeringskansliets och regeringens arbete och beslutsfattande.

Våren 2013 granskade utskottet beredningen av besparingar inom försvarsmaterielområdet (bet. 2012/13:KU20 s. 92 f.). Ett förslag till besparingar hade arbetats fram av den s.k. genomförandegruppen, som var en intern arbetsgrupp inom Regeringskansliet i vilken ingick bl.a. statssekreterare från Försvars-, Finans- och Näringsdepartementen samt representanter för tre riksdagspartier. Granskningen visade att uppgifter från Försvarsmakten hade tillförts ärendet, vilket framgick av gruppens slutrapport, utan att detta hade dokumenterats. Utskottet kunde inte fastställa hur dessa uppgifter i alla delar hade inhämtats (skriftligt eller muntligt) eller vilka närmare beredningsåtgärder som hade förekommit. Utskottet ansåg att en omsorgsfull dokumentation av uppgifter som inhämtats från myndigheter är en nödvändig förutsättning för en efterföljande kontroll. Bristfällig skriftligt berednings- och beslutsunderlag riskerade enligt utskottet att försvåra utskottets insyn i Regeringskansliets och regeringens arbete och beslutsfattande.

Hösten 2013 genomförde utskottet en granskning av politiska samordningsfunktioner inom Regeringskansliet (bet. 2013/14:KU20 s. 42 f.). I granskningen övervägde utskottet krav på dokumentation och spårbarhet. Utskottet framhöll att tillgången till handlingar från Regeringskansliet är av största intresse när det gäller den bevakning av det offentliga livet som är det yttersta ändamålet med offentlighetsprincipen. Samtidigt var det enligt utskottet angeläget att påminna om att lagstiftaren åsyftat en respekt för bl.a. det inre liv som en regering kan förvänta sig inom ramen för gällande föreskrifter; exempelvis inskränks offentlighetsprincipen av det s.k. politikerundantaget i 2 kap. 8 § TF. Dokumentation av möten av mer informell karaktär var enligt utskottet värdefull dels internt, för att säkerställa att det inte uppstår osäkerhet om vad man kommit fram till, dels för att i ett senare skede underlätta granskning av ett händelseförlopp. Vidare pekade utskottet på vikten av omsorgsfull dokumentation som en förutsättning för grundlagsfästa kontrollorgans efterföljande kontroll av regeringens och myndigheternas handlande och för att uppnå öppenhet och spårbarhet.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt svar på vissa frågor. Som svar överlämnades den 25 februari 2016 en promemoria som upprättats inom Statsrådsberedningen (bilaga A3.11.2).

I svaret anförs att innovationsrådets möten inte avser att leda till ställningstaganden till utredningar, kommande propositioner eller ärenden på annat sätt. Ledamöterna i rådet tar inte heller del av utkast, förslag eller annat utredningsmaterial inför rådets möten. Det har förekommit att statliga utredare har bjudits in till rådets möten i syfte att introducera frågeställningar inom teman som är föremål för rådets diskussion, och statsråden som deltagit på mötena har bl.a. informerat om utgångspunkter för regeringens engagemang och politiska ambitioner.

I svaret anförs vidare att rådet är ett rådgivande organ och att det inte förekommer vare sig beslutsfattande eller voteringar. Rådets ledamöter ger sina synpunkter på det som behandlas, och relevanta synpunkter som framförts vidarebefordras av berörd statssekreterare till ansvarigt departement.

Vidare anförs att dagordningar och kallelser som skickas ut inför rådets möten inte är allmänna handlingar. Det förs inga protokoll eller liknande vid rådets möten, inte heller några minnesanteckningar av det slag som avses i TF. Handläggare vid innovationsrådets kansli för egna anteckningar som används i rådets arbete, men handlingarna blir inte upprättade i TF:s mening.

Utskottets ställningstagande

Av granskningen framgår att det förs anteckningar vid innovationsrådets möten. Hanteringen av dessa och av dagordningar och kallelser till rådets möten ger inte anledning till något uttalande av utskottet från tryckfrihetsrättslig synpunkt.

Härutöver har i granskningen uppmärksammats vilken typ av diskussioner och vilka ämnen som förekommer på rådets möten. I svar på utskottets frågor har uppgetts att mötena inte avser att leda till ställningstaganden till utredningar, kommande propositioner eller ärenden på annat sätt. Relevanta synpunkter som framförs vid rådets möten vidarebefordras av berörd statssekreterare till ansvarigt departement. Rådet uppges inte ersätta någon del av Regeringskansliets etablerade beredningsrutiner, och förslag som rådet ger upphov till bereds på sedvanligt sätt. Utskottet noterar att det har förekommit att en kommande proposition har stått på programmet när rådet möts. Utskottet vill med anledning av det understryka att i den mån det skulle förekomma vid innovationsrådets möten att synpunkter och sakuppgifter framförs och sedan tillförs ett pågående ärende i Regeringskansliet bör de i enlighet med de krav som gäller vid beredning av ärenden dokumenteras.

4 Vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen

4.1 Dåvarande näringsministerns agerande avseende handläggningen av gruvtillstånd

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2528–2014/15), *bilaga A4.1.1*, begärs en granskning av om dåvarande näringsministern gjort sig skyldig till ett otillåtet ministerstyre.

Anmälan hänvisar till uppgifter i en artikel i Svenska Dagbladet den 21 april 2015. I artikeln framförs uppgifter om att Christina Lugnet, som var regeringens gruvsamordnare, kallade Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Länsstyrelsen i Norrbottens län tillsammans med gruvbranschen till ett möte på Näringsdepartementet. Syftet med mötet uppges ha varit att presentera en undersökning om hur gruvbolagen hade betygsatt myndigheternas arbete med miljötillstånd för gruvor, och budskapet till myndigheterna var att förbättra samarbetet med gruvbolagen. På mötet fick myndigheterna veta att gruvbolagen var mycket missnöjda med myndigheternas agerande och att tillståndsprocessen var tidsödande och omständlig.

På mötet framfördes även synpunkten att viktiga beslut som gällde gruvbolagen inte skulle fattas av handläggare på den aktuella myndigheten utan endast av generaldirektörer och myndighetschefer. På länsstyrelsen flyttades senare samtliga beslut som gällde Northland Resources ansökan till landshövdingens bord i enlighet med gruvbolagens vilja. Om uppgifterna i artikeln stämmer är det enligt anmälan uppenbart att Näringsdepartementet haft som ambition att ”påverka de beslutande myndigheterna i frågan om gruvtillstånd att påskynda handläggningen och fatta beslut som i första hand skulle gynna gruvbolagen”.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som har upprättats inom Näringsdepartementet, *bilaga A4.1.2* och *A4.1.4*. Utskottet har även tagit del av vissa handlingar i Regeringskansliet, *bilaga A4.1.3*. Vidare har utskottet ställt vissa frågor till gruvsamordnaren. Svaret från gruvsamordnaren finns i *bilaga A4.1.5*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Regeringsformens förbud mot ministerstyre

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 RF 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 tillämpning av lag. Avsikten med dessa begränsningar av regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna är att garantera den enskildes rättssäkerhet (prop. 1973:90 s. 397 f.).

Sammantaget innebär denna reglering att regeringen har att styra riket genom kollektivt fattade beslut. Myndigheterna lyder under regeringen, vilket innebär att de i princip ska följa föreskrifter av allmän natur eller direktiv för särskilda fall som meddelats av regeringen genom kollektivt fattade beslut. Myndigheterna är tillförsäkrade självständighet i ärenden som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpning av lag.

I doktrinen har det ansetts att ordet ”bestämma” i 12 kap. 2 § RF ska tolkas vidsträckt (Bull & Sterzel, *Regeringsformen – en kommentar*, 2015, s. 265). Författarna skriver följande:

I förarbetena talas flera gånger om att ”ge direktiv”. Vad som är förbjudet är enkelt uttryckt att någon annan myndighet eller någon överordnad lägger sig i beslutsfattandet. En annan sak är information, som i strikt

objektiv form är tillåten i båda riktningarna. Både överordnade och andra myndigheter kan ha ett fullt legitimt intresse av att få kännedom om beslutsfattandet och dess bevekelsegrunder, särskilt om tillämpad praxis, och beslutfattaren kan själv ha intresse av information om rättsregler och om själva sakområdet. En information som är direkt inriktad på avgörandet av ett bestämt ärende får i alla normala fall anses otillbörlig. Däremot kan beslutsfattaren själv känna behov av att vidga sina kunskaper genom kontakt med en annan myndighet eller tjänsteman men bör då givetvis underlåta att gå närmare in på detaljerna i det aktuella ärendet.

Något om tillståndsprocessen för gruvverksamhet

Prövning av gruvverksamhet är en omfattande process som involverar ett stort antal aktörer. Från det att en verksamhetsutövare vill börja leta malm till att en gruva kan starta krävs en rad olika tillstånd.

Bergsstaten är en organisatorisk enhet vid Sveriges geologiska undersökning (SGU). Bergsstaten leds av Bergmästaren som beslutar om frågor enligt minerallagen (1991:45), bl.a. om undersökningstillstånd och om tillstånd att bryta koncessionsmineral. Ett undersökningstillstånd ger ensamrätt till undersökning (prospektering) och företrädesrätt till brytningstillstånd (bearbetningskoncession).

Om den utförda prospekteringen visar att fyndigheten har sådana kvaliteter att den är ekonomiskt lönsam att bryta och att fyndighetens geografiska läge är lämpligt med hänsyn till hushållningsprinciperna kan Bergmästaren lämna tillstånd för bearbetningskoncession. En bearbetningskoncession gäller i de flesta fall i 25 år. Bergmästaren fastställer också en ersättning som gruvföretaget ska betala till markägaren och till staten, den s.k. mineralersättningen.

Miljötillstånd till gruvverksamhet beslutas av mark- och miljödomstolen som första instans och innefattar en prövning enligt bestämmelser i miljöbalken. En ansökan ska bl.a. innehålla en miljökonsekvensbeskrivning, en avfallshanteringsplan och en plan för hur efterbehandling ska ske efter att verksamheten har upphört.

Under gruvdriften kontrollerar en tillsynsmyndighet att villkoren som ställs i ett tillstånd följs av verksamhetsutövaren. Vid tillståndsprocessens början hålls samråd med de som kan komma att beröras av verksamheten. Vid samrådet ges möjligheter till information och möjligheter att lämna synpunkter. Både myndigheter och allmänheten omfattas av samrådet.

Bergmästaren beslutar om en markanvisning enligt minerallagen som ger markåtkomst. Markanvisningen kopplar den mark som behövs för utvinningen till bearbetningskoncessionen. Till grund för beslutet ligger avtal som ingåtts mellan koncessionshavaren och markägaren.

Byggnadsnämnden beslutar om bygglov enligt plan- och bygglagen. Även andra tillstånd kan behövas, som t.ex. för kulturminnesskydd, strandskydd, artskydd och biotopskydd.

Uppgifter i Svenska Dagbladet

Enligt uppgifter i en artikel med rubriken ”Regeringen uppmanade till snabbare gruvtillstånd” i Svenska Dagbladet den 21 april 2015 kallade Näringsdepartementet – som leddes av dåvarande näringsministern Annie Lööf – Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Länsstyrelsen i Norrbottens län till ett möte tillsammans med gruvbranschen. Mötet som ska ha ägt rum i maj 2014 uppges ha varit sammankallat av regeringens gruvsamordnare Christina Lugnet, som var utsedd av Annie Lööf. Bergsstaten som prövar frågor om tillstånd för undersökning och bearbetning av mineralfyndigheter var inte med på mötet, uppges det i artikeln.

På mötet presenterades en rapport – som enligt uppgift var beställd av Regeringskansliet – där gruvbolagen hade fått sätta betyg på myndigheternas arbete med miljötillstånd för gruvor. Budskapet till myndigheterna var att dessa måste samarbeta mer med gruvindustrin. På mötet fick myndigheterna veta att tillståndsprocessen var tidsödande och omständlig och att gruvnäringen var särskilt missnöjd med Naturvårdsverkets agerande. Enligt rapporten borde myndigheterna ta hänsyn till de samhällsekonomiska konsekvenserna av sina beslut och inte bara miljön.

I den rapport som presenterades vid mötet framfördes synpunkten att viktiga beslut som gällde gruvbolagen inte skulle fattas av handläggare på den aktuella myndigheten utan endast av generaldirektörer och myndighetschefer. På länsstyrelsen flyttades senare samtliga beslut som gällde Northland Resources ansökan till landshövdingens bord i enlighet med gruvbolagens vilja. Enligt Christina Lugnet, som citeras i artikeln, ska inte mötet ha påverkat det. Hon framhåller också att det inte togs några beslut vid mötet.

I en annan artikel i Svenska Dagbladet den 24 april 2015 under rubriken ”Annie Lööf försvarar snabbare gruvtillstånd” kommenterar den tidigare näringsministern uppgifterna om mötet. Annie Lööf citeras i artikeln och hon säger bl.a. följande:

Man måste förstå helheten. Vi har presenterat en mineralstrategi som handlar om hur man ska få en hållbar gruvnäring i Sverige. Den innehöll en rad olika konkreta punkter. Vi tillsatte också en gruvsamordnare vars uppgift var att samordna de olika aktörerna och hon hade många dialoger med möten med myndigheter och gruvföretag och allmänheten.

Annie Lööf är nöjd med Christina Lugnets arbete som gruvsamordnare. Hon fortsätter:

Hon skötte det på ett bra sätt tycker jag. Det här var ett informellt möte där man fick möjligheten att träffa myndighetsföreträdarna. Det är ingen hemlighet att vår regering har velat korta handläggningstider och processer, det är något som industrin efterfrågar.

Mineralstrategin

Av dåvarande regeringens mineralstrategi – Sveriges mineralstrategi – För ett hållbart nyttjande av Sveriges mineraltillgångar som skapar tillväxt i hela landet – som lades fram i februari 2013 framgår bl.a. följande (s. 32):

En noggrann och effektiv miljöprövning är avgörande för skyddet av miljö och hälsa och utgör en grundpelare i svensk miljöpolitik. En viktig utgångspunkt för miljöprövningen är att prövningen inte ska vara mer komplicerad än vad som krävs med hänsyn till skyddet för miljön och människors hälsa. Att förkorta handläggningstiderna är en högt prioriterad fråga för regeringen.

Samordnarens roll

Regeringen beslutade den 20 september 2012 att bemyndiga det ansvariga statsrådet att utse en samordnare för insatser i samband med gruvindustrins expansion. Bakgrunden till beslutet och uppdragets innehåll framgår närmare av ett protokollsutdrag. Av utdraget framgår att samordnaren bl.a. skulle sammanföra och underlätta dialogen mellan aktörer vars verksamhetsområden berörs av frågor som uppkommer med anledning av gruvindustrins expansion i Sverige. Till uppdraget skulle ett samrådsforum knytas bestående av landshövdingarna och regionförbundens ordförande från berörda län för att bistå samordnaren i arbetet. Samordnaren skulle även involvera och samråda med berörda myndigheter i de delar myndigheternas respektive ansvarsområden berördes. Samordnaren skulle rapportera sitt arbete till Näringsdepartementet och uppdraget skulle redovisas slutligt senast den 31 december 2014. Det ansvariga statsrådet utsåg generaldirektören Christina Lugnet till samordnare.

I den av utskottet genomförda granskningen under hösten 2015 har någon skriftlig slutredovisning av samordnarens uppdrag inte hittats (bet. 2015/16:KU10).

Tidigare granskning m.m.

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 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). Genom sådana kontakter kan regeringen hållas informerad om den aktuella situationen på olika myndighetsområden. Myndigheterna kan å sin sida via informella kontakter få regeringens intentioner och krav på myndigheterna klarlagda. Enligt utskottet är det över huvud taget svårt att föreställa sig en smidig och väl fungerande förvaltningsapparat utan informella kontakter av olika slag. Utskottet pekade även på att det svenska systemet kännetecknas av att regeringsbesluten fattas av regeringen som ett

kollektiv, inte av de enskilda regeringsledamöterna. Att de informella kontakterna innebär vissa risker för ministerstyret kan inte förnekas. Därför bör dessa kontakter vara mer inriktade på information än på styrning, anförde utskottet.

Utskottet ansåg att ett särskilt problem utgörs av informella kontakter i samband med sådan ärendehandläggning hos myndigheterna som avses i nuvarande 12 kap. 2 § RF. Utskottet ansåg det inte vara möjligt att helt undvika informella kontakter ens i dessa sammanhang. Enligt utskottets uppfattning måste dock återhållsamheten vara mycket stor. I särskilt hög grad bör de informella kontakterna på detta område avse informationsutbyte. Utskottet ansåg det finnas anledning att understryka att oavsett vilka informella kontakter som förekommit bär myndigheterna det fulla och slutliga ansvaret för besluten i de enskilda fallen.

Utskottet har sedan dess återkommit till sitt uttalande om vikten av att informella kontakter bör vara mer inriktade på information än på styrning, bl.a. i sin granskning av den dåvarande försvarsministerns styrning av Försvarsmakten (bet. 2011/12:KU20 s. 161 f.). Hösten 2012 granskade utskottet regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna (bet. 2012/13:KU10 s. 80 f.). Utskottet konstaterade i sitt ställningstagande att de senaste årens förändring av formerna för styrningen av myndigheterna, som innebär att instruktionen bör vara det grundläggande styrinstrumentet, synes vara omfattande. Utskottet hade från sina utgångspunkter inget att invända mot att styrningen i högre grad än tidigare skulle ske via instruktioner än via regleringsbrev. I sammanhanget erinrades att i regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet, vilket förutsätter att regeringen följer myndigheternas verksamhet och vid behov ser till att vidta de åtgärder som är nödvändiga från ett styrningsperspektiv, givetvis i beaktande av myndigheternas självständighet enligt 12 kap. 2 § RF. Utskottet noterade slutligen de uppgifter som lämnats i granskningen om att kontakter mellan myndigheterna och Regeringskansliet är viktiga inslag i en effektiv förvaltning och bör syfta till informations- och kunskapsutbyte samt till förtydligande av regeringens styrning. Utskottet hade ingen annan uppfattning men anförde att det är väsentligt att vid de informella kontakterna inte gå utöver den formella ramen för myndigheternas verksamhet, att kontakterna är mer inriktade på information än styrning och att dokumentation är en nödvändig förutsättning för en efterföljande kontroll.

Samordnare inom olika politikområden

Under hösten 2015 genomförde utskottet en granskning av samordnare inom olika politikområden (bet. 2015/16:KU10 s. 42 f.). Utskottet gjorde bl.a. följande uttalanden med anledning av denna granskning:

En annan fråga rör samordnarnas koppling till Regeringskansliet under pågående uppdrag. Av 7 kap. 1 § regeringsformen följer att för att bereda regeringsärenden och för att biträda regeringen och statsråden i övrigt ska det finnas ett regeringskansli i vilket departement för skilda verksamhetsgrenar ingår. Av utskottets granskning framgår att det i uppdraget hos flera

av de samordnare som på ett eller annat sätt har varit knutna till Regeringskansliet ingått att på olika sätt samråda eller föra dialog med externa aktörer. Ibland har dessa samordnare också haft pådrivande uppgifter. Särskilt i de fall en samordnare har ett tydligt utåtriktat och pådrivande uppdrag kan det enligt utskottet diskuteras om den typen av uppdrag bör utföras inom Regeringskansliets ram. I alla avseenden är det av vikt med en tydlig rollfördelning mellan Regeringskansliet och samordnaren i förhållande till den omgivning som samordnaren verkar i.

Utskottet anförde också att det är

[...] upp till regeringen att avgöra formen för ett samordningsuppdrag och uppdragets innehåll. Det är samtidigt av vikt att berörda myndigheter informeras om beslutade samordningsuppdrag och uppdragens innehåll.

Rapport från Riksrevisionen

Den 11 maj 2016 överlämnade riksdagen Riksrevisionens granskningsrapport Nationella samordnare som statligt styrmedel (RiR 2016:5) till regeringen. I rapporten har Riksrevisionen granskat användningen av nationella samordnare som statligt styrmedel. Riksrevisionen har undersökt vilka resultat som nationella samordnare uppnår och om det är ett ändamålsenligt styrmedel.

Regeringen ska lämna en skrivelse med anledning av rapporten till riksdagen senast den 11 november 2016.

Promemorior från Regeringskansliet m.m.

Svarspromemoria den 25 februari 2016 m.m.

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på följande frågor och att få ta del av följande handlingar:

- Var gruvsamordnaren knuten till Regeringskansliet?
- Stämmer uppgiften om att gruvsamordnaren kallade till ett möte på Näringsdepartementet? Om nej, vem kallade till mötet?
- Föregicks mötet av några kontakter mellan den som kallade till mötet och ansvarigt statsråd? Hur skedde dessa kontakter och vad syftade kontakterna till?
- När ägde mötet rum? Vad var syftet med mötet? Vilka deltog vid mötet?
- En redogörelse önskas för vad som avhandlades vid mötet.
- Fattades det några beslut vid mötet? Om ja, vilka beslut?
- Finns det några minnesanteckningar i Regeringskansliet från mötet? Om ja, önskar utskottet ta del av dessa.
- Om statsrådet inte deltog vid mötet: Skedde någon återrapportering efter mötet till ansvarigt statsråd? Om ja, vad rapporterades. Vem lämnade denna återrapport?
- Enligt uppgifter i Svenska Dagbladet presenterades en rapport vid mötet som Regeringskansliet hade beställt och där gruvbolagen fick sätta betyg på myndigheterna. Stämmer detta? Vem stod bakom denna beställning? Vad var syftet med beställningen, hur har den behandlats och har den föranlett några åtgärder och i så fall vilka?

- Av vilket skäl skulle myndigheterna kallas till ett möte för en presentation före slutrapporten? Förelåg den rapport som presenterades vid mötet i sin slutliga version vid mötet?
- Har någon slutrapport överlämnats till Regeringskansliet?
- Såvitt det är känt inom Regeringskansliet: Har det fattats något beslut om att ”viktiga beslut” som gäller gruvbolagen inte ska fattas av handläggare på aktuella myndigheter utan endast av generaldirektörer och myndighetschefer? Om ja, av vem, hur och när fattades beslutet?

Som svar överlämnades den 25 februari 2016 en promemoria som hade upprättats inom Näringsdepartementet (bilaga A4.1.2). Av svarspromemorian framgår att gruvsamordnaren var anställd som generaldirektör i Regeringskansliet med placering i Näringsdepartementet. Det var även gruvsamordnaren som kallade till mötet den 23 maj 2014 på Näringsdepartementet. Vid mötet deltog gruvsamordnaren, landshövdingen i Norrbottens län, generaldirektören för Naturvårdsverket, chefen för miljöenheten vid Länsstyrelsen i Västerbottens län, en avdelningschef vid Havs- och vattenmyndigheten, verkställande direktören för branschorganisation Swemin, direktören för teknik och affärsutveckling vid LKAB, en konsult från konsultföretaget Ramböll och två medarbetare från Näringsdepartementet. Syftet med mötet var dels att redovisa resultaten av den undersökning av gruvnäringens upplevda hinder i miljöprövningsprocessen som konsultföretaget Ramböll hade genomfört, dels att diskutera resultatet. Enligt svarspromemorian fattades det inte några beslut vid mötet. Det framgår också att det inte finns några minnesanteckningar i Regeringskansliet från mötet.

Av svaret framgår också att mötet inte föregicks av några kontakter mellan gruvsamordnaren och statsrådet. Det skedde inte heller någon återrapportering efter mötet till statsrådet.

I fråga om den rapport som presenterades vid mötet anfördes följande i svarspromemorian. Genom avrop från ett av Regeringskansliets ramavtal träffade Näringsdepartementet – med gruvsamordnaren angiven som kontaktperson – ett avtal med konsultföretaget. Enligt detta avtal skulle konsultföretaget genomföra en kartläggning av hinder i miljöprövningsprocessen inom gruvsektorn. En av de frågor som skulle belysas enligt avtalet var hur gruvnäringen upplever att beslutsprocessen i alla delar fungerar. Resultatet av undersökningen presenterades vid mötet den 23 maj 2014, och utgjorde vidare underlag för ett avsnitt (II 6) i gruvsamordnarens slutrapport Hållbar gruvnäring kräver en klimatsmart industristrategi och en helhetssyn på Sverige naturresurser. Slutrapporten finns diarieförd i Näringsdepartementets ärende N2015/02929/FÖF.

I svarspromemorian framhålls att mötet var ett led i gruvsamordnarens löpande arbete med att ta upp olika aspekter på samordningsarbetet. Konsultföretagets rapport fanns i en slutlig version vid tidpunkten för mötet. Vid mötet redovisade konsultföretaget dock slutsatserna enbart med stöd av ett antal power point-bilder.

Som svar på frågan om det har fattats något beslut om att ”viktiga beslut” som gäller gruvbolagen endast ska fattas av generaldirektörer och myndighetschefer, anförs att det såvitt det är känt i Regeringskansliet inte har fattats något sådant beslut.

Vissa handlingar i Regeringskansliet

Utskottet har begärt och fått del av kallelsen till gruvsamordnarens möte och slutrapporten som det hänvisas till i svarspromemorian (bilaga A4.1.3). Av kallelsen som är daterad den 5 maj 2014 framgår det att sammankallande till mötet var Christina Lugnet, regeringens gruvsamordnare. Enligt dagordningen skulle hon inleda mötet, därefter skulle konsultföretaget presentera sin rapport och en diskussion om rapporten skulle äga rum. Vidare framgår det av kallelsen att ett konkret ”case” skulle presenteras av en företrädare för LKAB. Därefter skulle det vara en diskussion och avslut.

Av gruvsamordnarens slutrapport framgår att uppdraget slutredovisades den 31 mars 2015. I kapitel 2 avsnitt 6 lämnas förslag till hur tillståndsprovningen för gruvnäringen ska kunna moderniseras (s. 59 f.). I rapporten föreslås bl.a. att ett tidigt samråd för berörda myndigheter med ansvar för tillståndsprovning införs i respektive myndighetsinstruktion, och att en årlig återrapportering om handläggningstider införs i regleringsbrevet för de aktuella myndigheterna i syfte att effektivisera handläggningstiderna. Det framhålls att staten bör ha en röst och att myndigheterna inte ska överklaga varandras beslut.

Svarspromemoria den 29 mars 2016

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet några kompletterande redogörelser. Utskottet önskade bl.a. en redogörelse för vad som framfördes om det konkreta fall som presenterades vid mötet och vilka aktörerna var i det fallet. Utskottet önskade även en redogörelse för den efterföljande diskussionen och vilka slutsatser som drogs av den nu aktuella presentationen. Utskottet begärde även att få del av eventuella handlingar om fallet som presenterades vid mötet.

Som svar överlämnades den 29 mars 2016 en promemoria som har upprättats vid Näringsdepartementet (bilaga A4.1.4). I svarspromemorian framhålls att det inte finns några minnesanteckningar från mötet i Regeringskansliet, eller några andra handlingar som kan ligga till grund för svaren. De medarbetare från Näringsdepartementet som deltog vid mötet har avslutat sin anställning i Regeringskansliet.

Skriftligt svar från gruvsamordnaren

Utskottet har också bett Christina Lugnet, som var regeringens gruvsamordnare, att lämna några redogörelser om mötet som ägde rum den 23 maj 2014. Utskottet önskade bl.a. en redogörelse för vad som framfördes om det konkreta fall som presenterades vid mötet och vilka aktörerna var i det fallet. Utskottet önskade även en redogörelse för den efterföljande diskussionen och vilka slutsatser som drogs av den nu aktuella presentationen.

Ett svar inkom från Christina Lugnet den 22 april 2016 (bilaga A4.1.5). I svaret framhålls att de aktörer som deltog vid mötet ”var enligt kallelsen”. I svaret anförs att LKAB presenterade hur ett tillståndsärende fungerar från start till beslut och gjorde samtidigt en jämförelse med andra länders tillståndprocesser. Tanken med att presentera ett ärendes gång var att man i gruppen skulle kunna diskutera hanteringen och komma med eventuella förslag som gruvsamordnaren skulle kunna ta med i slutrapporten.

I den efterföljande diskussionen drogs inga slutsatser, framhålls det i svaret. Däremot framkom det synpunkter om att kunna ha ett tidigt samråd vid nya ansökningar. Denna synpunkt har beaktats i gruvsamordnarens slutrapport.

Utskottets ställningstagande

I det nu aktuella ärendet har det framkommit att gruvsamordnaren var anställd inom Regeringskansliet med placering i Näringsdepartementet. Gruvsamordnaren hade i uppdrag att sammanföra och underlätta dialogen mellan olika aktörer inom gruvindustrin och att samråda med berörda myndigheter. Mötet den 23 maj 2014 ingick som ett led i gruvsamordnarens uppdrag. Vid mötet presenterades en undersökning om de hinder som gruvbolagen upplever sig möta i miljöprövningsprocessen. Resultatet av undersökningen utgjorde senare underlag för gruvsamordnarens slutrapport. Efter mötet ska enligt uppgift vissa beslut som gällde ett gruvbolag ha flyttats till landshövdingens bord. Enligt Näringsdepartementet fattades – såvitt är känt – inga beslut vid mötet. Gruvsamordnaren har till utskottet uppgett att det inte heller drogs några slutsatser vid mötet.

Vad som framkommit i granskningen ger inte anledning till något uttalande från utskottets sida. Utskottet vill i sammanhanget dock erinra om den granskning av samordnare inom olika politikområden som utskottet genomförde under hösten 2015 (bet. 2015/16:KU10). Av utskottets granskning framgick att det i uppdragen hos flera av de samordnare som på ett eller annat sätt hade varit knutna till Regeringskansliet ingått att på olika sätt samråda eller föra dialog med externa aktörer, och att dessa samordnare ibland också haft pådrivande uppgifter. Utskottet framhöll att särskilt i de fall en samordnare har ett tydligt utåtriktat och pådrivande uppdrag kan det diskuteras om den typen av uppdrag bör utföras inom Regeringskansliets ram. I alla avseenden ansåg utskottet det vara av vikt med en tydlig rollfördelning mellan samordnaren och Regeringskansliet i förhållande till den omgivning som samordnaren verkar i.

4.2 Fråga om infrastrukturministerns inblandning i driftsstöd till flygplatser

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 212–2015/16), *bilaga A4.2.1*, begärs en granskning av omständigheterna bakom Trafikverkets utbetalning av driftbidrag till regionala flygplatser och regeringens inblandning i densamma.

I anmälan hänvisas till ett e-postmeddelande från den 22 september 2015 som en enhetschef inom Trafikverket skickat till några medarbetare. Enligt e-postmeddelandet ska Trafikverket ha fått ”order från ministern om att betala ut samtliga driftbidrag till berörda flygplatser”. Anmälaren anser att det måste klargöras om regeringen försökt förmå Trafikverket till ett visst beslut i ett särskilt fall som rör tillämpningen av lag eller förordning. Även e-postmeddelandet har kommit in till utskottet, *bilaga A4.2.2*.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. ett e-postmeddelande som kommit in till utskottet, *bilaga A4.2.2*, en promemoria som har upprättats inom Näringsdepartementet, *bilaga A4.2.3* samt utfrågningar med företrädare för Trafikverket och statsrådet Anna Johansson, *bilaga B1* och *B4*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Regeringsformens förbud mot ministerstyre

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.).

I konstitutionsutskottets betänkande 1973:26 (s. 71) framhölls att förbudet mot direktiv i särskilda fall i fråga om ärenden som rör tillämpning av lag har det särskilda motivet att regeringen eller annan överordnad myndighet inte bör få ingripa i enskilda fall såvitt angår ämnen där den grundläggande normen beslutats av riksdagen. När det gäller myndighetsutövning mot en enskild garanterar paragrafen (nuvarande 12 kap. 2 § RF) dock att den beslutande förvaltningsmyndigheten är självständig och oberoende även i ärenden som rör tillämpning av regeringsförfordningar eller andra författningar av lägre valör än lag och sedvanerätt.

Uttrycket tillämpning av lag innefattar inte bara lagar som beslutats av riksdagen utan även verkställighetsföreskrifter till lagen (prop. 1973:90 s. 398). Av den s.k. verksledningspropositionen (prop. 1986/87:99 s. 25) framgår följande om uttrycket:

När det gäller uttrycket lagtillämpning bör här erinras om att detta avser tillämpningen av lagar och regeringens eller underordnade myndigheters verkställighetsföreskrifter till lagar. Beslut eller åtgärder som grundar sig på andra regeringsförfattningar, främst inom den s.k. restkompetensen enligt 8 kap. 13 § regeringsformen [nuvarande 8 kap. 7 §], eller på föreskrifter inom ramen för denna kompetens som utfärdats av andra myndigheter ligger alltså till största delen utanför definitionen av lagtillämpning i 11 kap. 7 § [nuvarande 12 kap. 2 §]. Men sådana författningar kan naturligtvis avse myndighetsutövning och därigenom träffas av begränsningsregeln.

Denna grundlagsskyddade frihet för myndigheterna att bestämma själva syftar primärt till att garantera rättssäkerheten vid en förvaltningsmyndighets handläggning av ett konkret ärende som rör myndighetsutövning eller tillämpning av lag och verkställighetsföreskrifter. Detta innebär således att andra föreskrifter såsom förordningar faller utanför stadgandet så länge de inte innefattar myndighetsutövning (Bremdal, Att tala är silver men att tiga är guld? – Om ministerstyre och statsråds uttalanden, i Festskrift till Lena Marcusson, Allmänt och enskilt – offentlig rätt i omvandling, 2013, s. 50).

Sammantaget innebär denna reglering att regeringen har att styra riket genom kollektivt fattade beslut. Myndigheterna lyder under regeringen, vilket

innebär att de i princip har att följa föreskrifter av allmän natur eller direktiv för särskilda fall som meddelats av regeringen genom kollektivt fattade beslut. Myndigheterna är tillförsäkrade självständighet gentemot regeringen i ärenden som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag.

När det gäller tillämpning av unionsrätten (tidigare gemenskapsrätten) i enskilda ärenden har regeringen utanför området för 11 kap. 7 § RF (nuvarande 12 kap. 2 § RF) rätt att genom direktiv styra myndigheternas handlande, även i enskilda ärenden. När det är fråga om ärenden som faller inom ramen för bestämmelsen upphör alltså regerings direktivrätt. Däremot bör det finnas en möjlighet till informella diskussioner mellan departementen och myndigheterna om unionsrättens närmare innehåll i en sådan fråga. Det har inte ansetts kunna överblickas om det på sikt kan finnas behov av att ge regeringen några formella styrmedel i enskilda ärenden som innebär tillämpning av unionsrätt inom området för 11 kap. 7 § RF. Om det, trots regeringens rätt att genom bemyndiganden styra myndigheternas regelgivning, skulle träffas ett avgörande i ett enskilt ärende som strider mot Sveriges åtaganden visavi EU (tidigare EG), har regeringen möjlighet att själv besluta eller att föreslå riksdagens lämpliga författningsändringar (SOU 1993:14 s. 171).

I doktrinen har ansetts att ordet ”bestämma” i 12 kap. 2 § RF ska tolkas vidsträckt (Bull & Sterzel, Regeringsformen – en kommentar, 2015, s. 265). Författarna skriver följande:

I förarbetena talas flera gånger om att ”ge direktiv”. Vad som är förbjudet är enkelt uttryckt att någon annan myndighet eller någon överordnad lägger sig i beslutsfattandet. En annan sak är information, som i strikt objektiv form är tillåten i båda riktningarna. Både överordnade och andra myndigheter kan ha ett fullt legitimt intresse av att få kännedom om beslutsfattandet och dess bevekelsegrunder, särskilt om tillämpad praxis, och beslutfattaren kan själv ha intresse av information om rättsregler och om själva sakområdet. En information som är direkt inriktad på avgörandet av ett bestämt ärende får i alla normala fall anses otillbörlig. Däremot kan beslutsfattaren själv känna behov av att vidga sina kunskaper genom kontakt med en annan myndighet eller tjänsteman men bör då givetvis underlåta att gå närmare in på detaljerna i det aktuella ärendet.

Reglering av driftbidrag till flygplatser

EU:s statsstödsregler sätter ramarna för medlemsstaternas möjligheter att med offentliga medel kunna stödja viss verksamhet. Regler om detta finns i artiklarna 107–109 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (i fortsättningen EUF-fördraget). Enligt dessa bestämmelser är statsstöd förbjudet om det inte uppfyller vissa på förhand bestämda undantag. Syftet med reglerna är att förhindra att konkurrensen på EU:s inre marknad snedvrids.

I artikel 108.3 i EUF-fördraget föreskrivs att medlemsstater som vill lämna stöd i fördragets mening måste anmäla planerna på sådant stöd i förväg till kommissionen så att kommissionen kan ta ställning till om stödet är förenligt

med den inre marknaden eller inte. Medlemsstaten får inte genomföra stödåtgärden förrän kommissionen har uttalat sig om stödets förenlighet med den inre marknaden (genomförandeförbudet). Kommissionen ska fortlöpande granska befintliga stödprogram som förekommer i medlemsstaterna. Om kommissionen har uppgifter om att stöd har lämnats i strid med genomförandeförbudet ska den även granska en sådan åtgärd. Om kommissionen, efter att ha gett berörda parter tillfälle att yttra sig, finner att stöd som lämnas av en stat eller med statliga medel inte är förenligt med den inre marknaden, eller att sådant stöd missbrukas, ska kommissionen besluta att staten i fråga ska upphäva eller ändra dessa stödåtgärder inom den tidsfrist som kommissionen fastställer.

Statlig ersättning för driften av icke-statliga flygplatser betalas ut i enlighet med förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur och förordning (2006:1577) om driftbidrag till icke statliga flygplatser.⁶ Sedan den 1 februari 2015 kan statlig ersättning enligt dessa förordningar endast beviljas och utbetalas till de icke-statliga flygplatser där det utförs en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse i enlighet med EU:s bestämmelser om stöd i form av ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

För flygplatser med fler än 200 000 passagerare måste statligt stöd för genomförandet av tjänst av allmänt ekonomiskt intresse notifieras till och godkännas av kommissionen innan det ges ut. Utbetalning av ett sådant stöd får inte göras innan notifieringen lett till ett slutligt beslut (se artikel 108 i EUF-fördraget).

Trafikverket beslutar årligen om fördelningen av driftbidraget i enlighet med förordning (2006:1557) och med vad regeringen i övrigt bestämmer. Trafikverkets beslut om fördelning av driftbidrag till icke statliga flygplatser får överklagas till regeringen.

Enligt 3 § förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur ska driftbidrag till icke-statliga flygplatser som bedöms vara strategiskt viktiga för en region ges i enlighet med EU:s regler om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

I förordning (2006:1577) om driftbidrag till icke-statliga flygplatser finns bestämmelser om fördelning av anslaget Driftbidrag till icke statliga flygplatser (inom utgiftsområde 22). Av förordningen framgår att driftbidrag bara får lämnas för flygplatser där det utförs en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse genom flygtrafik som omfattas av allmän trafikplikt (enligt artiklarna 16 och 17) i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen.

Driftbidrag ska ges i enlighet med Europeiska kommissionens beslut 2012/21/EU av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i EUF-fördraget på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster

⁶ Vissa paragrafer i förordningen har fått en ny lydelse den 1 april 2016.

som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. I detta beslut fastställs på vilka villkor statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster, som ges till vissa företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, är förenligt med den inre marknaden och undantaget från anmälnings-skyldigheten enligt artikel 108.3 i EUF-fördraget.

Beslutet är tillämpligt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som ges till företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse enligt artikel 106.2 i EUF-fördraget, när ersättningen tillhör någon av de kategorier som räknas upp i beslutet. Kategori e) utgörs av ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse när det gäller flygplatser där det genomsnittliga antalet passagerare per år (under de två räkenskapsår som föregick det år då tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse tilldelades) inte översteg 200 000 i fråga om flygplatser.

E-postmeddelandet

I ett internt e-postmeddelande tisdag den 22 september 2015 informerade en enhetschef i Trafikverket sina kollegor om följande (bilaga A4.2.2):

Som ni säkert vet fick vi vid lunchtid igår order från ministern om att betala ut samtliga driftbidrag till berörda flygplatser, och betalningen skulle ut omgående, under dagen. Vi stämde av en extra gång med departementet och fick klartecken om att även Kalmar och Skellefteå skulle betalas ut. Lennart Kalander informerade berörda chefer internt; Stefan Engdahl, GD samt Charlotta Lindmark. Vi satte igång regionerna som nu har verkställt utbetalningarna. Dock gör systemet att utbetalningen tar 2-3 dagar innan det finns hon flygplatserna. Parallellt påbörjades ett enkelt kommunikationsmaterial, som stöd för de som får kontakt från media.

I e-postmeddelandet hänvisas vidare till ett bifogat förslag till brev som ska skickas ut till flygplatserna och det framhålls att "[d]epartementet önskar att vi inte lyfter återbetalningsskyldigheten explicit, utan mer hänvisar till gällande lagstiftning. Därför är brevet mycket kortfattat".

Av e-postmeddelandet framgår även att ett möte med departementet skulle äga rum under torsdagen. Enhetschefen skriver vidare att hon "tror att det är viktigt att prata vidare med departementet om hur de ser på detta efter denna hastiga hantering av utbetalningar för 2015 och vårt fortsatta arbete internt och tillsammans med SKL".

I ett internt svarsmejl den 23 september 2015 skriver en jurist på Trafikverket att han hoppas "att det inte gick till så som beskrivs" i det nämnda e-postmeddelandet, och han konstaterar att en "minister (eller regeringen) får ju inte bestämma hur en myndighet ska besluta i enskilt fall eller hur en myndighet ska tillämpa lagen". Han påpekar även att en "minister har i övrigt inte heller någon makt gentemot en myndighet eftersom det är regeringen som genom kollektiva beslut har någon makt i förhållande till en myndighet".

Han påpekar också att utbetalningar av statligt stöd måste notifieras till och godkännas av kommissionen innan någon utbetalning får genomföras. En

utbetalning av statligt stöd som inte är förenligt med fördraget utgör fördragsbrott, skriver han.

Uppgifter i Dagens Nyheter

Enligt en artikel med rubriken ”Mejlväxling antyder olagligt ministerstyre” i Dagens Nyheter den 4 oktober 2015 ska den nämnda mejlväxlingen ha föregåtts av ett telefonmöte mellan tjänstemän på Näringsdepartementet och Trafikverket den 21 september 2015. Enligt Hans Brändström, chef för avdelningen bostäder och transporter på Näringsdepartementet, har ministern inte gett någon order. Han fortsätter.

Det är uppenbart att ministern inte har och inte kan fatta beslut om utbetalning av driftstöd. Det är Trafikverket som har regeringens uppdrag att fördela stödet till de här flygplatserna.

Hans Brändström säger att det var hård press på frågan om driftsstöd under augusti och september, och då tog tjänstemän på hans avdelning på eget initiativ kontakt med Trafikverket. Han säger vidare.

Som jag förstår var det ett telefonmöte den 21 september. Det tycks vara så att Trafikverkets medarbetare har fått uppfattningen att de fått order att betala ut. Det är djupt olyckligt att de har uppfattat det som en uppmaning från ministern, och så är inte fallet.

Enligt Brändström har det inte varit någon direkt kontakt mellan ministern och Trafikverket. Hon har heller inte haft kontakt direkt med tjänstemännen på departementet i frågan.

I en artikel i Dagens Nyheter med rubriken ”Minister förnekar bidragsorder” den 5 oktober 2015 förnekar statsrådet Anna Johansson att hon skulle ha gett någon order till Trafikverket. Hon hävdar att hon inte haft någon direktkontakt med Trafikverket i frågan och inte heller gett någon ”order”. Anna Johansson säger att hon tagit kontakt med en tjänsteman i sin politiska stab efter påstötningar från flera kommuner om att deras regionala flygplatser närmar sig konkurs:

Då har jag sagt att så här kan vi inte ha det. Vi kan inte ha regionala flygplatser som går i konkurs så på något sätt måste det ageras i den här frågan och det måste gå ganska fort för det börjar bli en akut situation. Däremot har jag inte vid något tillfälle talat om för någon på vilket sätt någon bör agera. Jag har inte gett några som helst tips om vad som bör göras.

Tidigare granskning m.m.

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 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). 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 dessa kontakter vara mer inriktade på information än på styrning, anförde utskottet.

Utskottet ansåg att ett särskilt problem utgörs av informella kontakter i samband med sådan ärendehandläggning hos myndigheterna som avses i nuvarande 12 kap. 2 § RF. Utskottet ansåg det inte vara möjligt att helt undvika informella kontakter ens i dessa sammanhang. Enligt utskottets uppfattning måste dock återhållsamheten vara mycket stor. I särskilt hög grad bör de informella kontakterna på detta område avse informationsutbyte. Utskottet ansåg det finnas anledning att understryka att oavsett vilka informella kontakter som förekommit, bär myndigheterna det fulla och slutliga ansvaret för besluten i de enskilda fallen.

Utskottet har sedan dess återkommit till sitt uttalande om vikten av att informella kontakter bör vara mer inriktade på information än på styrning, bl.a. i sin granskning av den dåvarande försvarsministerns styrning av Försvarsmakten (bet. 2011/12:KU20 s. 161 f.). Hösten 2012 granskade utskottet regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna (bet. 2012/13:KU10 s. 80 f.). Utskottet konstaterade i sitt ställningstagande att de senaste årens förändring av formerna för styrningen av myndigheterna, som innebär att instruktionen bör vara det grundläggande styrinstrumentet, synes vara omfattande. Utskottet hade från de utgångspunkter som gäller för dess granskning inget att invända mot att styrningen i högre grad än tidigare skulle ske via instruktioner än via regleringsbrev. I sammanhanget erinrades det om att i regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet, vilket förutsätter att regeringen följer myndigheternas verksamhet och vid behov ser till att vidta de åtgärder som är nödvändiga från ett styrningsperspektiv, givetvis i beaktande av myndigheternas självständighet enligt 12 kap. 2 § RF. Utskottet noterade slutligen de uppgifter som lämnats i granskningen om att kontakter mellan myndigheterna och Regeringskansliet är viktiga inslag i en effektiv förvaltning och bör syfta till informations- och kunskapsutbyte samt till förtydligande av regeringens styrning. Utskottet hade ingen annan uppfattning men anförde bl.a. att det är väsentligt att de informella kontakterna är mer inriktade på

information än styrning och att dokumentation av kontakter är en nödvändig förutsättning för en efterföljande kontroll.

Våren 2012 gjorde utskottet följande uttalande inom ramen för en granskning av Näringsdepartementets hantering av en fråga med anledning av bristande järnvägsunderhåll (bet. 2011/12:KU20 s. 101):

Utifrån de aspekter som konstitutionsutskottet har att beakta i sin grundlagsfästa granskningsuppgift vill utskottet framhålla 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 understryker vikten av väl fungerande kontakter mellan förvaltningsmyndigheter och Regeringskansliet.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärdes svar på följande frågor och att få ta del av följande handlingar:

- Stämmer uppgifterna i Dagens Nyheter om att ett telefonmöte ägde rum den 21 september 2015?
- På vems initiativ ägde telefonmötet den 21 september 2015 rum? Vilka deltog i telefonmötet, från Näringsdepartementet respektive Trafikverket? Vad var syftet med kontakten? Utskottet önskar en redogörelse av vad som avhandlades under telefonmötet.
- Fördes några minnesanteckningar under telefonmötet? Om ja, önskar utskottet ta del av dessa.
- Om statsrådet inte deltog i telefonmötet: föregicks telefonmötet av några kontakter med ansvarigt statsråd? Hur skedde dessa kontakter och vad syftade dessa kontakter till?
- Skedde någon rapportering till ministern efter telefonmötet? Om ja, vad rapporterades?
- Enligt e-postmeddelandet stämde Trafikverket av en extra gång med departementet och fick klartecken om att utbetalning skulle ske även till flygplatserna i Kalmar och Skellefteå. Stämmer denna uppgift? Vem på Näringsdepartementet hade denna kontakt med Trafikverket? Utskottet önskar en redogörelse för vad som avhandlades vid denna kontakt.
- Stämmer det att statsrådet Anna Johansson har uttalat sig på det sätt som återges i Dagens Nyheter den 5 oktober 2015? Om ja, hur följde statsrådet upp att åtgärden vidtogs i frågan om den situation som enligt henne själv rådde vid regionala flygplatser?

Som svar överlämnades den 18 februari 2016 en promemoria som har upprättats inom Näringsdepartementet (bilaga A4.2.3). Av svarspromemorian framgår att uppgifterna i Dagens Nyheter om ett telefonmöte den 21 september 2015 stämmer, och att initiativet till mötet togs av ansvariga tjänstemän i Näringsdepartementet: chefen för enheten för transportinfrastruktur och finansiering (nedan enhetschefen) samt två kansliråd vid enheten. Vid

telefonmötet deltog de båda kansliråden, och från Trafikverket deltog chefen för avdelningen nationell planering (nedan avdelningschefen).

Syftet med mötet var att uppmärksamma Trafikverket på behovet av en skyndsam hantering av driftsstödet till de flygplatser som inte fått driftsstöd. Frågan om hanteringen av driftsstöden hade tidigare under året vid flera tillfällen diskuterats mellan tjänstemän i Näringsdepartementet och Trafikverket. Kansliråden hänvisade till ett starkt yttre tryck i frågan och att det skickats brev från flygplatschefer till Trafikverket och till den politiska ledningen i Näringsdepartementet, vilket avdelningschefen i Trafikverket uppgav att han kände till. Kansliråden framförde vidare ett önskemål om att Trafikverket uppmärksammade behovet av en skyndsam hantering av driftsstöden till de resterande sex flygplatserna. Av svaret framgår att från Näringsdepartementets sida fördes inga mötesanteckningar under telefonmötet.

Indirekt av svaret framgår att statsrådet inte deltog vid mötet. Med anledning av det yttre tryck som fanns i frågan diskuterades, enligt svaret, frågan löpande mellan den politiska ledningen och tjänstemannaorganisationen. Det aktuella mötet föregicks dock inte av några specifika kontakter mellan tjänstemännen och statsrådet.

Av svaret framgår vidare att en tjänsteman på Trafikverket med ansvar för flygplatsfrågor – efter mötet den 21 september – ringde till det ena av kansliråden som deltog i mötet, och frågade om behovet av en skyndsam hantering av driftsstöden även omfattade Skellefteå och Kalmar flygplatser. Kanslirådet svarade jakande på denna fråga.

Senare samma dag möttes enhetschefen vid Näringsdepartementet och avdelningschefen vid Trafikverket utanför Näringsdepartementets lokaler. Avdelningschefen frågade då om verket skulle betala ut driftsstödet till de resterande flygplatserna. Enhetschefen svarade att verket skulle göra det om verket bedömde att verket kunde göra det utifrån sitt uppdrag. Avdelningschefen sade då att Trafikverket kommer att betala ut stödet, och att verket redan hade kommit fram till det. Avdelningschefen frågade också om Skellefteå och Kalmar flygplatser skulle få sitt driftsstöd. Enhetschefen svarade att de borde få det om verket bedömde att verket kunde ge stödet utifrån sitt uppdrag.

Av svarspromemorian framgår vidare att det andra kanslirådet den 22 september 2015 hade ett möte i Näringsdepartementet med den tjänsteman vid Trafikverket som ansvarar för flygplatsfrågorna. Mötet gällde en annan fråga, men i anslutning till mötet ställde tjänstemannen frågan om behovet av en skyndsam hantering av driftsstöden även gällde flygplatserna i Skellefteå och Kalmar. Kanslirådet svarade jakande på denna fråga.

Sammanfattningsvis har således företrädare för Näringsdepartementet vid fyra tillfällen påtalat behovet av en skyndsam hantering av driftsstödet till flygplatserna. Något klartecken från departementet till utbetalning har dock inte lämnats, understryks det i svarspromemorian.

Enligt svarspromemorian lämnade tjänstemännen en kort muntlig lägesrapportering till statsrådet under veckoberedningen den 22 september 2015. Hon fick då information om att Trafikverket kommit fram till att verket skulle betala ut driftsstödet till de flygplatser som ännu inte hade fått stöd.

Av svarspromemorian framgår vidare att de uttalanden som statsrådet gjorde i Dagen Nyheter den 5 oktober 2015 är korrekt återgivna. Statsrådet blir löpande informerad av tjänstemännen i departementet om regionala flygplatser och driftsstöd.

Utfrågningar

Företrädare för Trafikverket

Den 7 april 2016 höll utskottet en utfrågning med Lena Erixon, generaldirektör för Trafikverket, och Ann-Sofie Atterbrand, enhetschef vid Trafikverket. Vidare medverkade Lennart Kalander, avdelningschef för nationella planeringen vid Trafikverket (bilaga B1).

Generaldirektör Lena Erixon inledde med att redogöra för hur hon har sett på kontakterna i ärendet. En verksamhetsområdeschef för planering på Trafikverket kontaktade henne den 21 september 2015 och berättade att Lennart Kalander blivit kontaktad av en tjänsteman på Näringsdepartementet. Tjänstemannen hade sagt att den politiska ledningen var angelägen om att man snarast betalade ut stödet till flygplatserna. Generaldirektören påtalade för verksamhetsområdeschefen att det var viktigt att det gjordes en avstämning med juristerna vid verket innan man betalade ut stödet. Dagen efter mötte hon verkets chefsjurist som hade träffat några av sina jurister som var bekymrade över utbetalningen. Generaldirektören fick då klart för sig att någon avstämning med juristerna inte hade skett. Chefsjuristen gavs i uppdrag att utreda vad som hade skett. Av utredningen framkom att stödet hade betalats ut och att det var ganska tydligt att man ville att det skulle betalas ut dagen innan. Chefsjuristen uppgav också att stödet hade betalats ut även till de flygplatser – i Kalmar och Skellefteå – som var under notifiering. Chefsjuristen meddelade att den ansvariga tjänstemannen vid verket skulle skriva en tjänsteanteckning i frågan.

Generaldirektören uppgav sig ha blivit bekymrad över det som hade hänt. Hon kontaktade verksamhetsområdeschefen och bad att verket skulle gå ut med en skrivelse till de berörda flygplatserna och begära att få en redovisning som kunde klargöra att man hade betalat ut stödet i enlighet med riktlinjerna. I annat fall skulle flygplatserna riskera att bli återbetalningsskyldiga. Verksamhetsområdeschefen fick också i uppdrag att se över om verket skulle återkräva det utbetalade stödet till de flygplatser som var under notifiering.

Generaldirektören fick därefter fortlöpande information från chefsjuristen och blev bekymrad över vad hon uppfattade som en process som inte var bra mellan verket och Näringsdepartementet. Med anledning av det ringde hon – den 24 eller 25 september – upp den ansvariga tjänstemannen vid Näringsdepartementet. Hon framförde att hon var bekymrad över att departementet

hade gått in i ett myndighetsutövningsärende, att hon inte tyckte att det överensstämde med rollfördelningen mellan verket och departementet och att det var viktigt att man pratade om detta – för att titta på hur relationerna skulle vara framöver. Hon informerade också om att det skrivits en tjänsteanteckning i ärendet samt att verket avsåg att gå ut med en skrivelse till de berörda flygplatserna, och att det skulle kunna bli fråga om återkrav från Kalmar och Skellefteå – att ett sådant arbete var påbörjat på Trafikverket.

Den 28 september 2015 inleddes arbetet med att ta fram skrivelsen. Den 29 september ringde generaldirektören till statssekreteraren, och meddelade att hon var bekymrad över hur processen hade gått till. Hon uppfattade då att han inte hade kunskap i frågan; han kände i och för sig till ärendet, men inte vad som hade skett, och han blev bekymrad över det hon berättade. I oktober gick Trafikverket ut med skrivelsen till de berörda flygplatserna.

Ann-Sofie Atterbrand framhöll att hon under hela hösten 2015 jobbade med SGEI-förordnandena (se vidare nedan) för att granska utbetalningarna som skulle göras. Den 21 september blev hon kontaktad av sin chef, Lennart Kalander, som uppgav att han varit i kontakt med en tjänsteman på departementet som meddelat att ministern önskade att verket skulle betala ut samtliga driftsbidrag så snart som möjligt. Orsaken till detta var att ministern skulle gå ut med information om detta senare samma dag. Man kom överens om att en av hennes medarbetare skulle ta kontakt med tjänstemannen på departementet för att stämma av om även Kalmar och Skellefteå skulle betalas ut. Kontakten togs och verket fick besked om att stöd till samtliga flygplatser skulle betalas ut, även till dessa två flygplatser, eftersom alla flygplatser skulle behandlas lika. Efter detta kontaktades berörda regioner inom Trafikverket, för att de skulle förbereda utbetalning, men avvakta besked efter avstämning med Trafikverkets ledning. Senare samma dag fick hon besked från Kalander om att det var avstämt med ledningen och att utbetalning skulle göras.

Lennart Kalander framhöll att han har en kort tjänsteanteckning om samtalet med en tjänsteman på Näringsdepartementet den 21 september. Enligt Kalander ringde tjänstemannen från departementet och framförde att ministern önskade att driftsbidraget skulle betalas ut för 2015. Kalander ville inte kalla det för en order, utan den beskrivningen är nog någonting som har kommit till senare i mejlet – en tolkning av det. Tjänstemannen sa också att det skulle betalas ut till de kvarvarande flygplatserna och att man önskade gå ut med information på eftermiddagen samma dag. Därför var det väldigt viktigt att stödet skulle betalas ut den dagen. Senare under utfrågningen uppgav Kalander att hans uppfattning var att det var ett starkt önskemål från ministern.

Generaldirektören framhöll att hon uppfattade det som att man gick in i Trafikverkets myndighetsutövning. Det gjorde henne bekymrad eftersom hon har en klar uppfattning om hur rollfördelningen ska vara mellan departementet och verket. Hon var bekymrad över processen – att man skulle betala ut. Hon var noga med att markera att hon ville att man i fortsättningen diskuterar hur relationerna och kontakterna mellan Trafikverket och departementet ska

fungera. Ett sådant arbete har satts igång efter detta, under ledning av expeditionschefen och chefsjuristen, anförde hon.

På en fråga från utskottet om det spelar någon roll för hur Trafikverket agerat i ärendet, om kontakten kom från en tjänsteman eller från ministern själv, svarade generaldirektören att det är självklart att en minister har en större tyngd än en tjänsteman. Hennes uppfattning var att ministern bett tjänstemannen att ta kontakten. Kalander framförde att han frågade om de kunde få ett mejl eller ett skriftligt uppdrag, men det sa tjänstemannen att han inte skulle få, men att han kunde fråga tjänstemannens chef i sin tur. Av en slump träffade Kalander på denna chef, som frågade om verket hade haft kontakt med tjänstemannen och om man arbetade med utbetalningar.

Kalander uppgav vidare att han uppfattade att det var ett ovanligt sätt som det gick till på i det nu aktuella ärendet. Av det skälet talade han med Atterbrand och sa att de skulle förbereda ärendet, och att han sedan skulle ta kontakt med sina chefer. Han var också i kontakt med generaldirektören, och fick en återkoppling om att de var medvetna om ärendet. Han sökte också verkets chefsjurist, men fick tyvärr ingen kontakt med henne under den dagen.

På en fråga från utskottet om Trafikverket hade agerat annorlunda om inte ”ordern” hade kommit, svarade Kalander att utbetalningen nog skedde lite tidigare än man hade gjort i annat fall. Enligt generaldirektören hade Trafikverket definitivt inte betalat ut till de två flygplatser som var under notifiering. Senare under utfrågningen framförde generaldirektören att en utbetalning under våren gjordes till en del av flygplatserna, men att man sedan stoppade utbetalningarna för att försäkra sig om att dessa låg i linje med EU:s regelverk, så att Trafikverket inte skulle behöva kräva tillbaka medel.

Vid utfrågningen framgick att Trafikverket gick ut med skrivelsen den 27 oktober och att det sedan dröjde det ett tag innan man fick in underlag från flygplatserna. Samma dag begärde Trafikverket också återbetalning från Kalmar och Skellefteå. Det framgick att skälet till att man krävde tillbaka pengarna från dessa flygplatser var att utbetalningen var felaktig och för att avvakta notifieringen. Vidare framgick att utbetalningen skedde åtminstone en månad innan Trafikverket var klar med sin beredningsprocess.

Vid utfrågningen framgick det vidare att man inom Trafikverket vidtagit flera åtgärder för att säkerställa att man i fortsättningen är fullt informerad om vad som gäller när det gäller regelverket och relationerna mellan departementet och myndigheten.

Statsrådet Anna Johansson

Den 18 april 2016 höll utskottet en utfrågning med statsrådet Anna Johansson (bilaga B4). Statsrådet inledde med att beskriva förutsättningarna när det gäller driftsbidrag till icke-statliga flygplatser. Av dessa är det 21 flygplatser som får driftsbidrag. EU-kommissionen antog i april 2014 nya riktlinjer för statsstöd till flygplatser och flygbolag, vilket innebar att möjligheterna och formerna för offentligt flygplatsstöd förändrades i hela EU. Som en följd av de nya EU-riktlinjerna beslutade regeringen i december 2014 om ändringar i de svenska

förordningar som reglerar driftsbidraget, vilket innebär att fr.o.m. februari 2015 kan statligt driftsbidrag endast betalas ut till icke-statliga flygplatser som utgör en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse enligt EU:s s.k. SGEI-regler (SGEI står för Services of General Economic Interest). År 2015 och 2016 kan sägas vara en övergångsperiod då de kommunala flygplatsägarna successivt behöver utveckla sina SGEI-förordnanden för respektive flygplats. Ett beslut om ett SGEI-förordnande innehåller bl.a. en definition av det uppdrag som flygplatsen ska ansvara för när det gäller att tillhandahålla en tjänst av ett allmänt ekonomiskt intresse. Det är ett omfattande arbete som i kombination med att regelverket är nytt och komplicerat tar tid.

Statsrådet anförde vidare att när hon tillträdde som infrastrukturminister hösten 2014 blev hon tidigt medveten om att det var nödvändigt att se till att det svenska regelverket för driftsbidrag till icke-statliga flygplatser snarast anpassades till kommissionens nya riktlinjer och SGEI-regler. Ett arbete med att justera de aktuella förordningarna inleddes därför i Regeringskansliet med utgångspunkt från ett regeringsuppdrag som Trafikverket rapporterade i oktober 2014. Regeringen fattade beslut om att ändra förordningarna den 19 december 2014.

Enligt statsrådet förekom det kontakter mellan tjänstemännen i Näringsdepartementet och Trafikverket om hanteringen av driftsbidragen för 2015 sedan början av det året. Varken flygplatserna eller Näringsdepartementet fick dock under det första halvåret 2015 någon tydlig information från Trafikverket om att verket såg några problem med att hinna hantera utbetalningarna av samtliga driftsbidrag för 2015. Trafikverket betalade under våren och försommaren 2015 ut driftsbidrag till 15 av de 21 flygplatserna. Näringsdepartementet gjorde därför bedömningen att det inte fanns någon anledning att anta att Trafikverket inte skulle betala ut driftsbidrag till de resterande flygplatserna. Statsrådet blev därför förvånad när hon genom ett brev från flera flygplatschefer i slutet av augusti fick reda på att Trafikverket hade stoppat utbetalningarna av driftsbidrag till de resterande sex flygplatserna. Trafikverket informerade först den 3 september i ett brev de berörda flygplatserna att verket avsåg att skyndsamt begära in kompletterande underlag från flygplatserna. Enligt statsrådet uppstod det därför en mycket olycklig situation, där verket först hade beslutat att betala ut stöd till femton flygplatser, men sedan beslutade att skjuta upp utbetalningarna till de resterande sex flygplatserna.

Statsrådet blev vid denna tid kontaktad av personer som informerade henne om verkets brist på information och hantering av bidragen, och förstod att detta skulle leda till ekonomiska problem för flygplatserna. Statsrådet insåg att något måste göras, och hon diskuterade detta med en av sina medarbetare i den politiska staben och bad denne att ta kontakt med de ansvariga opolitiska tjänstemännen i departementet. Som statsrådet förstod det togs en sådan kontakt, och vid denna förmedlades att frågan måste få en snabb hantering. Statsrådet framhöll under utfrågningen att hon självklart är medveten om reglerna i regeringsformen som förbjuder henne eller regeringen att bestämma

hur en myndighet ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild.

Den 18 september fick statsrådet underhandsinformation från en av flygplatserna om att Trafikverket hade meddelat att man avsåg att betala ut driftsbidrag till flygplatserna. Den 21 september fick hon ett brev från flera kommunala företrädare som påtalade problemen med hanteringen av bidragen. Efter detta var statsrådet inte inblandad i de kontakter som togs med Trafikverket. I efterhand har hon dock förstått att Näringsdepartementets tjänstemän tog kontakt med Trafikverkets tjänstemän den 21 september för att diskutera vad som kunde göras för att snabbt lösa den uppkomna situationen. Det var i denna dialog som det uppenbarligen uppstod ett missförstånd om hanteringen av bidraget, anförde statsrådet. Statsrådet sa sig vara förvånad över att situationen uppstått och att Trafikverket inte varit mer proaktivt, med tanke på att det hade gått mer än ett halvt år sedan regeringens beslut om förordningsändringar.

Med anledning av det som inträffade har statsrådet tillsammans med generaldirektören vid Trafikverket uppdragit åt expeditionschefen i Näringsdepartementet och chefsjuristen vid Trafikverket att tydliggöra hur och på vilken nivå olika kontakter mellan företrädare för Trafikverket och Näringsdepartementet bör tas. Statsrådet konstaterade att hon inte har haft någon direktkontakt med företrädare för Trafikverket när det gäller utbetalningar av driftsbidrag och självklart inte heller gett någon order om detta. Hon har också talat med tjänstemännen på departementet, som bestämt hävdar att de inte har gett någon order om utbetalning.

Vid utfrågningen framhöll statsrådet att hon den 17 september i samtal med en medarbetare i hennes stab uttryckt oro för de icke-statliga flygplatsernas situation och att hon hade fått synpunkter och önskemål från flera företrädare för flygplatserna, som inte visste om de skulle få sina stöd utbetalade. Hon blev uppmärksamman om samma sak den 18 september. Statsrådet uttryckte vid det tillfället att hon inte kunde fatta beslut om detta, eftersom det skulle vara ministerstyre. Men statsrådet anförde att hon självklart hade en dialog med Trafikverket om att man behövde agera. Med det avsåg statsrådet att verket skulle betala ut stödet, om verket ansåg att det fanns laglig möjlighet att göra det. Det statsrådet har uttryckt är starka önskemål om en skyndsam hantering av ärendet, eftersom det var en mycket prekär situation.

Som svar på en fråga om hur missförståndet kunde uppstå, svarade statsrådet att det finns olika bilder av vad som uttrycktes vid telefonmötet den 21 september mellan tjänstemän på Näringsdepartementet och företrädare för Trafikverket och också vid de muntliga kontakterna mellan en person anställd på Trafikverket och en person anställd vid departementet samma datum.

Statsrådet anförde också att det inte fanns någon planerad kommunikation från departementets sida; däremot fanns det ett önskemål om att departementet skulle få information från Trafikverket eftersom det samma dag hade kommit in en skrivelse till departementet från ett antal kommunala företrädare och från flygplatserna. I departementet insåg man att det kunde bli medialt intressant

och att man behövde information från verket om handläggningen för att kunna svara på frågor, om det skulle komma några sådana.

Som svar på en fråga om vad som var orsaken till att Trafikverket tog tid på sig, anförde statsrådet att det var ganska stora oklarheter kring utbetalningen till de kvarvarande sex flygplatserna, och det var också oklart, åtminstone från flygplatsernas sida, vad som skulle krävas för notifiering och hur den processen skulle fortskrida.

Statsrådets uppfattning var att man från departementets sida inte har agerat på ett sådant sätt att man har påverkat verket. Trafikverket har det fulla ansvaret att se till att man agerar i enlighet med de lagar och regler som finns och att hantera stödet till icke-statliga flygplatser inom gällande regelverk, vilket statsrådet förutsätter att verket gör.

Ingen direktkontakt mellan de politiska tjänstemännen i statsrådets stab och verket har tagits, enligt statsrådet. Det som har skett är en kontakt mellan den politiska staben och de opolitiska tjänstemännen i departementet. Det är erfarna tjänstemän i departementet som vet vad som gäller i kontakterna med myndigheter. Statsrådet höll det för osannolikt att de inte skulle ha ställt ganska tydliga motfrågor om de hade uppfattat att det skulle ske en direkt politisk påtryckning. Statsrådet anförde att det är problematiskt att missförståndet har uppstått, men att hon har väldigt svårt att säga på vilket sätt det har uppkommit och av vilken anledning. Men statsrådet konstaterade att Trafikverket uttrycker att de har uppfattat frågan på ett sätt och att de tjänstemän som hanterat ärendet på Näringsdepartementet har en väldigt annorlunda bild av vad som har förevarit. Där någonstans har missförståndet uppstått. På vilket sätt är det väldigt svårt att i efterhand bringa klarhet i.

Departementet fick kännedom om missförståndet den 29 september. Dels hade en tjänsteman på Näringsdepartementet en kontakt med Trafikverkets generaldirektör, dels hade statssekreteraren en kontakt med generaldirektören samma dag. I de kontakterna uttrycktes naturligtvis att det inte fanns någon order. Någon dementi däremellan var inte möjligt, eftersom det inte kom till deras kännedom förrän den 29 september, att missförståndet förelåg.

Departementet fick inga signaler från Trafikverket om att det var några problem med hanteringen av driftsstöd till de icke-statliga flygplatserna. Den informationen fick departementet dels via direktkontakter med de berörda kommunerna, dels genom ett brev som skickades från flygplatserna den 27 augusti. Men någon kontakt om att det var problem dessförinnan hade inte funnits – såvitt statsrådet känner till. Ett brev skickades från Trafikverket till flygplatserna den 3 september, där man begärde att skyndsamt få in kompletterande uppgifter. Därefter fanns det inga direkta kontakter mellan departementet och Trafikverket, anförde statsrådet. Först den 17 september blev departementet ånyo uppmärksammat på att hanteringen inte hade fått någon lösning. Den 21 september togs kontakten med Trafikverket.

Statsrådet konstaterade att under våren och försommaren 2015 betalade Trafikverket ut driftsstöd till 15 av de 21 flygplatserna, vilket gav en tydlig indikation om att man inte hade några problem med handläggningen av dessa

ärenden. Det fanns därför ingen anledning för regeringen att särskilt efterhöra om det fanns problem, utan det var först när man fick den informationen i slutet av augusti som det blev uppenbart att det fanns ett sådant problem.

Statsrådet anförde vidare att det naturligtvis är allvarligt om Trafikverket agerar på ett sätt som står i strid med EU:s statsstödsregler. Det har aldrig funnits någon avsikt från statsrådets eller departementets sida att så ska ske. Statsrådet upprepade att det är Trafikverket som har det fulla ansvaret för det som ligger inom dess myndighetsansvar.

Statsrådet påminde om att förordningsändringen trädde i kraft i februari 2015, och så sent som den 3 september 2015 skickade Trafikverket ett brev till flygplatserna där man skyndsamt ville ha in kompletterande uppgifter. Enligt statsrådet fanns det mellan februari och september tid för verket att inhämta uppgifter som man behövde och säkerställa att man kunde hantera ärendet enligt gällande lagstiftning.

Statsrådet anförde också att som ansvarigt statsråd har hon ytterst ansvar för det som sker inom departementet. Däremot vidhåller hon att hon inte har uttryckt sig på ett sådant sätt att det skulle kunna uppfattas som en ordergivning. Oavsett om hon personligen har uttryckt sig på ett sådant sätt eller inte har hon det fulla ansvaret för vad som sker inom ramen för sitt departement. Statsrådet anförde att hon naturligtvis ska ta det ansvaret genom att säkerställa att dokumentation och kommunikation sker på ett bättre sätt.

Utskottets ställningstagande

Utskottet erinrar om att regeringsbesluten fattas av regeringen som ett kollektiv, inte av enskilda statsråd. Regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna begränsas för det första av legalitetsprincipen, dvs. principen om att alla samhällsorgan, inklusive regeringen, är bundna av gällande rätt. Regeringen får således inte utfärda direktiv i strid med gällande rätt. För det andra följer en begränsning av 12 kap. 2 § RF som innebär att ingen myndighet, inte heller riksdagen, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller som rör tillämpningen av lag.

Utskottet har tidigare uttalat att informella kontakter mellan Regeringskansliet och myndigheter givetvis måste få förekomma, men att när det gäller informella kontakter i samband med ärendehandläggning hos myndigheterna som avses i 12 kap. 2 § RF, dvs. myndighetsutövning mot enskild eller som rör tillämpningen av lag, måste återhållsamheten vara mycket stor. Inom detta område bör gälla att kontakterna i särskilt hög grad endast avser informationsutbyte. En kontakt som tar direkt sikte på avgörandet av konkreta ärenden vid en myndighet får anses vara olämplig.

I det nu aktuella fallet har företrädare för Näringsdepartementet på statsrådets uppmaning kontaktat Trafikverket. Det råder delade meningar om vad avsikten med kontakten var. Enligt Näringsdepartementet och statsrådet har avsikten varit att påtala behovet av en skyndsamt hantering av driftsstödet

till flygplatserna, men någon order om utbetalning har inte lämnats. Företrädarna för Trafikverket har å sin sida uppgett att de har uppfattat kontakten som ett starkt önskemål från statsrådets sida om att verket skulle betala ut driftsstödet till de resterande flygplatserna så snart som möjligt. Generaldirektören vid Trafikverket fann skäl att påtala behovet av en avstämning med juristerna på verket innan en utbetalning gjordes. Flera försök till avstämning misslyckades dock och utbetalningarna kom att göras utan att avstämning hade ägt rum.

Utskottet konstaterar att det aktuella ärendet vid Trafikverket avsåg myndighetsutövning och således faller under 12 kap. 2 § RF. Det har från Trafikverkets sida framförts att man uppfattade det som att departementet gick in i verkets myndighetsutövning. Utskottet kan också konstatera att uppmaningen till skyndsam hantering fick allvarliga konsekvenser för det sätt på vilket Trafikverket kom att hantera ärendet dels genom att utbetalningen av driftsstödet till flygplatserna gjordes åtminstone en månad innan beredningsprocessen i Trafikverket var klar, dels genom att utbetalning skedde till två av flygplatserna i strid med EU:s statsstödsregler.

Statsrådet har det övergripande ansvaret för vad som sker inom departementet. Mot bakgrund av de ekonomiska problem statsrådet såg att Trafikverkets hantering medförde för flygplatserna och den diskussion som detta gav upphov till bl.a. inom departementet fanns uppenbara skäl för henne att följa frågan och därmed även uppmärksamma hur kommunikationen mellan departementet och Trafikverket utvecklades. Några sådana åtgärder vidtogs dock inte av statsrådet, enligt vad som framkommit i granskningen.

Utöver detta finner utskottet skäl att understryka vad det tidigare uttalat om att dokumentation är en nödvändig förutsättning för att en efterföljande kontroll ska vara möjlig. Utskottet konstaterar att kraven på dokumentation inte är tillgodosedda i det nu aktuella ärendet. I sammanhanget kan även noteras att Näringsdepartementets tjänstemän enligt uppgift ska ha nekat att ge ett skriftligt besked trots att en tjänsteman på Trafikverket bad att få ett skriftligt besked.

Sammanfattningsvis anser utskottet att statsrådet Anna Johansson inte kan undgå kritik för sitt agerande i frågan.

4.3 Näringsdepartementets hantering av Sjöfartsverkets inköp av helikoptrar

Ärendet

Anmälan

I en granskningsanmälan (dnr 257-2015/16) till konstitutionsutskottet, *bilaga A4.3.1*, begärs att utskottet granskar Näringsdepartementets agerande i samband med Sjöfartsverkets beslut att köpa in helikoptrar i oktober 2012. Vidare vill anmälaren att utskottet ska utreda om hela eller delar av den dåvarande regeringen var informerad om det tillstånd till inköpet som

Näringsdepartementet enligt uppgift ska ha lämnat. Vidare vill anmälaren att utskottet ska granska om Näringsdepartementet och regeringen har vilselett riksdagen när det gäller motivet för att nyanskaffa helikoptrar.

Som bakgrund anger anmälaren att Sjöfartsverket enligt uppgifter i tv-programmet Uppdrag granskning den 7 oktober 2015 tecknade avtal i oktober 2012 med det italienska företaget Agusta Westland om inköp av helikoptrar trots att riksdagen ännu inte hade fattat beslut om statens budget. Först två månader senare fattade riksdagen beslut om statens budget. Sjöfartsverket ska också ha betalat 250 miljoner kronor i handpenning för helikoptrarna. Enligt anmälan hänvisar Sjöfartsverket i ett skriftligt svar till Uppdrag granskning till att Näringsdepartementet var medvetet om affären och godkände köpet trots att riksdagen inte fattat beslut om det.

Vidare anføres i anmälan att det av Uppdrag granskning framgår att regeringen i budgetpropositionen angett att motivet för att skaffa nya helikoptrar var att det gamla avtalet löpt ut, detta trots att avtalet vid ett flertal tillfällen ska ha förlängts.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. två svarspromemorior från Näringsdepartementet, *bilaga A4.3.2* och *A4.3.4*, och en svarsskrivelse från Sjöfartsverket, *bilaga A4.3.3*.

I ärendet höll utskottet den 19 april 2016 en offentlig utfrågning med Sjöfartsverkets generaldirektör Ann-Catrine Zetterdahl, *bilaga B6*, och den 26 april 2016 en offentlig utfrågning med tidigare statsrådet Catharina Elmsäter-Svärd, *bilaga B11*.

Utredning i ärendet

Uppgifter i massmedierna

I tv-programmet Uppdrag granskning som sändes den 7 oktober 2015 i Sveriges Television (SVT) uppgavs bl.a. att Sjöfartsverket tecknade avtal i oktober 2012 med den italienska helikoptertillverkaren Agusta Westland om att köpa helikoptrar under hösten 2012 innan riksdagen i december 2012 fattade beslut om statens budget.

I programmet framfördes olika uppgifter om hur Sjöfartsverket genomförde den offentliga upphandlingen av helikoptrarna.

I programmet framfördes även att Konkurrensverket våren 2015 startade en utredning av helikopteraffären. Vidare uppges att Riksenheten mot korruption har inlett en förundersökning och genomfört en husrannsakan hos Sjöfartsverket.

I programmet togs frågan upp om huruvida en anledning till att Sjöfartsverket så snabbt som möjligt ville förvärva helikoptrarna var att en utredning, som regeringen hade tillsatt om det framtida ansvaret för statens helikopter verksamhet, hade lämnat ett betänkande, Maritim samverkan, i

vilket föreslås att Kustbevakningen och Försvarmakten borde få ansvaret för statens räddningshelikoptrar.

I programmet uppges att Sjöfartsverket och Regeringskansliet som ett skäl till att köpa den nya helikoptrarna angett att de befintliga hyresavtalen för helikoptrar skulle komma att löpa ut. I programmet uppgavs följande (enligt manus till reportaget publicerat på SVT:s webbplats, svt.se):

Två av dom gamla helikoptrarna leasades av det amerikanska bolaget ERA. När vi går igenom avtalen ser vi hur man förlängt och ändrat i dom inte mindre än vid sex tillfällen genom åren. Och det kunde man naturligtvis ha gjort igen. Idag står dom båda helikoptrarna i Texas där ERA hoppas hitta en ny kund till dom. Övriga fem helikoptrar var leasade på ett sådant sätt att Sjöfartsverket i praktiken ägde dom. En såldes nyligen till Karibien och dom andra fyra står nu i en hangar på Säve flygplats.

Det uppgavs också i programmet att det förekommit e-postkorrespondens dels mellan tjänstemän vid Sjöfartsverket och Augusta Westland, dels mellan tjänstemän vid Sjöfartsverket och en tjänsteman vid Näringsdepartementet. Korrespondensen ska enligt SVT ha skett med privata e-postadresser och inte blivit diarieförd vid Sjöfartsverket respektive Näringsdepartementet.

På SVT:s webbplats angavs den 29 april 2015 att kommunikationsdirektören vid Sjöfartsverket lämnat en kopia till Uppdrag granskning av en promemoria som Sjöfartsverket skulle ha sänt till Näringsdepartementet i januari 2011. När redaktionen på programmet jämförde kopian med den promemoria som är diarieförd som inkommen handling vid Näringsdepartementet framgår enligt SVT att ett avsnitt i promemorian inte fanns med i den diarieförda handlingen vid Näringsdepartementet. Vidare uppges att det fanns ett sådant dokument diariefört vid Näringsdepartementet fram till dess att SVT började ställa frågor. Då diariefördes – fyra år senare – även den andra versionen.

På sin webbplats har SVT publicerat de två versionerna av promemorian. Av den ena framgår att den är stämplad som inkommen till Näringsdepartementet den 17 januari 2011 med diarienummer N2011/4693/TE.

I promemorian anges bl.a. om räddningshelikopterverksamheten att avtalen med den befintliga leverantören successivt kommer att löpa ut med start i januari 2012. Vidare anges att Sjöfartsverket redan meddelat leverantören att man inte har för avsikt att avropa den option om förlängning som ingår i avtalet om Ronnebybaseringen. Under 2011 skulle ytterligare två optioner, Visby och Skellefteå, vara aktuella för beslut om avrop.

På SVT:s webbplats angavs den 7 oktober 2015 att en riksdagsledamot har anmält Sjöfartsverket till Justitiekanslern.

Uppgifter från Sjöfartsverket

På Sjöfartsverkets webbplats (sjofartsverket.se) beskriver verket processen för att köpa in nya helikoptrar. Under rubriken Därför var det bråttom anför Sjöfartsverket bl.a. följande:

Den tidigare helikopterflottan var leasad av Norrlandsflyg med olika ägare och avtal. Den 1 november 2011 tillträdde Sjöfartsverket aktierna i Scandinavian Helicopter Invest AB och då erhöll man kontroll över leasingavtalen för sex helikoptrar. Ett avtal kvarstod hos SHG AB. Två av avtalen, som saknade möjlighet till förlängning, skulle upphöra sommaren 2014 och en av helikoptrarna var av en äldre modell som behövde bytas ut. Det fanns alltså en osäkerhet kring halva flottan.

Av säkerhetsskäl vill Sjöfartsverket ha ett enda helikoptersystem, det vill säga att alla helikoptrar ska vara av samma sort. Erfarenheten visar att det tar cirka två år att skaffa ett nytt system; upphandling, avtal, produktion, leveranser och tester, utbildning och träning av personal. Och under den här tiden ska svensk sjö- och flygräddning klaras av med fyra baser i stället för fem, eftersom man byter helikoptrar och utbildar personalen på en bas i taget: piloter, vinschoperatörer, ytbärgare och tekniker. Allt för att minska risken för misstag eller fel i den fortsatta driften.

När upphandlingen genomförs hösten 2012 är det mindre än två år kvar till att avtal börjar upphöra, därför är det bråttom.

Under rubriken Varför skrevs kontraktet innan riksdagen tog beslut om budgeten? anför Sjöfartsverket följande:

Riksdagens beslut om budgetpropositionen för 2013 fattades den 19 december 2012 medan Sjöfartsverket undertecknade avtalet med Agusta Westland 11 oktober 2012, det vill säga två månader innan riksdagen beslutade om budgetpropositionen. Sjöfartsverket informerade om avtalet via ett pressmeddelande den 16 oktober 2012.

En dialog har förts med näringsdepartementet under hela processen och departementet gav klartecken till att avtal skulle tecknas i oktober 2012, trots att riksdagsbeslutet inte skulle fattas förrän i december 2012. Ansvarsfördelningen mellan Sjöfartsverket, Sjöfartsverkets styrelse och näringsdepartementet var att Sjöfartsverket och Sjöfartsverkets styrelse skulle vidta de åtgärder som krävdes för att säkerställa att sjö- och flygräddningen skulle kunna upprätthållas utan avbrott på kort och lång sikt. Näringsdepartementet svarade för den politiska förankringen och de politiska beslut som krävdes. Sjöfartsverket stämde löpande av samtliga beslut med såväl Sjöfartsverkets styrelse som med näringsdepartementet.

Under rubriken Rätt att ifrågasätta privat e-post skriver Sjöfartsverket följande på sin webbplats:

Sjöfartsverket har använt privata mejladresser i korrespondensen kring helikopteraffären. Det är fel att göra så och vi ber om ursäkt för att det inträffat. Det tillhör inte vårt normala arbetssätt.

Många människor kan känna igen sig i situationer där man i ett pressat läge upplever att man tvingas välja ett dåligt alternativ. Detta kan också inträffa för företag och för myndigheter. Vad det gäller affären med Norrlandsflyg var det mycket som stod på spel under 2011.

Sjöfartsverket har ansvar för att sjö- och flygräddning i Sverige fungerar. Vem skulle vilja jobba eller vara ute till sjöss om man inte kan känna tryggheten i att det finns hjälp om det händer en olycka? Eller våga åka på konferens på en Finlandsfärja om man har hjärtproblem? Olyckor, tillbud och sjukdom till sjöss är sådant som händer i människors vardag och vi vet att det finns en stark tillit till sjöräddningen i Sverige.

Det var mot bakgrunden att möjligheterna att bedriva sjö- och flygräddning var hotad som vi skickade privata mejl. Vi gjorde fel och är beredda att ta konsekvenserna av detta. Det handlar inte om liv och död, men om vi utsatt oss för risken att en affärspartner slutar att

leverera samhällskritiska tjänster, så hade det faktiskt gjorts det. Då hade det handlat om liv och död.

Om Sverige stått utan räddningshelikoptrar hade det kunnat få stora konsekvenser för det svenska samhället och för vår förmåga att rädda liv. Sverige hade också kunnat klassificeras som ett riskområde, vilket hade påverkat handelssjöfarten, den civila luftfarten och Försvarsmaktens möjligheter att bedriva sin flygverksamhet.

Med rätta kritiserar Sjöfartsverket för att brista i förvaltningen. Men både sjöfart och flygverksamhet i Sverige har fungerat utan några avbrott som berott på att vi inte kunnat erbjuda beredskap för räddningsinsatser. Och vi har inte behövt stå till svars för någon som förlorat en familjemedlem för att det inte fanns en räddningshelikopter tillräckligt nära.

Budgetpropositionen för 2012

Vad gäller investeringsplanen för Sjöfartsverket för 2012–2014 anfördes i budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1 utg.omr. 22 s. 76) att investeringarna 2010 uppgick till 238 miljoner kronor. Finansieringen skedde helt med egna medel. Likvida medel uppgick vid årets slut till 528 miljoner kronor vilket innebär en ökning med 94 miljoner kronor jämfört med föregående år. Sjöfartsverket planerar investeringar för 465 miljoner kronor för perioden 2012–2014. Arbetet med att förlänga livstiden för isbrytare i Atle-klassen fortsätter och kommer totalt att kosta ca 200 miljoner kronor. Syftet med investeringarna är att isbrytarna ska kunna utnyttjas fram till 2030. Investeringar i Trollhätte kanal avser åtgärder som bl.a. syftar till att säkerställa dammsäkerheten. Regeringen föreslår vidare att ett bemyndigande ges så att Sjöfartsverket under 2012 kan uppta kort- och långfristiga lån inom en total ram av 335 miljoner kronor i och utanför Riksgäldskontoret.

Trafikutskottet (bet. 2011/12:TU1) tillstyrkte regeringens förslag och kammaren biföll utskottets förslag (rskr. 2011/12:87).

Budgetpropositionen för 2013

I budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1 utg.omr. 22 s. 96 f.) anfördes att regeringens inriktning var att Sjöfartsverket skulle förvärva nya flyg- och sjöräddningshelikoptrar då leasingavtalen löpte ut för de helikoptrar som användes i verksamheten. Totalt skulle 7 helikoptrar förvärvas. Finansiering av helikoptrarna planerades ske med Sjöfartsverkets egna likvida medel samt med lån. Sjöfartsverket hade inga upptagna lån. Med anledning av detta var regeringens förslag att Sjöfartsverkets låneram skulle höjas till 835 miljoner kronor. Vidare föreslog regeringen att Sjöfartsverket, i enlighet med gällande ordning, gavs möjlighet att sätta in kassamässigt överskott på räntebärande konto i Riksgäldskontoret eller affärsbank. Vidare anfördes i propositionen att Sjöfartsverkets helikopterverksamhet bedrevs som ett aktiebolag (Sjöfartsverket Holding AB). Målsättningen var att verksamheten successivt skulle införlivas direkt i Sjöfartsverket. Till dess att så sker behövde Sjöfartsverket som ägare till aktiebolaget ha möjlighet att vid behov tillföra kapital på maximalt 10 miljoner kronor eftersom det befintliga egna kapitalet

i bolaget inte var stort nog för att kunna hantera en eventuell förlust utan att hamna på obestånd.

Regeringen föreslog i propositionen att riksdagen bl.a. skulle

- bemyndiga regeringen att under 2013 låta Sjöfartsverket ta upp lån i och utanför Riksgäldskontoret som inklusive tidigare gjord upplåning uppgår till högst 835 000 000 kronor
- bemyndiga regeringen att för 2013 låta Sjöfartsverket placera likvida medel på räntebärande konto i och utanför Riksgäldskontoret
- bemyndiga regeringen att under 2013 låta Sjöfartsverket besluta om kapitaltillskott om högst 10 000 000 kronor till förmån för Sjöfartsverket Holding AB.

Vidare föreslog regeringen att riksdagen skulle godkänna investeringsplanen för Sjöfartsverket för 2013–2015. Regeringen skrev bl.a. att investeringar i nya helikoptrar förväntades uppgå till ca 500 miljoner kronor under perioden, och att den delade Sjöfartsverkets bedömning när det gäller vilka investeringar som bör göras de närmaste åren.

Trafikutskottet (bet. 2012/13:TU1) tillstyrkte regeringens förslag. Utskottet hade inte något att invända mot regeringens förslag till låneramar, ekonomiska förpliktelser eller investeringsplaner inom utgiftsområdet.

I trafikutskottets betänkande behandlades även ett motionsyrkande om att huvudmannaskapet för sjö- och flygräddning, inklusive förändringar i organisation och ansvar för räddningshelikoptrar, skulle överföras från Sjöfartsverket till Kustbevakningen. Utskottet avstyrkte motionsyrkandet med hänvisning till att beredning av utredningen om utökad samverkan och samordning av Sveriges maritima resurser pågick inom Regeringskansliet och att Sjöfartsverket under hösten 2012 tecknat avtal om att förvärva sju nya räddningshelikoptrar. Trafikutskottet anförde bl.a. följande i sitt ställningsstagande:

Regeringen redovisar i budgetpropositionen för 2013 att inriktningen är att Sjöfartsverket ska förvärva sju nya flyg- och sjöräddningshelikoptrar då leasingavtalen löper ut för de helikoptrar som används i verksamheten i dag. Finansiering av helikoptrarna planeras ske med Sjöfartsverkets egna likvida medel samt med lån. Enligt vad utskottet har fått information om från Näringsdepartementet löper de nuvarande leasingavtalen för Sjöfartsverkets helikoptrar ut vid olika tidpunkter under perioden 2013–2014.

Med anledning av att de nuvarande leasingavtalen löper ut har Sjöfartsverket under hösten 2012 tecknat avtal med en engelsk-italiensk helikoptertillverkare om att förvärva sju nya räddningshelikoptrar av modellen AW139. Det är enligt Sjöfartsverket en väl beprövad räddningshelikopter som är optimal för svenska förhållanden och som är certifierad enligt internationella krav.

Enligt Sjöfartsverket uppnås en ökad kapacitet och förmåga i sjö- och flygräddningsverksamheten med de nya räddningshelikoptrarna. Förvärvet är ett led i det pågående arbetet med att säkerställa en långsiktigt hållbar sjö- och flygräddning. De nya helikoptrarna ska successivt ersätta de nuvarande från halvårsskiftet 2013 till slutet av 2014. Enligt Sjöfartsverket innebär detta att verket i framtiden kommer att ha en

förbättrad kapacitet och förmåga att rädda liv utan att de totala kostnaderna för verksamheten kommer att öka. Sjöfartsverket anger att man inom verket nog har övervägt andra alternativ för att säkra kvaliteten inom helikopterverksamheten, som att använda Försvarmaktens helikoptrar. De senast anskaffade helikoptrarna till Försvarmakten, NH90, har i dag inte förutsättningar att utföra sjö- och flygräddning utan planeras vara i operativ drift först om flera år. Sjöfartsverket har vidare konstaterat att det inte är ett möjligt alternativ att använda Försvarmaktens befintliga helikoptrar, Hkp 10 av typen Superpuma, då en livstidsförlängning skulle bli mycket kostsam och det skulle krävas omfattande modifiering jämfört med dagens användning. Sett ur både ekonomiskt och tidsmässigt perspektiv är det därmed enligt verket inte rimligt att använda Hkp 10.

Kammaren biföll den 13 december 2012 trafikutskottets förslag (rskr. 2012/13:118).

Regleringsbrev för Sjöfartsverket

I regleringsbrevet för Sjöfartsverket för 2012 anges att Sjöfartsverket under 2012 får besluta om och genomföra de investeringar som följer av den investeringsplan som riksdagen har godkänt. Sjöfartsverket får inom en total ram om 335 miljoner kronor uppta lång- och kortfristiga lån. Vid upplåning ska Riksgäldskontoret ges möjlighet att lämna anbud. Vidare anges, efter en ändring av regleringsbrevet den 1 november 2012, att Sjöfartsverket inom en total ram om högst 92 miljoner euro får använda valutaderivatinstrument t.o.m. den 31 december 2014 för att skydda sig mot valutakurssvängningar vid köp av nya helikoptrar för sjö- och flygräddning.

I regleringsbrevet för 2013 anges att Sjöfartsverket under 2013 får besluta om och genomföra de investeringar som följer av den investeringsplan som riksdagen godkänt. Sjöfartsverket får inom en total ram om 835 miljoner kronor uppta lång- och kortfristiga lån. Vid upplåning ska Riksgäldskontoret ges möjlighet att lämna anbud. Vidare anges även att Sjöfartsverket inom en total ram om högst 92 miljoner euro får använda valutaderivatinstrument t.o.m. den 31 december 2014 för att skydda sig mot valutakurssvängningar vid köp av nya helikoptrar för sjö- och flygräddning.

Andra utredningar

Konkurrensverket angav den 29 april 2015 på sin webbplats (konkurrensverket.se) att verket startat en utredning för att klarlägga om Sjöfartsverkets upphandling av räddningshelikoptrar har skett enligt upphandlingslagstiftningen. Det skedde enligt Konkurrensverket efter att Sveriges Television offentliggjort uppgifter som kan tyda på överträdelser av reglerna. Utredningen pågår fortfarande.

Åklagare vid Riksenheten mot korruption har inlett en förundersökning med anledning av Sjöfartsverkets köp av helikoptrar.

Justitiekanslern beslutade den 22 oktober 2015 (dnr 6095-15-21) att inte vidta någon åtgärd med anledning av klagomål mot Sjöfartsverkets agerande i samband med anskaffning av helikoptrar. Justitiekanslern anför i beslutet att

Justitiekanslern i princip inte granskar förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden. Av denna anledning och med hänvisning till att helikopteranskaffningen är anmäld till KU och till att Åklagarmyndigheten inlett en förundersökning om misstänkt trolöshet mot huvudman fann Justitiekanslern inte skäl att nu vidta någon åtgärd med anledning av klagomålet.

Maritimutredningen

Maritimutredningen överlämnade den 4 juli 2012 sitt betänkande Maritim samverkan (SOU 2012:48) till regeringen.

Utredaren föreslog bl.a. att regeringen skulle överväga att på sikt förändra huvudmannaskapet för sjö- och flygräddningen, inklusive organisation och ansvar för räddningshelikopterverksamheten. I betänkandet anfördes att Sjöfartsverket som i dag ansvarar för verksamheten hanterar den väl men utredaren ansåg att det fanns långsiktiga synergieffekter och effektivitetsvinster i att Kustbevakningen får huvudmannaskapet för sjö- och flygräddning och att Försvarmakten återfår ansvaret för att tillhandahålla räddningshelikopterverksamhet.

Gällande ordning

Budgetreglering

I 1 kap. 4 § andra stycket regeringsformen anges bl.a. att riksdagen stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas.

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

I 9 kap. 9 § regeringsformen anges att riksdagen beslutar om grunder för förvaltningen av och förfogandet över statens tillgångar. Riksdagen kan också besluta att en åtgärd av ett visst slag inte får vidtas utan att riksdagen har medgett det.

I 9 kap. 6 § regeringsformen anges att riksdagen kan besluta om riktlinjer för statens verksamhet även för tid efter den följande budgetperioden.

I förarbetena (prop. 1973:90 s. 345) anges att riksdagen genom princip- och organisationsbeslut kan ta ställning i ett vidare perspektiv än budgetårets till föreliggande reformplaner. Många för samhällsutvecklingen betydelsefulla frågor kan på så sätt komma under riksdagens bedömande på ett tidigt stadium då ännu flera vägar att uppnå målen står öppna. Vidare anfördes att beslut av det slaget som avses i bestämmelsen inte är rättsligt bindande men kan få stor praktisk betydelse för riksdagens framtida handlingsfrihet. Denna betydelse ökar om principbeslutet kombineras med beslut om anslag för följande budgetår eller med ett bemyndigande för regeringen att utlägga beställningar eller på annat sätt ikläda staten ekonomiska förpliktelser som ett led i förverkligandet av en plan.

Enligt 5 kap. 2 § budgetlagen (2011:203) får, efter särskilt bemyndigande som lämnas av riksdagen för ett budgetår i sänder, regeringen eller efter regeringens bestämmande ett affärsverk ta upp lån till staten för affärsverkets verksamhet. I 5 kap. 4 § anges att staten är ansvarig för samtliga lån och garantier som regeringen, Riksgäldskontoret eller ett affärsverk ombesörjer.

I 7 kap. 1 § budgetlagen anges att regeringen inom låneramar som riksdagen har beslutat för budgetåret får besluta att anläggningstillgångar som används i statens verksamhet, med det undantag som anges i 2 §, ska finansieras med lån i Riksgäldskontoret. Regeringen får besluta om villkoren för sådana lån.

Enligt 7 kap. 2 § budgetlagen ska förvärv av aktier eller andelar i ett företag och annat tillskott av kapital finansieras med anslag.

I förarbetena (prop. 1996/96:220 s. 47 f.) anförs att riksdagen bestämmer hur statens medel får användas. Ofta sker det genom att anslag anvisas till olika ändamål. Åtskilliga slag av tillgångar finansieras dock inte längre alltid med anslag. Andra typer av finansieringsformer har under senare tid fått ökad betydelse. I budgetlagen bör därför vissa av dessa andra finansieringsformer regleras. Sedan en tid tillbaka tillämpas ett finansieringssystem som innebär att Riksgäldskontoret till en annan statlig myndighet lånar ut medel, s.k. interna lån. Detta sker för att finansiera såväl materiella som immateriella anläggningstillgångar. På detta sätt finansieras för närvarande tillgångar som utgör produktionsfaktorer i myndigheternas verksamhet – investeringar för förvaltningsändamål – t.ex. maskiner, inventarier och ADB-system. Myndigheternas amorteringar och räntor finansieras under avskrivningstiden med anslagsmedel, avgiftsinkomster eller andra medel som får disponeras i verksamheten. Den interna lånefinansieringen kan även omfatta större objekt med långa avskrivningstider, t.ex. fastigheter.

Vidare anförs att i framför allt avgiftsfinansierad verksamhet men även på annat håll finns medel som regeringen får disponera, t.ex. avgiftsinkomster och inkomster från försäljning av egendom. Regeringen – som normalt ska finansiera anläggningstillgångar med interna lån – kan i stället besluta att investeringar ska finansieras med sådana slag av medel. Regeringen kan också tänkas besluta att enstaka anskaffningar av objekt av mindre värde ska finansieras med anslagsmedel.

Av 7 kap. 6 § budgetlagen följer att bestämmelserna i bl.a. 1 § inte gäller om riksdagen för en viss myndighet, ett visst lån eller en viss anskaffning beslutar om någon annan finansiering.

I förarbetena (prop. 1995/96:220 s. 51) anges följande:

Det finns fyra affärsverk, nämligen Statens järnvägar, Sjöfartsverket, Luftfartsverket och Affärsverket svenska kraftnät. Affärsverken disponerar i princip inte några anslag på statsbudgeten. Därför kan deras investeringar inte finansieras med anslag.

Riksdagen har lämnat affärsverken stor frihet att inom vissa ramar låna internt inom staten eller på den allmänna kreditmarknaden för investeringar i såväl anläggningstillgångar som rörelsekapital. Affärsverkens totala lånefinansiering styrs med ramar eller med krav på lägsta soliditet (prop. 1990/91:29 s. 12, bet. 1990/91:FiU4 s. 8, rskr. 1990/91:38).

I anslutning till behandlingen av olika propositioner tar riksdagen ställning till särskilda investeringsplaner och motsvarande för affärsverken och vissa andra myndigheter. Dessa myndigheters investeringar får sedan finansieras med överskotts- eller avskrivningsmedel, med lån i Riksgäldskontoret eller på den allmänna kreditmarknaden och med inkomster från försäljning av egendom. För affärsverkens och vissa andra myndigheters finansiering av investeringar gäller således särskilda regler som riksdagen beslutat. Dessa finansieringsmöjligheter bör finnas kvar även i framtiden.

I budgetpropositionen för 1998 (prop. 1997/98:1 s. 129) föreslogs bestämmelser som skulle ge regeringen möjlighet att efter bemyndigande av riksdagen låta affärsverken låna på marknaden. I propositionen anges att det var viktigt att betona att 1990 års riktlinjebeslut inte ger regeringen eller affärsverken några finansiella befogenheter. Sådana befogenheter måste inhämtas med precisa förslag till riksdagen för olika områden. Detta sker i regel genom att regeringen i budgetpropositionen redogör för respektive affärsverks planer för investeringar, finansiering och borgensåtaganden vilket riksdagen därefter tar ställning till.

I Budgetprocesskommitténs slutbetänkande (SOU 2013:73 s. 60) anförts att en investering i en anläggningstillgång innebär en anskaffning av en tillgång som avses användas under flera budgetår. I budgetlagen finns bestämmelser om finansiering av investeringar i anläggningstillgångar. Inom låneramar som riksdagen har beslutat för budgetåret får regeringen besluta att anläggningstillgångar som används i statens verksamhet ska finansieras med lån i Riksgäldskontoret. Regeringen kan föreslå riksdagen särskilda investeringsplaner, dvs. planer över vilka investeringar som avses göras under följande år. Godkännandet av en investeringsplan innebär inte ett bemyndigande utan är ett s.k. riktlinjebeslut (9 kap. 6 § regeringsformen) som inte har någon bindande rättslig verkan.

Beredningskravet

Vid beredningen av regeringsärenden ska enligt 7 kap. 2 § regeringsformen behövliga upplysningar inhämtas från berörda myndigheter.

Allmänna handlingar

Enligt 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen är en handling allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet. Med handling förstås framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt kan uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel.

Enligt 2 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen anses en handling vara inkommen när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa.

Enligt 2 kap. 4 § anses brev eller annat meddelande som är ställt personligen till den som innehar befattning vid myndigheten som allmän handling, om handlingen gäller ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten och ej är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning. En

handling som enligt denna bestämmelse är att anse som allmän, har denna egenskap oavsett om den har anlät till myndighetens lokaler eller tillställts en befattningshavare vid myndigheten på annat sätt, t.ex. på dennes privata adress (se JO:s beslut den 27 februari 2009, dnr 5807-2007).

Tidigare granskning

Hösten 2008 uttalade utskottet bl.a. följande (bet. 2008/09:KU10 s. 63 f.), mot bakgrund av sin granskning om beredningskravet för regeringsärenden:

Inledningsvis kan utskottet erinra om att beredningskravet enligt 7 kap. 2 § RF gäller alla ärenden i vilka regeringen fattar beslut. Den ordning som där föreskrivs ska, anser 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 och, i förlängningen, i vissa fall även riksdagens beslutsfattande ökar därmed till gagn för demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Samtidigt bör enligt utskottet också erinras om att beredningskravet inte är absolut. Upplysningar och yttranden ska enligt bestämmelsen i RF inhämtas i den mån det är behövligt. Vidare bör även erinras om att det i RF inte föreskrivs någon särskild form för hur inhämtande av upplysningar och yttranden ska ske.

Av en promemoria upprättad vid Statsrådsberedningen och överlämnad inom ramen för ovan nämnda granskningsärende (bet. 2008/09:KU20 s. 193) framgår bl.a. följande om beredningen av förslag till bemyndigande från riksdagen att förvärva viss egendom eller göra viss investering respektive beslut att förvärva viss egendom eller göra viss investering. Som regel väcks ärendet genom framställan från en myndighet. Myndigheten har som regel inhämtat upplysningar från andra berörda myndigheter och kommuner vilket redovisas i underlaget för framställningen. Vid behov av kompletteringar sker detta genom underhandskontakter med myndigheten. Som regel sker inte någon dokumentation vid dessa kontakter i större utsträckning än att enskilda handläggare gör exempelvis minnesanteckningar.

När det gäller dokumentation av kontakter mellan myndigheterna och Regeringskansliet har utskottet anfört (bet. 2015/16:KU10 s. 105) att kontakter mellan myndigheterna och Regeringskansliet är viktiga inslag i en effektiv förvaltning och bör syfta till informations- och kunskapsutbyte samt till förtydligande av regeringens styrning. En viktig aspekt är dock risken att sådana kontakter saknar den omsorgsfulla dokumentation som präglar den formella styrningen. En sådan dokumentation är en nödvändig förutsättning för en efterföljande kontroll av instanser som enligt regeringsformen ska granska såväl regeringens som myndigheternas handlande. Utskottet kunde i den då aktuella granskningen konstatera att dokumentationen av myndighetsdialogen var mycket sparsam. Det innebar att möjligheten att spåra kontakter och innehållet i dem försämrades. Därmed undergrävdes förutsättningarna både för den konstitutionella granskningen och för annan uppföljning av myndighetsdialogen. Utskottets erfarenhet var just den att bristande dokumentation innebär att granskningen försvåras och utskottets möjlighet att

klarlägga vad som har skett försämrats. Utskottet ville inskräpa vikten av dokumentation.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har beslutat att skicka ett antal frågor genom en skrivelse till Regeringskansliet.

Som svar fick utskottet den 11 februari 2016 en svarspromemoria från Näringsdepartementet (bilaga A4.3.2).

I svarspromemorian anförs att det inte inhämtades några upplysningar eller yttranden vid beredningen av förslaget i budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1 utg.omr. 22) att riksdagen skulle godkänna investeringsplanen för 2013–2015 för Sjöfartsverket. Däremot analyserade tjänstemän i Regeringskansliet det som Sjöfartsverket gett in som underlag för beslutet och i samband därmed fördes på sedvanligt sätt en dialog med Sjöfartsverket.

Vidare anförs att Maritimitredningens betänkande Maritim samverkan (SOU 2012:48) var en del av underlaget som låg till grund för förslaget i budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1 utg.omr. 22).

Det anförs också i promemorian att regeringens förslag i budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1 utg.omr. 22) att riksdagen skulle godkänna investeringsplanen för Sjöfartsverket för 2013–2015 grundade sig på Sjöfartsverkets treårsplan för 2013–2015. Denna hade Sjöfartsverket gett in i enlighet med förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. I treårsplanen lämnade Sjöfartsverket följande information när det gällde behovet av att förvärva nya räddningshelikoptrar:

Planerade investeringar under perioden 2013 till 2015 uppgår till totalt 909 Mkr.

Investeringar i nya helikoptrar förväntas uppgå till 500 Mkr under perioden.

I en tabell i treårsplanen anges att prognosen för investeringar avseende helikoptrar uppgick till 516 miljoner kronor för 2013 och till 2 miljoner kronor per år för de två följande åren.

Vidare anförs i svarspromemorian att Sjöfartsverket i en promemoria daterad den 21 januari 2011 redogör för sin syn på behovet av att införskaffa en ny helikopterflotta om sjö- och flygräddningsverksamheten införlivas i verket.

I svarspromemorian anförs även att Sjöfartsverket informerade Regeringskansliet om att anskaffningen av nya räddningshelikoptrar skulle ske via förvärv i stället för som tidigare planerat genom operationell leasing. Anledningen var enligt Sjöfartsverket att upphandlingen av operationella leasingavtal, där inga giltiga anbud kom in, gav en indikation om fördubblad kostnad vid operationell leasing jämfört med förvärv finansierat delvis via egna medel och delvis via lån. Regeringskansliet ifrågasatte inte Sjöfartsverkets bedömning.

Som svar på en fråga från utskottet om vilken information trafikutskottet fick av Regeringskansliet i samband med trafikutskottets beredning av budgetpropositionen för 2013 om Sjöfartsverkets dåvarande helikoptrar och behov av nya helikoptrar anfördes i promemorian att det i Regeringskansliet inte påträffats någon dokumentation som utvisar att det skulle lämnats någon annan information till trafikutskottet utöver det som anges i budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13 utg.omr. 22).

Vidare anfördes i svarspromemorian att Sjöfartsverket informerade Regeringskansliet (Näringsdepartementet) den 12 oktober 2012 om att upphandlingen av räddningshelikoptrar var avslutad och att Agusta Westland S.p.A. hade tilldelats avtalet. Det har i Regeringskansliet inte påträffats någon dokumentation som utvisar att någon företrädare för Regeringskansliet under hösten 2012 eller därefter informerade riksdagen om Sjöfartsverkets avtal.

I svarspromemorian anfördes också att varken regeringen eller Regeringskansliet har fattat beslut om att godkänna att Sjöfartsverket tecknade det aktuella avtalet. Det har inte påträffats någon dokumentation i Regeringskansliet som visar att Regeringskansliet på något annat sätt godkänt att Sjöfartsverket skulle ingå avtalet. Det var Sjöfartsverket som självständigt ansvarade för upphandlingen av helikoptrarna och ingick det aktuella avtalet.

Vidare anfördes i svarspromemorian att en tjänsteman i Näringsdepartementet under 2011 skickade e-postmeddelanden till tjänstemän i Sjöfartsverket från sin privata e-postadress. Tjänstemannen har redovisat att det rör sig om tre meddelanden. Dessa meddelanden rörde inte det avtal om köp av räddningshelikoptrar som Sjöfartsverket ingick under hösten 2012. De handlade om Sjöfartsverkets bedömning av om det s.k. HKP4-systemet kunde vara ett långsiktigt alternativ för ett civilt räddningshelikoptersystem i statlig regi. Dessutom handlade ett meddelande om det bolag som tidigare ansvarade för sjö- och flygräddningen.

I promemorian anfördes också att det under åren 2011 och 2012 fanns tekniska förutsättningar att som anställd i Regeringskansliet få tillgång till Regeringskansliets e-postsystem utanför tjänstestället. Det förutsatte att den anställda hade arbetsredskap eller en tjänst som Regeringskansliet tillhandahöll samt att någon av de tjänster som fanns för ändamålet hade aktiverats. Under 2011 och fram till november 2012 hade tjänstemannen i Näringsdepartementet inte tillgång till dessa tjänster. Tjänstemannen använde sin privata e-postadress för att utbyta e-postmeddelanden utanför tjänstestället. Inom Regeringskansliet fördes det vid tidpunkten en kontinuerlig dialog mellan chefer och medarbetare om lämpligheten i att använda privat it-utrustning i arbetet. De aktuella e-postmeddelandena blev kända för departementet först i samband med att det kom in en begäran om att få ta del av handlingar våren 2015. Samtliga handlingar bedömdes då vara allmänna och de diariefördes snarast därefter.

Som svar på frågan om uppgifter i tv-programmet Uppdrag granskning om att en promemoria från Sjöfartsverket i januari 2011 i en version har diarieförts vid Näringsdepartementet den 21 januari 2011 och i en annan version under

2015 stämmer och när de olika promemoriorna i så fall kom in till Näringsdepartementet anfördes att den promemoria som i frågan anges ha diarieförts den 21 januari 2011 torde vara en promemoria som kom in till Näringsdepartementet den 17 januari 2011 och som diariefördes samma dag. Dessförinnan hade Sjöfartsverket till Näringsdepartementet överlämnat ett utkast till promemoria med beteckningen arbetsmaterial, daterat den 10 januari 2011, med i stora delar samma innehåll som den promemoria som kom in den 17 januari 2011. Det var först i samband med att det kom in en begäran om att få ta del av handlingar 2015 som bedömningen gjordes att även utkastet av promemorian skulle diarieföras.

Utskottet har därefter genom en skrivelse till Regeringskansliet begärt svar på vissa kompletterande frågor.

Som svar fick utskottet den 22 mars 2016 en promemoria från Näringsdepartementet (bilaga A4.3.4).

I svarspromemorian anfördes att Sjöfartsverkets treårsplan för 2013–2015 och det som framkom i kontakterna med verket om planen bedömdes tillsammans med den interna beredningen inom Regeringskansliet utgöra tillräckligt underlag för att tillgodose beredningskravet enligt regeringsformen.

Vidare anfördes i promemorian att frågan om hur sjö- och flygräddningsverksamheten skulle säkerställas hade varit aktuell i Regeringskansliet under en längre tid. Det var mot den bakgrunden som Sjöfartsverkets treårsplan för 2013–2015 analyserades. Analyserna ledde inte till någon annan slutsats än att investeringsplanen för 2013–2015 för Sjöfartsverket borde godkännas. Analyserna dokumenterades enbart i budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1 utg.omr. 22).

I promemorian anfördes också att Maritimutredningens betänkande Maritim samverkan (SOU 2012:48) inte ledde till att regeringen vidtog några åtgärder såvitt avser statens helikopterverksamhet. Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) lade Maritimutredningens betänkande till handlingarna den 18 juni 2014.

Med anledning av en fråga från utskottet om det vidtogs några åtgärder inom Regeringskansliet med anledning av den information Regeringskansliet fått om att anskaffningen av nya räddningshelikoptrar skulle ske via förvärv i stället för som tidigare planerat genom operationell leasing, anfördes i promemorian att det inte vidtogs några åtgärder i Regeringskansliet med anledning av informationen. Regeringskansliet bifogar – med anledning av att utskottet önskat ta del av den dokumentation som innehåller informationen – tertiärrapport 3 för 2011 från Sjöfartsverket.

Vidare anfördes i svarspromemorian att Sjöfartsverket i ett antal skrivelser (bl.a. i dnr N2011/04693/TE) har beskrivit verkets olika överväganden för att säkerställa sjö- och flygräddningen. I övervägandena har såväl ekonomiska, juridiska som säkerhetsmässiga aspekter beaktats. Även tillgängliga alternativ för att säkerställa en väl fungerande sjö- och flygräddningsverksamhet har belysts. Sjöfartsverket valde att inte förlänga befintliga leasingavtal. Om de befintliga leasingavtalen skulle förlängas eller inte var en fråga för

Sjöfartsverket. Det har inte påträffats någon dokumentation i Regeringskansliet som visar att någon företrädare för Regeringskansliet har informerat riksdagen om vilka möjligheter till förlängning som fanns av de befintliga leasingavtalen eller vilka kostnader en förlängning skulle medföra.

I svarspromemorian anförs också att det enligt 2 § förordningen (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket är en av verkets huvuduppgifter att tillhandahålla sjö- och flygräddningstjänst. Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1 utg.omr. 22) att riksdagen skulle godkänna investeringsplanen för Sjöfartsverket för 2013–2015 där förvärv av helikoptrar ingick. Vidare föreslog regeringen i propositionen att regeringen skulle bemyndigas att under 2013 låta Sjöfartsverket ta upp lån i och utanför Riksgäldskontoret om högst 835 000 000 kronor. Denna låneram var kopplad till förvärvet av helikoptrar. Informationen som gavs den 12 oktober 2012 av Sjöfartsverket om att upphandlingen av räddningshelikoptrar var avslutad och att Agusta Vestland S.p.A. hade tilldelats avtalet föranledde inte något beslut eller någon annan åtgärd inom Regeringskansliet.

Vidare anförs i promemorian att den kontinuerliga dialogen inom Regeringskansliet mellan chefer och medarbetare om lämpligheten i att använda privat it-utrustning inte dokumenterades. För handlingar som inte omfattades av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) fanns under den aktuella tidsperioden inte några fastställda rutiner för användningen av privat it-utrustning och privat e-post i arbetet.

Svarsskrivelse från Sjöfartsverket

Utskottet har beslutat att i en skrivelse till Sjöfartsverket begära svar på följande frågor:

- Hur fördes dialogen med Näringsdepartementet under processen för att köpa nya helikoptrar?
- På vilket sätt gav Näringsdepartementet klartecken till att avtal för köp av nya helikoptrar skulle tecknas i oktober 2012?
- Utskottet önskar ta del av relevanta allmänna handlingar inom Sjöfartsverket som härrör från dialogen med Näringsdepartementet om köp av nya helikoptrar 2012.
- Innehöll avtalet om köp av nya helikoptrar någon klausul av innebörden att avtalet för sin giltighet var beroende av riksdagens godkännande av investeringsplanen för Sjöfartsverket eller att avtalet kunde hävas om riksdagen inte godkände investeringsplanen?

Som svar på frågorna fick utskottet den 14 mars 2016 en skrivelse från Sjöfartsverket (bilaga A4.3.3).

I svarsskrivelsen anför Sjöfartsverket att verket under perioden juni 2011–oktober 2012 genomförde tre upphandlingar av nya räddningshelikoptrar till sjö- och flygräddningsverksamheten. Den tredje upphandlingen resulterade i att avtal kunde tecknas med Agusta Westland S.p.A. den 11 oktober 2012. Vid

denna tidpunkt var den svenska sjö- och flygräddningen utsatt för mycket stor riskexponering på grund av avtalsförhållanden och de befintliga räddningshelikoptrarnas beskaffenhet. Nya räddningshelikoptrar var en förutsättning för att kunna upprätthålla beredskapen för sjö- och flygräddning utan avbrott på kort och lång sikt, men också för att leva upp till ökade myndighetskrav på flygsäkerhet och förmåga. Vidare anförs att Sjöfartsverket har genomfört det tydligt uttalade uppdraget att vidta de åtgärder som krävdes för att undvika avbrott i verksamheten, vilket befarades få allvarliga konsekvenser för det svenska samhället. En tät dialog och avstämning med Näringsdepartementet skedde kontinuerligt under hela denna period, via telefonsamtal, möten och pm.

Vidare anförs att Sjöfartsverket redan i samband med den tidigare omförhandlingen av avtalen med Norrlandsflyg AB i juni 2009 konstaterade att det befintliga upplägget innebar en alltför hög grad av riskexponering för den samhällsviktiga sjö- och flygräddningen, vilket även redovisades för Näringsdepartementet. Som en säkerhetsåtgärd inleddes redan hösten 2009 en förhandlingsprocess med ERA Leasing LLC, ägaren till de två helikoptrar som Norrlandsflyg AB leasade via operationella leasingavtal.

Vidare anförs att flottan av räddningshelikoptrar 2012 sammanlagt bestod av sju helikoptrar med olika status. Innebörden av detta var att Sjöfartsverket riskerade att inom de närmaste två åren, när avtalen med ERA gick ut, stå inför en situation där antalet funktionsdugliga helikoptrar uppgick till maximalt fem och befarat endast tre, vilket skulle innebära att endast två operativa helikopterbaser skulle kunna upprätthållas. Det var under dessa omständigheter som anskaffningen av nya räddningshelikoptrar genomfördes. Sjöfartsverkets bedömning delades av Näringsdepartementet.

När det gäller finansieringen av nya räddningshelikoptrar anförs i skrivelsen att Sjöfartsverket är ett affärsverk som i huvudsak finansieras via avgifter på handelssjöfarten samt försäljnings- och uppdragsintäkter. Verket får anslag för uppgifter som inte är riktade mot handelssjöfarten. Sjöfartsverket får inga anslag för investeringar, utan dessa finansieras företrädesvis med egna medel. Detta gäller även investeringen i nya räddningshelikoptrar, som till närmare 75 procent har finansierats via egna medel och resterande del via lån i Riksgälden med fem års löptid. Den första delbetalningen till Agusta Westland genomfördes den 7 november 2012 och uppgick till 26 miljoner euro, vilket finansierades via Sjöfartsverkets egna medel. De lån som därefter har tagits i Riksgälden uppgår till 240 miljoner kronor och har till sin helhet rymts inom Sjöfartsverkets tidigare låneram, som uppgick till 335 miljoner kronor. Den ökning av låneramen som beslutades 2012 har därmed inte behövt nyttjas. Lånen i Riksgälden tecknades i september 2013.

Vidare anförs i skrivelsen att Sjöfartsverkets avtal med Agusta Westland var ett resultat av en lång process som har genomförts i nära dialog med Näringsdepartementet. Redan treårsplanen för åren 2011–2013, som lämnades till regeringen den 1 mars 2010, beskriver Sjöfartsverket behovet av nya räddningshelikoptrar och har med investeringen i investeringsplanen. I

treårsplanen för åren 2013–2015 finns investeringen återigen beskriven och upptagen i investeringsplanen. Behovet har dessutom utförligt beskrivits i flera pm till Näringsdepartementet. Det stora antal möten som har ägt rum i frågan om Sjöfartsverkets räddningshelikoptrar är tyvärr inte dokumenterade genom minnesanteckningar. Sjöfartsverkets uppfattning är och har hela tiden varit att minnesanteckningar bör upprättas, vilket också har framhållits. Även om det inte finns något formellt regeringsbeslut som godkänner att Sjöfartsverket undertecknade avtalet i oktober 2012, finns det dokumentation som visar att så faktiskt var avsikten. Innan avtalet med Agusta Westland undertecknades skedde dessutom en muntlig avstämning med Näringsdepartementet, mot bakgrund av innehållet i utredningen Maritim Samverkan, varvid klartecken gavs att gå vidare i processen och teckna avtalet.

I skrivelsen anförs också att avtalet med Agusta Westland inte är villkorat och inte innehåller någon hänvisning till beslut i riksdagen.

Bifogat till svarsskrivelsen finns bl.a. Sjöfartsverkets tertialrapport till Näringsdepartementet för tredje tertialet 2011, daterad den 19 februari 2012. I rapporten anges bl.a. att efter dialog med Näringsdepartementet fattades under hösten 2011 beslut om att anskaffningen av nya räddningshelikoptrar skulle ske via förvärv i stället för som tidigare planerat genom operationell leasing. Anledningen anges vara att upphandlingen av operationella leasingavtal, där inga giltiga anbud kom in, gav en indikation om en fördubblad kostnad vid operationell leasing jämfört med förvärv finansierat delvis med egna medel, delvis via lån.

Vidare bifogas ett e-postmeddelande från en tjänsteman vid Näringsdepartementet till Sjöfartsverket den 24 april 2012. I meddelandet anges bl.a. avsikten att den nuvarande helikopterflottan när leasingavtalen går ut ska ersättas med nya helikoptrar som Sjöfartsverket ska köpa. För att göra detta möjligt krävs det att Sjöfartsverkets låneram på 335 miljoner kronor höjs med 500 miljoner kronor till totalt 835 miljoner kronor. Vidare anges att Sjöfartsverket ska finansiera två helikoptrar med egna medel medan de övriga fem ska finansieras med lånemedel. Den totala summan för fem helikoptrar beräknas till ca 650 miljoner kronor. Vidare anges att detta upplägg redan är överenskommet mellan ”N-dep. och Fi vilket gjordes i samband med då regeringsbeslutet togs att Sjöfartsverket skulle ta över ägandet av sjö- och flygräddningshelikoptrarna”.

Till svarsskrivelsen bifogas även Sjöfartsverkets tertialrapport till Näringsdepartementet den 23 september 2012. När det gäller anskaffningen av nya räddningshelikoptrar anförs bl.a. att det pågick anbudsutvärdering och att tilldelning beräknades ske senast sista veckan i september. Om verkets investeringsplan anförs att den beslutade investeringsplanen för 2012 uppgår till drygt 560 miljoner kronor. Prognosen för helåret uppgick dock endast till ca 380 miljoner kronor. Anledningen var den försenade investeringen i nya räddningshelikoptrar där 30 procent av den totala investeringsutgiften beräknades belasta 2012 och resterande andel 2013–2014. Samtliga investeringar under 2012 skulle finansieras med egna medel.

Det bifogas också ett e-postmeddelande från den 12 oktober 2012 från Sjöfartsverket till en tjänsteman på Näringsdepartementet. I meddelandet anfördes bl.a. att upphandlingen av nya räddningshelikoptrar var avslutad.

Vidare bifogas ett regeringsbeslut från den 1 november 2012 om regleringsbrevet för budgetåret 2012 för Sjöfartsverket. Av detta framgår att Sjöfartsverket inom en total ram om högst 92 miljoner euro får använda valutaderivatinstrument t.o.m. den 31 december 2014 för att skydda sig mot valutakurssvängningar vid köp av nya helikoptrar för sjö- och flygräddning.

Utfrågningar

I ärendet höll utskottet en utfrågning med Sjöfartsverkets generaldirektör Ann-Catrine Zetterdahl den 19 april 2016 och en utfrågning den 26 april 2016 med tidigare infrastrukturministern Catharina Elmsäter-Svärd (bilaga B6 och B11).

Ann-Catrine Zetterdahl

Vid utfrågningen medverkade förutom generaldirektören Ann-Catrine Zetterdahl dessutom styrelseordföranden Jan Sundling, ställföreträdande generaldirektören Noomi Eriksson och kommunikationsdirektören Ulrika Ekström.

Generaldirektören Ann-Catrine Zetterdahl redogjorde först för att den svenska sjö- och flygräddningen var utsatt för en mycket stor riskexponering på grund av avtalsförhållanden och räddningshelikoptrarnas beskaffenhet innan Sjöfartsverket förvärvade den dåvarande operatören Norrlandsflyg. Risken var stor att flygtrafiken till och från Sverige skulle stoppas, fartygsanlöp och transitflyg inom svenskt territorium skulle utebli, många liv inte skulle kunna räddas och undsättning av hjälpsökande som hamnat i en nödsituation inte skulle kunna ske. Vidare uppgav generaldirektören att det inte var något alternativ att underlåta att handla under de förutsättningarna som rådde. Att ta risken i det läget var helt otänkbart. Sjöfartsverket har genomfört det tydligt uttalade uppdraget att vidta de åtgärder som krävdes för att undvika avbrott i verksamheten. Sjöfartsverket har tillsammans med sin styrelse och Näringsdepartementet vidtagit de åtgärder som krävdes för att leva upp till sitt ansvar och framför allt det som krävdes för att inte låta Sverige som nation hamna i ett krisläge med enorma konsekvenser för medborgare, industri och samhällsekonomi.

Vidare anförde generaldirektören att Sjöfartsverkets anskaffning av nya räddningshelikoptrar inte var något som genomfördes lättvindigt eller drivet av suspekta motiv. Redan 2006 konstaterades brister i de dåvarande räddningshelikoptrarnas förmåga. Utvärderingar från räddningsinsatser har visat att räddningshelikoptrarna behövde ha bättre förmåga för att kunna undsätta människor i nöd. Utgångspunkten har varit samlade erfarenheter från Forsvarsmakten, Norrlandsflyg, Sjöfartsverket, Statens haverikommission och Transportstyrelsen. De nya helikoptrarna behövde helt enkelt ha bättre prestanda. 2012 bestod flottan av sju räddningshelikoptrar med varierande funktionsstatus och varierande avtalsmässiga leasingförutsättningar. Risken

fanns att Sjöfartsverket skulle stå inför en situation där antalet funktionsdugliga helikoptrar uppgick till tre av sju. Den riskexponeringen gick inte att acceptera med hänsyn till Sjöfartsverkets författningsreglerade ansvar att bedriva sjö- och flygräddning.

Generaldirektören anförde också att Sjöfartsverket den 1 mars 2010 lämnade in treårsplanen för åren 2011–2013. Redan i denna beskriver Sjöfartsverket behovet av nya räddningshelikoptrar. Det har hållits ett stort antal möten i frågan. Klartecken att anskaffa nya räddningshelikoptrar gavs i samband med ett telefonmöte med Näringsdepartementet hösten 2011. En tät dialog och ständiga avstämningar med Näringsdepartementet och Sjöfartsverkets styrelse skedde kontinuerligt under hela perioden via telefonsamtal, möten och pm. Innan avtalet med Agusta Westland undertecknades skedde en avstämning med Näringsdepartementet mot bakgrund av innehållet i utredningen Maritim samverkan och avtalstecknandet som skulle ske i närtid. Sjöfartsverkets uppfattning har hela tiden varit att skriftliga minnesanteckningar skulle upprättas, vilket också har framhållits.

Vidare anförde generaldirektören att Sjöfartsverket erhöll regeringsbeslut på att valutasäkra anskaffning av nya helikoptrar den 1 november 2012. Ansvarsfördelningen mellan Sjöfartsverket, Sjöfartsverkets styrelse och Näringsdepartementet var att Sjöfartsverket och Sjöfartsverkets styrelse skulle vidta de åtgärder som krävdes för att säkerställa att sjö- och flygräddningen skulle kunna upprätthållas utan avbrott. Näringsdepartementet svarade för den politiska förankringen och de politiska beslut som krävdes. Sjöfartsverket stämde löpande av samtliga beslut med såväl Sjöfartsverkets styrelse som Näringsdepartementet. I januari 2016 avslutades projektet för implementering av nya räddningshelikoptrar. Sjöfartsverket hade en investeringsbudget på 910 miljoner kronor. Då Sjöfartsverket är ett affärsverk som inte får anslag för att genomföra investeringen såg verket till att det fick en ökning av låneramen som ingick i budgetpropositionen. Det var en ren säkerhetsåtgärd som verket inte har behövt använda.

Generaldirektören anförde också att privata e-postmeddelanden inte är Sjöfartsverkets arbetssätt. Det är en felaktig handling, och den har verket bett om ursäkt för. Vad gäller diarieföring kan man alltid bli bättre på det. Det har inte förekommit något engagemang i att undanhålla eller gömma någonting, utan det har handlat om rutiner som i vissa fall kan bli bättre. Verket har aldrig haft ambitionen att förhindra en spårbarhet.

På frågan om i vilken mån den politiska ledningen i Näringsdepartementet varit direkt inblandad i diskussioner med Sjöfartsverket svarade generaldirektören att Sjöfartsverket har haft tertialdialoger med Näringsdepartementet där den politiska ledningen har varit med. Ministern var med på dessa tertialdialoger. Verket hade inte någon tertialdialog utan att man diskuterade helikoptrar. Både statssekreteraren och ministern var med vid dessa tillfällen – kanske inte vid alla tillfällen, men så fort ministern hade tillfälle och kunde deltog hon.

På en fråga om kommentarer till utredningen av en samordning av helikopterverksamheten mellan försvaret och Sjöfartsverket samt mediediskussioner där hypotesen förts fram att helikopterköpet forcerades fram för att det fanns ett hot mot Sjöfartsverkets egen helikopterverksamhet, svarade generaldirektören att brådskan berodde på att Sjöfartsverket ville säkra verksamheten kort- och långsiktigt. Verkets ambition var att säkra verksamheten, och sedan skulle egentligen vem som helst kunna ta över verksamheten när den väl var säkrad.

Som svar på en fråga om generaldirektören kände till någon instruktion från Näringsdepartementet till Sjöfartsverket om att man ska använda privat e-post för kommunikation svarade generaldirektören att hon inte kände till någon instruktion.

På fråga om det finns motsättningar mellan det grunduppdrag Sjöfartsverket har att rädda liv och göra gott och upphandlingslagstiftningen, offentlighetsprincipen och annan lagstiftning svarade generaldirektören att det normalt sett inte finns några motsättningar

Vid utfrågningen svarade den ställföreträdande generaldirektören Noomi Eriksson, på en fråga om helhetsbilden var att Sjöfartsverket fått en klarsignal från regeringen vad gällde helikopterinköpen, att det var en pågående process som hade pågått under över ett års tid. Men det var också så att Noomi Eriksson innan avtalet undertecknades hade en telefonavstämning med Näringsdepartementet. Den telefonavstämningen ägde rum utifrån den maritima utredningen, som hade kommit några månader innan och som verket också hade haft en fortlöpande dialog om och vad den skulle innebära för Sjöfartsverkets planerade förvärv av nya helikoptrar. Mot den bakgrunden ringde Noomi Eriksson till Näringsdepartementet innan avtalet undertecknades och ställde frågan, mot bakgrund av den utredningen, om verket kunde gå vidare och underteckna avtalet och fortsätta anskaffningsprocessen. Vid det telefonsamtalet fördes såvitt hon kommer ihåg inte någon diskussion om den politiska förankringen. Men det hade varit tydligt att Sjöfartsverket svarade för att genomföra de åtgärder som krävs för att inte riskexponera verksamheten medan Näringsdepartementet svarade för den politiska förankringen.

Vidare anförde Noomi Eriksson att det fortfarande finns några av de gamla helikoptrarna kvar. Sjöfartsverket avyttrade en helikopter förra sommaren till ett annat land. Efter det finns det fyra helikoptrar kvar som nu står i Säve i väntan på försäljning. En av de helikoptrarna är i mycket gott skick. En är i halvgott skick. Och ytterligare en är inte ens värd att göra luftvärdig. Ingen av helikoptrarna är luftvärdig i dag. Samtliga leasingavtal har gått ut. Två av leasingavtalen var inte möjliga att förlänga, eftersom de saknade en förlängningsklausul. Och i tidigare dialoger med ägaren till de helikoptrarna hade det väldigt tydligt framgått att det inte var möjligt att teckna avtalen på längre tidsperiod. I övrigt fanns det alltså fem ytterligare helikoptrar, varav en som det var väldigt osäkra avtalsförhållanden kring, eftersom den fortfarande ägdes av de tidigare ägarna till Norrlandsflyg, som Sjöfartsverket hade haft en

väldigt besvärlig förhandlingsprocess med, som hade slutat i att riksdagen fattat beslut om att Sjöfartsverket skulle förvärva Norrlandsflyg. Den fanns det en stor osäkerhet runt. Sedan var det ytterligare två helikoptrar som var av sämre status. Totalt sett hade Sjöfartsverket inte kunnat upprätthålla den yttäckning som krävs.

Noomi Eriksson anförde även att de totala kostnaderna för sjö- och flygräddningen i Sjöfartsverket uppgår till drygt 400 miljoner kronor per år. Det omfattar inte bara helikopterverksamheten, utan helikopterverksamheten står för ungefär 80 procent av de totala kostnaderna. Resten är kostnader för Sjö- och flygräddningscentralen, kustradionätet, våra båtresurser som verkar i sjö- och flygräddning, administration och så vidare. Antalet anställda uppgår till ungefär 175 personer, varav ungefär 110 personer finns i helikopterverksamheten. Det är drygt 80 personer i operativa besättningar. Det finns fyra besättningar på varje bas. Varje besättning består av två piloter, en vinschoperatör och en ytbärgare. Denna verksamhet är organiserad ganska fristående från övriga delar av Sjöfartsverket, så verket ser inget praktiskt hinder i att flytta över verksamheten någon annanstans om det är regeringens och riksdagens vilja. Det är fullt möjligt eftersom den är så separerad från övriga delar av Sjöfartsverket. Själva förvärvet av nya helikoptrar utgör inte något hinder för att flytta över verksamheten till en annan myndighet. Det finns en etablerad praxis för hur en sådan övergång av verksamhet går till.

Vidare anförde Noomi Eriksson att avtalet om räddningshelikoptrarna var sådant att en viss procentandel av den totala kontraktssumman skulle betalas i samband med avtalsteckandet. Den betalningen ägde i själva verket rum i början av november 2012. Sedan skedde första leveransen av helikoptrarna i början av september 2013. Sjöfartsverket tog emot de två första helikoptrarna i september 2013. Enligt avtalet skulle en delbetalning ske vid avtalsteckandet, och sedan betalade man fullt för respektive helikopter i samband med leverans. Sjöfartsverket fick en utökad låneram, vilket var en säkerhetsåtgärd eftersom verket i stor omfattning är avgiftsfinansierat. Sjöfartsverket hade haft en kraftig nedgång i avgiftsintäkterna och ansåg därför att denna säkerhet behövdes. Nu kan man konstatera att denna utökning av låneramen aldrig behövdes, för Sjöfartsverket har med god marginal hållit sig inom den tidigare låneramen och har finansierat merparten av investeringen, över 70 procent, med egna medel.

Styrelseordföranden Jan Sundling anförde vid utfrågningen bl.a. att han vid i stort sett varje tertialmöte hade föreslagit att man skulle föra minnesanteckningar. Även om det inte var beslutsmöten blev det indirekt fråga om beslutsmöten. Vid mötena fördelades arbetsuppgifter, lämnades information och verket tog på sig att utföra vissa uppgifter.

F.d. statsrådet Catharina Elmsäter-Svärd

Catharina Elmsäter-Svärd gav inledningsvis sin syn på ärendet. Hon anförde att det kan vara viktigt för utskottet att känna till hur man arbetade inom Regeringskansliet när hon var statsråd. För att statsförvaltningen ska fungera

krävs det att de ansvarsroller som finns fungerar och är tydliga. Inom Regeringskansliet förväntas det att man hushållar ordentligt med de resurser som finns och att formerna för hur ärenden tas fram är korrekta – i sin beredning men också sedan formellt hur det fattas beslut i rätt instans. För att inom Regeringskansliet t.ex. kunna förbereda ärenden fram till beslut fanns en myndighetsdialog. Inom hennes ansvarsområde, som förvisso var vidare än sjöfarten, hade man bl.a. myndighetsdialoger. De myndighetsdialogerna var rent informella, men Catharina Elmsäter-Svärd ansåg att de var viktiga för att i tid kunna identifiera eventuella risker eller framför allt titta på strategiskt viktiga frågor framåt i tiden. På mötena deltog framför allt den politiska ledningen, och mötena leddes av statssekreteraren. Catharina Elmsäter-Svärd försökte vara med så ofta det gick. Sjöfartsverket hade en önskan om att det skulle föras minnesanteckningar och protokoll.

Catharina Elmsäter-Svärd framhöll att departementet var tydligt med att protokoll på ett informellt möte inte var att betrakta som en god form, eftersom det inte är ett beslutsforum utan informella diskussioner.

Vidare anförde Catharina Elmsäter-Svärd att när hon blev statsråd 2010 blev just helikopterfrågan ganska snabbt aktualiserad av det skälet att de helikoptrar som man hade tillhörde ett annat företag; ett företag som tid efter annan riskerade att hamna på obestånd. I den täta dialog som då fanns, inte minst genom myndighetsdialogerna, gjorde verket bedömningen att det bolaget borde förvärvas. Regeringskansliet hade ingen anledning att ifrågasätta den analysen. Det ledde bl.a. fram till att regeringen och Regeringskansliet arbetade fram en proposition som sedan gick till riksdagen för beslut, och sedan kunde myndigheten förvärva bolaget.

Catharina Elmsäter-Svärd anförde vidare att långsiktigt signalerade Sjöfartsverket att det, för att klara sitt viktiga uppdrag, borde skaffa helikoptrar. Regeringskansliet och Catharina Elmsäter-Svärd hade ingen anledning att ifrågasätta den analysen. Som ett led i detta var de olika formerna för ansvar fördelade så att regeringen i budgetpropositionen föreslog en utvidgad låneram och en investering. Själva köpet av helikoptrar – själva upphandlingen och att skriva avtal – är en fråga som åligger varje myndighet eller verk, i det här fallet Sjöfartsverket.

Catharina Elmsäter-Svärd framhöll att det på Näringsdepartementet är tydligt vad som gäller för ärenden, hur de ska diarieföras och vad som är allmän handling men också hur man kommunicerar, inte minst när det gäller e-post och annat. Det finns också en tydlig fördelning av vad Regeringskansliet gör och vad som är statsrådets ansvar. Det var också tydligt att det ifråga om uppköpet av helikoptrar var myndighetens analys som låg till grund för beslutet, och departementet har inte haft anledning att ifrågasätta den.

Catharina Elmsäter-Svärd anförde vidare att det är myndighetens ansvar att skriva avtalen och komma till avslut. Det är inte ovanligt inom statsförvaltningen att man skriver in klausuler om att avtal ska gälla endast under vissa förutsättningar. Catharina Elmsäter-Svärd menade att hon inte har

haft någon anledning att tro att en myndighet inte skulle följa de regler som gäller.

På en fråga om det var på direkt signal från den politiska ledningen, statssekreterare och minister, som man inte förde minnesanteckningar under myndighetsdialogerna, svarade Catharina Elmsäter-Svärd att det var alldeles korrekt uppfattat. Det var inte fråga om ett beslutsforum. Det var ett informellt dialogmöte som sedan följdes av gängse beredning.

Vidare anförde Catharina Elmsäter-Svärd att varken Regeringskansliet eller hon själv som statsråd var inblandad i vare sig skrivning eller avtalets slutande. I det här fallet kände hon inte till vare sig hur avtalet såg ut eller om det saknades ett förbehåll. Det var generellt inte ovanligt förekommande att det skrevs in sådana klausuler.

Catharina Elmsäter-Svärd uppgav att det inte råder någon som helst tvekan om att behovet av att köpa nya helikoptrar hade redovisats för Regeringskansliet och så även för henne. I verkets uppdrag ligger bl.a. att säkerställa sjö- och flygräddning, där helikoptrarna är en viktig del. Men det är myndighetens ansvar att sedan ordna hur detta sker.

På en fråga om Catharina Elmsäter-Svärd ansåg att den information som framgick i budgetpropositionen och delgavs trafikutskottet var fullständig och allsidig på ett sådant sätt att trafikutskottet kunde göra ett väl underrettat ställningstagande i frågan, svarade Catharina Elmsäter-Svärd att hon inte hade någon anledning att ifrågasätta det underlag som togs fram och som sedan mynnade ut i budgetpropositionen. Det bereddes i Regeringskansliet mellan flera departement. Den politiska förankringen mynnar ut i att det finns ett behov av att köpa nya helikoptrar. Det är en bedömning som myndigheten har gjort. Men för att det ska kunna genomföras behöver regeringen ”gå fram” i budgetpropositionen både för investeringsplanens skull för staten men också för den låneram som behövdes för Sjöfartsverket i det här fallet. Det normala sedan är att regeringen efter riksdagsbeslut återkommer till respektive myndighet, och således även i det här fallet, i form av uppdrag eller ändringar i regleringsbrevet. Det är den normala gången.

Catharina Elmsäter-Svärd framhöll att man var tvungen att gå till riksdagen eftersom det handlade om en utökad låneram, och det handlade också om en investeringsplan. Det var detta som det var den politiska ledningens och Regeringskansliets ansvar att föra fram till riksdagen.

Catharina Elmsäter-Svärd anförde också att det inom Regeringskansliet fanns både utbildning och information om hur handlingar ska hanteras och diarieföras men också om hur man korresponderar med varandra. Det fanns ingen riktlinje om att man ska använda privata e-postadresser.

Utskottets ställningstagande

Enligt 9 kap. 8 § regeringsformen får regeringen inte utan att riksdagen har medgett det ta upp lån eller göra andra ekonomiska åtaganden för staten. Vidare gäller enligt 5 kap. 2 § budgetlagen att affärsverk får ta upp lån till

staten för affärsverkets verksamhet efter särskilt bemyndigande av riksdagen för ett år i sänder. Av 5 kap. 4 § budgetlagen framgår att staten är ansvarig för samtliga lån som ett affärsverk ombesörjer.

I granskningen har framkommit att avtalet om förvärvet av helikoptrar tecknades av Sjöfartsverket den 11 oktober 2012. Avtalet var inte villkorat och innehåller ingen hänvisning till beslut av riksdagen. Avtalet innebar en ekonomisk förpliktelse för staten.

Genom att avtalet ingicks på det sätt som skedde föregreps riksdagens beslut om investeringsplan och låneram för Sjöfartsverket. Agerandet står enligt utskottets bedömning inte i överensstämmelse med 9 kap. 8 § regeringsformen.

I svaren från Regeringskansliet i ärendet har anförts att varken regeringen eller Regeringskansliet har fattat beslut om att godkänna att Sjöfartsverket tecknade avtalet om förvärvet av helikoptrar.

Det måste i första hand ligga på myndigheten att ansvara för att avtal som myndigheten ingår ligger inom ramen för myndighetens verksamhet och att andra förutsättningar är för handen, t.ex. erforderliga bemyndiganden från riksdagen. Utskottet vill samtidigt framhålla vikten av att riksdagen får adekvat information inför de beslut den ska fatta.

Granskningen visar samtidigt att Sjöfartsverket hade informerat Regeringskansliet redan under 2010 och 2011 om behovet av och planerna på att förvärva nya helikoptrar. I Sjöfartsverkets tertialrapport den 23 september 2012 anfördes bl.a. att det när det gällde helikoptrarna pågick en anbudsutvärdering och att tilldelning beräknades ske senast sista veckan i september. I ett e-postmeddelande den 12 oktober 2012 till en tjänsteman vid Regeringskansliet anfördes att upphandlingen av nya räddningshelikoptrar var avslutad. Regeringen beslutade redan den 1 november 2012, dvs. innan riksdagen fattade beslut om låneram och investeringsplan för Sjöfartsverket som inbegrep de nya helikoptrarna, om en ändring i regleringsbrevet för 2012 för Sjöfartsverket av innebörden att Sjöfartsverket fick använda valutaderivatinstrument vid köpet av nya helikoptrar för sjö- och flygräddning.

Utskottet kan konstatera att Regeringskansliet på ett tidigt stadium var medvetet om att Sjöfartsverket ville köpa nya helikoptrar. Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen, särskilt när det gäller vad Sjöfartsverket har uppgett om hur verket uppfattat sina kontakter med Näringsdepartementet och sedan agerat därefter, finner utskottet skäl att starkt framhålla vikten av att dialogen med myndigheterna sköts på rätt sätt.

Utskottet noterar att uppfattningen om innebörden av myndighetsdialogen skilde sig åt mellan Näringsdepartementet och Sjöfartsverket. Likaså har det funnits olika uppfattningar i fråga om dokumentation från mötena inom myndighetsdialogen.

Utskottet vill betona vikten av att skilja mellan å ena sidan formell styrning genom t.ex. instruktioner för myndigheter meddelade genom förordning och regleringsbrev och å andra sidan en informell myndighetsdialog för utbyte av information. Det är väsentligt att man från regeringens sida är tydlig med att

det inte är fråga om styrning. Det är inte tillfredsställande att myndighetsdialogen genomförs på ett sådant sätt – som i detta fall – att myndigheten uppfattar dialogen som ett beslutsforum. Utskottet vill här även påminna om vad det tidigare uttalat om dokumentation vid myndighetsdialoger.

I ärendet har det också framkommit att tjänstemän vid Näringsdepartementet använt sig av privata e-postadresser vid kontakter med Sjöfartsverket. Agerandet kan ge intryck av att man har velat undandra sig offentlighetsprincipen, vilket förstås inte vore acceptabelt. Utskottet anser att det är olämpligt av tjänstemän i Regeringskansliet att använda sig av privata e-postadresser. Om sådana någon gång ändå skulle användas är det självklart viktigt att det finns rutiner som säkerställer att e-postmeddelandena hanteras enligt de rutiner som normalt gäller för att uppfylla de krav som följer av tryckfrihetsförordningen och kraven på registrering och arkivering.

Sammanfattningsvis vill utskottet framhålla att det är riksdagen som fattar beslut om statens budget och om ekonomiska åtaganden för staten. Tidigare statsrådet Catharina Elmsäter-Svärd kan inte undgå kritik för Näringsdepartementets hantering av Sjöfartsverkets inköp av helikoptrar.

5 Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning

5.1 Fråga om statsministern genom decemberöverenskommelsen agerat i strid med regeringsformen

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2206-2014/15), *bilaga A5.1.1*, begärs det att utskottet granskar om statsminister Stefan Löfven med den s.k. decemberöverenskommelsen har åsidosatt regeringsformen.

Decemberöverenskommelsen utgör enligt anmälaren ett alternativt regelverk och den står i konflikt med en av regeringsformens mest centrala principer. Genom att begränsa den församling ur vilken regeringen tvingas söka stöd från 349 till 279 ledamöter svarar regeringen nämligen inte längre inför folkviljan på det sätt som den uttrycks genom de allmänna valen. Anmälaren framhåller vidare att decemberöverenskommelsen i praktiken innebär en förändring av den konstitutionella ordningen. Överenskommelsen har tagits fram utan närmare utredningsarbete och dess följder är oklara. Dessutom har väljarna inte fått ta ställning till decemberöverenskommelsen.

I stället för decemberöverenskommelsen borde statsministern enligt anmälaren ha använt sig av de verktyg som regeringsformen erbjuder när en regering inte har stöd för sin politik i riksdagen (avgå, öppna för en ny talmansrunda eller utlysa ett extra val). Dessutom stod det statsministern fritt att förhandla och kompromissa med oppositionspartierna kring politikens sakinnehåll. Med stöd av regeringsformen kunde riksdagen också enligt anmälaren ha avsatt statsministern genom ett misstroendevotum.

Enligt anmälaren bör konstitutionsutskottet granska om statsministerns agerande är förenligt med den demokratiska parlamentarism som regeringsformen konstituerar.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior som upprättats inom Statsrådsberedningen och Justitiedepartementet, *bilaga A5.1.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Den 23 oktober 2014 överlämnade regeringen budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1) till riksdagen. I finansutskottets s.k. rambetänkande (bet. 2014/15:FiU1) tillstyrktes regeringens riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken samt förslaget till utgiftsramar och, i huvudsak, förslaget

till inkomstberäkning för 2015. I betänkandet fanns två gemensamma reservationer från allianspartierna (M, C, FP och KD) och två reservationer från SD med alternativa budgetförslag i motsvarande delar. Vid behandlingen av ärendet i kammaren den 3 december 2014 biföll riksdagen allianspartiernas reservationer (rskr. 2014/15:29).

Den 3 december 2014 höll statsminister Stefan Löfven och utbildningsminister Gustav Fridolin en presskonferens. Vid konferensen meddelade Stefan Löfven att regeringen vid ett regeringssammanträde den 29 december 2014 skulle fatta beslut om att utlysa ett extra val och att valet skulle hållas den 22 mars 2015.

Vid en pressträff den 27 december 2014 meddelade partiföreträdarna Stefan Löfven (S), Anna Kinberg Batra (M), Åsa Romson (MP), Gustav Fridolin (MP), Annie Lööf (C), Jan Björklund (FP) och Göran Högglund (KD) att partierna hade träffat en blocköverskridande överenskommelse (decemberöverenskommelsen). Bakom överenskommelsen stod Socialdemokraterna, Moderata samlingspartiet, Miljöpartiet de gröna, Centerpartiet, Folkpartiet liberalerna (numera Liberalerna) och Kristdemokraterna.

Överenskommelsen innebär att den statsministerkandidat som samlade stöd från den partikonstellation som var större än alla andra tänkbara regeringskonstellationer skulle släppas fram, att en minoritetsregering skulle kunna få igenom sin budget och att utbrytningar ur budgeten inte skulle vara möjliga. Vidare pekade överenskommelsen ut tre politiska områden (försvar och säkerhet, pensioner och energi) för samarbete och samtal. Överenskommelsen skulle tillämpas första gången i samband med regeringens vårproposition i april 2015 och den skulle gälla t.o.m. valdagen 2022.

Vid pressträffen uppgav Stefan Löfven även att regeringen med anledning av decemberöverenskommelsen inte skulle fatta något beslut om att utlysa ett extra val.

Decemberöverenskommelsen tillämpades i samband med att riksdagen under våren 2015 behandlade regeringens proposition 2015 års ekonomiska vårproposition (prop. 2014/15:100, bet. 2014/15:FiU20, rskr. 2014/15:254).

Vid Kristdemokraternas riksting i oktober 2015 beslutades att partiet med omedelbar verkan skulle lämna decemberöverenskommelsen. Partiföreträdarna Anna Kinberg Batra (M), Annie Lööf (C), Jan Björklund (FP) och Ebba Busch Thor (KD) uttalade att i och med detta beslut hade decemberöverenskommelsen upphört att gälla.

Gällande ordning

Ett parlamentariskt styrelseskick

Att Sverige har ett parlamentariskt styrelseskick kommer till uttryck i 1 kap. 1 § regeringsformen (RF). Enligt bestämmelsen utgår all offentlig makt i Sverige från folket. Det slås vidare fast att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt och den förverkligas genom bl.a. ett representativt och parlamentariskt statskick. Av 1 kap. 6 § RF

följer vidare att regeringen, vars uppgift är att styra riket, är ansvarig inför riksdagen. Bestämmelser om regeringsansvarigheten finns i 13 kap. RF om riksdagens kontrollmakt. Det politiska ansvaret utkrävs ytterst genom en misstroendeförklaring (13 kap. 4 § RF).

Beroende på vilken omröstningsregel som används när ett parlament ska ta ställning till vilket stöd en regering har görs en skillnad mellan negativ och positiv parlamentarism (SOU 2008:125 s. 257). Positiv parlamentarism innebär att en majoritet av parlamentets ledamöter aktivt måste stödja regeringen. Det innebär att vid en regeringsbildningsomröstning utses en föreslagen kandidat till statsminister endast om en majoritet av parlamentets ledamöter röstar för förslaget. Negativ parlamentarism kan sägas innebära att en regering kan tillträda och fungera så länge den inte har en majoritet i parlamentet mot sig.

Parlamentarismen i regeringsformen kommer bl.a. till uttryck i bestämmelserna om regeringsbildning, misstroendeförklaring och statsministeromröstning efter val.

Riksdagen står när det gäller funktionsfördelningen helt i centrum (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 53). En annan sak är att den verkliga makten torde ligga hos regeringen, särskilt om den behärskar riksdagsmajoriteten. Konstitutionsutskottet underströk i samband med beredningen av regeringens proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning att utgångspunkten bl.a. var att regeringen skulle, så länge den tolereras av riksdagen och inom den ram riksdagens beslut bildar, kunna handla med den kraft och snabbhet som fordras i ett utvecklat samhälle som vårt (bet. KU 1973:26 s. 17).

I 6 kap. 4–6 §§ RF finns bestämmelser om regeringsbildning. När en statsminister ska utses kallar talmannen företrädare för varje partigrupp inom riksdagen till samråd (6 kap. 4 § RF). Talmannen överlägger med vice talmännen och lämnar sedan förslag till riksdagen. Därefter ska riksdagen inom fyra dagar, utan beredning i utskott, pröva förslaget genom omröstning. Om mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar mot förslaget, är det förkastat. I annat fall är det godkänt.

Talmannens förslag till statsminister i samband med regeringsbildning är alltså godkänt om inte fler än hälften av riksdagens ledamöter, dvs. minst 175 ledamöter röstar mot det. En nedlagd röst får med detta samma effekt som en röst för förslaget till statsminister. Genom att avstå från att rösta kan riksdagsledamöter som visserligen inte aktivt stöder den föreslagna statsministern men som på grund av det rådande parlamentariska läget inte vill fälla den tilltänkta regeringen markera ett missnöje utan att framtvinga regeringens avgång (SOU 2008:125 s. 258).

Enligt 13 kap. 4 § RF kan riksdagen förklara att ett statsråd inte har riksdagens förtroende. Ett yrkande om en sådan misstroendeförklaring ska väckas av minst en tiondel av riksdagens ledamöter för att tas upp till prövning. För att riksdagen ska bifalla ett yrkande om misstroendeförklaring krävs på motsvarande sätt som vid regeringsbildning att fler än hälften av riksdagens

ledamöter röstar för det. Om statsministern entledigas ska talmannen entlediga de övriga statsråden (6 kap. 9 § RF).

Regeringsformen innehåller inga bestämmelser med krav på att en regering måste avgå efter ett val. Proceduren att utse en statsminister inleds därför bara om regeringen självant har avgått eller om den har entledigats som en följd av misstroendeförklaring eller av att statsministern avlidit. Den 1 januari 2011 infördes dock en bestämmelse om prövning av regeringsfrågan efter val. Enligt 6 kap. 3 § RF ska en nyvald riksdag senast två veckor efter det att den samlats genom omröstning pröva frågan om statsministern har tillräckligt stöd i riksdagen. Om mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar nej ska statsministern entledigas. Omröstningen ska inte hållas om statsministern redan har entledigats.

Som skäl för den nya bestämmelsen anförde regeringen bl.a. att en ordning med en prövning av regeringsfrågan efter val har den fördelen att det genom omröstningen formellt bekräftas att regeringen även i den nyvalda riksdagen har tillräckligt parlamentariskt stöd för att sitta kvar (prop. 2009/10:80 s. 110). En sådan ordning signalerar även att det är väljarna som bestämmer vem som ska styra landet. Ur demokratisk synvinkel är detta enligt regeringen av betydelse inte minst på grund av att de politiska styrkeförhållandena mellan partierna, även inom en koalitionsregering, med största sannolikhet har förändrats efter valet.

Extra val

Av 3 kap. 11 § RF följer att regeringen får besluta om extra val till riksdagen mellan ordinarie val. Extra val ska hållas inom tre månader efter beslutet. Efter val till riksdagen får regeringen dock inte besluta om extra val förrän tre månader efter den nyvalda riksdagens första sammanträde. En övergångsregering får inte heller besluta om extra val. Institutet extra val i sin svenska utformning betecknas ibland som en "säkerhetsventil" som bara aktualiseras i mycket besvärliga parlamentariska situationer (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 244).

Enligt 6 kap. 4–6 §§ RF kan extra val aktualiseras om talmannens förslag till ny statsminister har förkastats fyra gånger av riksdagen. Förfarandet ska då avbrytas och återupptas först sedan val till riksdagen har hållits. Om inte ordinarie val ändå ska hållas inom tre månader, ska extra val hållas inom samma tid (6 kap. 5 § RF). Av motiven till bestämmelsen framgår att det ansågs rimligt att räkna med att hotet om extra val kommer att framtvunga en lösning av regeringsfrågan och tvinga partierna att göra upp i varje fall före den fjärde omröstningen (prop. 1973:90 s. 179).

Bestämmelserna om extra val diskuterades i Grundlagskommitténs arbete, framför allt i förhållande till frågan om mandatperiodens längd. I kommitténs betänkande redovisas såväl principiella som praktiska politiska argument för och emot möjligheten för en regering att utlysa extra val (SOU 1981:15 s. 36 f.). Ett principiellt skäl som har framförts för att avskaffa regeringens rätt att utlysa extra val är att det kan anses felaktigt att regeringen – till och med en

minoritetsregering – ska kunna utsläcka den sittande riksdagens mandat. Mot detta har det bl.a. framhållits att det vid en allvarlig konflikt mellan regeringen och riksdagen eller när regeringen har drabbats av en misstroendeförklaring från riksdagen kan vara viktigt att extra val kan anordnas, så att tvisten därmed får avgöras av de gemensamma uppdragsgivarna – väljarna. Enligt kommittén kan extra val i vissa lägen innebära att en besvärlig och långdragen regeringskris kan undvikas, och att hotet om extra val dessutom ur beslutssynpunkt ibland kan tänkas ha positiv verkan. Partier som vet med sig att de ligger illa till i den allmänna opinionen kan inför hotet om val bli mera benägna till kompromisser och uppgörelser.

Även Folkstyrelsekommittén behandlade frågan om extra val. I kommitténs betänkande anfördes att möjligheten att upplösa riksdagen och anordna extra val är det yttersta instrumentet för att pröva riksdagens representativitet under pågående mandatperiod (SOU 1987:6 s. 131 f.). Kommittén framhöll att de gällande bestämmelserna om möjligheten att utlysa extra val i förlängningen också innefattar en möjlighet för riksdagen att upplösa sig själv. Om en regering avsätts genom misstroendeförklaring och inte använder sig av sin rätt att i det läget utlysa extra val kan detta framkallas genom att riksdagen röstar emot talmannens förslag till statsminister fyra gånger. Slutsatsen av detta, anförde kommittén, är att en regering som vet att det finns en riksdagsmajoritet för extra val kommer att upplösa riksdagen eftersom majoriteten ändå kan driva igenom sin ståndpunkt.

Fredrik Sterzel, professor i konstitutionell rätt och f.d. justitieråd, har pekat på att det centrala i reglerna om extra val är att de utgör ett maktmedel i en minoritetsregerings händer gentemot riksdagsmajoriteten (Sterzel, *Parlamentarismen i författningen*, 2 uppl., 1999, s. 181). Sterzel menar att det normalt inte är rättvisande att tala om en konflikt som orsaken till att det blir extra val, utan att anledningen är att regeringen i ett läge av minoritetsparlamentarism har funnit det politiskt ändamålsenligt att ta ett extra val hellre än att ”ligga lågt” i förhållande till riksdagsmajoriteten eller ställa kabinetsfråga och avgå. Samtidigt har riksdagsmajoriteten kommit fram till motsvarande ståndpunkt och båda parter har således samtidigt beslutat att utlösa en konflikt. Kärnan i debatten kring extra val är därmed enligt Sterzel inte i vilka typsituationer befogenheten bör användas utan i vilken utsträckning regeringen bör förfoga över ett sådant makt- och påtryckningsmedel i det parlamentariska arbetet.

Ställande av s.k. kabinetsfråga

Grundlagsutredningen framhöll att omröstningen om talmannens statsministerförslag och misstroendeförklaring är riksdagens främsta instrument i det parlamentariska systemet för att kontrollera regeringens stöd i riksdagen och utkräva ansvar, men att även regeringen kan sägas ha två parlamentariska instrument till sitt förfogande (SOU 2008:125 s. 259 f.). Det ena är att upplösa riksdagen och förordna om extra val, det andra att ställa en s.k. kabinetsfråga. Med en kabinetsfråga menas att en regering kan deklarerat att en viss fråga är så viktig att ett eventuellt voteringsnederlag kommer att leda till regeringens

avgång. Regeringen kan på detta sätt så att säga tvinga riksdagen att acceptera ett förslag, även om en majoritet av dess ledamöter inte aktivt stöder förslaget men på grund av överväganden om exempelvis möjliga regeringsalternativ inte är beredd att fälla regeringen. I dessa fall rör det sig inte om en rättslig förpliktelse att avgå.

Riksdagsärendenas avgörande och budgetprocessen i riksdagen

I 4 kap. RF finns bestämmelser om riksdagsarbetet. Vid omröstning i kammaren gäller enligt huvudregeln som riksdagens beslut den mening som mer än hälften av de röstade enas om (4 kap. 7 § RF). Till de röstande räknas inte de som avstår från att rösta (prop. 1973:90 s. 260). I 11 kap. RO finns närmare bestämmelser om ärendens avgörande i kammaren.

Ett ärende i kammaren avgörs med acklamation eller, om en ledamot begär det, genom omröstning (11 kap. 8 § RO). Om en särskild beslutsregel är tillämplig ska ärendet avgöras genom omröstning.

När ett ärende ska avgöras genom omröstning ska de yrkanden som har lagts fram under överläggningen ställas mot varandra (11 kap. 10 § RO). Det yrkande som enligt talmannens uppfattning har bifallits med acklamation, eller det yrkande som talmannen bestämmer, utgör huvudförslag vid omröstningen. Mot huvudförslaget ställs ett annat yrkande som motförslag. Om det finns fler än ett yrkande som kan ställas mot huvudförslaget, ska kammaren först i ett eller flera förberedande beslut avgöra vilket yrkande som ska vara motförslag i huvudomröstningen.

Vid omröstningen i kammaren tillämpas alltså den s.k. elimineringsmetoden där yrkandena elimineras undan för undan på så sätt att två yrkanden alltid ställs mot varandra (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 803). Det yrkande som vinner omröstningen går vidare till nästa omröstning osv. tills det endast återstår två yrkanden för huvudomröstning. Grundlagberedningen anförde följande om val av voteringsmetod (SOU 1972:15 s. 280, prop. 1973:90 s. 555 f.):

Det förefaller beredningen klart att ingen voteringsmetod kan tillgodose alla de krav man önskar ställa: att metoden ska vara enkel och lättillämplig, att den ska hindra ”taktisk” röstning och förekomma beslut, bakom vilka står endast en minoritet, att varje grupp i riksdagen kan dels markera sin egen ståndpunkt, dels ge uttryck för subsidiära preferenser, osv. Inte heller elimineringsmetoden, så som den nu tillämpas, går fri från kritik. Men denna metod har ett särskilt försteg framför andra däri att den sedan länge tillämpas inte blott i riksdagen utan även inom kommunerna och organisationslivet. En bred majoritet inom riksdagen är tillfreds med metoden. Under senare år har taktiska manövrer vid voteringsarna varit sällsynta. Som regel har de som avser att stödja ja-förslaget i huvudvoteringen avstått från att delta i förberedande votering. Beredningen har för sin del kommit till slutsatsen att andra voteringsmetoder i vart fall inte har sådana förtjänster att de uppväger de nackdelar som skulle vara förenade med att bryta bestående ordning.

I doktrinen har framhållits att diskussionen kring decemberöverenskommelsen gör det angeläget att stryka under att det inte är möjligt att formellt begränsa en ledamots rätt att fritt rösta i kammaren (Bull och Sterzel, Regeringsformen

– En kommentar, 3 uppl., 2015, s. 136). Den rätten hör till demokratins förutsättningar och kan inte påverkas genom regler i lägre författningar än regeringsformen. Det har vidare framhållits att överenskommelser om frivilliga begränsningar är möjliga, men alltid känsliga och möjliga att ifrågasätta.

Av 11 kap. 18 § RO följer att riksdagens beslut om statens budget för det närmast följande budgetåret som huvudregel fattas i två steg (rambeslutsprocessen). I första steget i denna budgetprocess fastställer riksdagen genom ett enda beslut bl.a. en utgiftsram för varje utgiftsområde. Utgiftsramen anger det belopp som utgiftsområdets anslag högst får uppgå till. I andra steget i budgetprocessen fastställer riksdagen genom ett enda beslut för varje utgiftsområde hur anslagen ska fördelas inom utgiftsramen. I detta steg beslutas även om bemyndiganden om ekonomiska åtaganden.

Tidigare granskning

Våren 2015 granskade konstitutionsutskottet statsministerns uttalanden i samband med riksdagens budgetbeslut hösten 2014 (bet. 2014/15:KU20).

I ärendet begärde utskottet genom en skrivelse till Regeringskansliet svar på ett antal frågor och frågorna besvarades i en svarspromemoria från Statsrådsberedningen.

På frågor från utskottet om statsministerns besked om att han skulle avgå om regeringens budgetförslag föll vid riksdagsbehandlingen och vilka överväganden som låg bakom statsministerns beslut att inte avgå efter budgetbeslutet anfördes följande (s. 291). Under tiden fram till den 2 december 2014 gav statsministern beskedet att han inte kunde regera vidare om de borgerliga partiernas budget vann bifall i riksdagen. Syftet med beskedet var att förmedla den politiska bedömning som gjordes vid tiden före Sverigedemokraternas beslut om att fälla varje budget som inte gick dem till mötes i migrationspolitiken. Statsministerns besked var ett uttryck för en politisk bedömning som gjordes vid tidpunkten för uttalandena. Uttalandena var sakliga och korrekta eftersom de speglade statsministerns politiska avsikt utifrån de omständigheter som då förelåg. Statsministerns bedömning att han inte kunde regera vidare med de borgerliga partiernas budget kunde leda till två olika alternativ, antingen avgå eller utlysa extra val. Anledningen till att statsministern inte valde att avgå redovisades tydligt under presskonferensen i december 2014. Efter Sverigedemokraternas beslut ändrades förutsättningarna i svensk politik. Att avgå hade lett till att inte heller de borgerliga partierna kunnat räkna med att få igenom sin budget vid kommande budgetomröstningar. Förutsättningarna för statsministerns politiska bedömningar hade därför förändrats.

På frågor från utskottet om statsministerns avisering av ett beslut om extra val och det senare beskedet att ett beslut om extra val inte skulle fattas uppgavs att decemberöverenskommelsen skapade förutsättningar för sittande och kommande regeringar att få igenom sina budgetar och att det därför inte längre

fanns något behov av att fatta beslut om extra val. Av svarspromemorian framgår vidare att regeringen inte hade fattat något beslut kopplat till frågan om extra val.

I sitt ställningstagande underströk konstitutionsutskottet att det måste finnas utrymme för en regering att i svåra parlamentariska lägen göra nya politiska bedömningar och frånga tidigare uttalanden (s. 291). Att ställa en kabinetsfråga innebär enligt utskottet inte en konstitutionell förpliktelse för regeringen att avgå vid ett voteringsnederlag. Utskottet gjorde ingen annan bedömning än att statsminister Stefan Löfven i det avseende som den aktuella granskningen rörde hade handlat inom ramen för gällande ordning och på ett sätt som var förenligt med grunderna för det parlamentariska systemet.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 18 februari 2016 två svarspromemorior utarbetade inom Statsrådsberedningen och Justitiedepartementet (bilaga A5.1.2).

I promemorian från Justitiedepartementet framhålls att parlamentarismen enligt regeringsformen innebär bl.a. att regeringen ska ha riksdagsmajoritetens förtroende eller åtminstone tolereras av denna majoritet, att detta ger utrymme för att styra riket genom minoritetsregeringar och att en av regeringens viktigaste uppgifter är att lämna en budgetproposition till riksdagen där man söker riksdagens stöd för att kunna genomföra sin ekonomiska politik. Vidare framhålls att decemberöverenskommelsen gav uttryck för de ingående partiernas frivilliga åtaganden gentemot varandra att, inom ramen för riksdagens arbete, vid behov underlätta bildandet av minoritetsregeringar och säkerställa att sådana regeringar kan genomföra sin ekonomiska politik. Regeringsformen hindrar inte ett sådant förfarande. Av promemorian framgår vidare att det inom riksdagen även tidigare har förekommit frivilliga samarbetsformer när det gäller statsministeromröstningar och budgetprocessen som inneburit att minoritetsregeringar enklare kunnat bildas och få tillräckligt stöd för sina budgetpropositioner.

Som svar på frågan om decemberöverenskommelsen har godkänts av regeringen eller i övrigt varit föremål för regeringsbeslut anges i promemorian från Statsrådsberedningen att regeringen inte har fattat något beslut om att godkänna decemberöverenskommelsen.

Utskottets ställningstagande

Decemberöverenskommelsen var en politisk överenskommelse mellan ett antal partier i riksdagen. Sådana överenskommelser faller utanför vad konstitutionsutskottet har att granska.

5.2 Fördelningen av ansvar för horisontella EU-frågor inom regeringen

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1231-2015/16), *bilaga A5.2.1*, begärs det att utskottet granskar om statsminister Stefan Löfven i samband med information om ansvarigt statsråd för EU-politiken brutit mot saklighetskravet i 1 kap. 9 § regeringsformen eller mot det allmänna kravet på att information från regeringen ska vara korrekt.

Anmälaren anför att det i samband med att statsminister Stefan Löfven den 3 oktober 2014 presenterade den nya regeringen tillkännagavs att EU-ministerposten hade slopats och att utrikesminister Margot Wallström skulle ansvara för regeringens EU-politik. Av regeringens webbplats framgår emellertid enligt anmälaren att statsminister Stefan Löfven är ansvarigt statsråd för regeringens EU-politik.

I anmälan framhålls att statsministern bär ett övergripande ansvar för att Regeringskansliet som helhet har den organisation och de rutiner som krävs för att den information som regeringen kommunicerar ska vara korrekt.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior som upprättats inom Statsrådsberedningen, *bilaga A5.2.2–3*, och fyra förordnanden, *bilaga A5.2.4–7*. Utskottet har hållit en utfrågning med statsminister Stefan Löfven, *bilaga B12*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Den 30 september 2014 föreslog talmannen att riksdagen skulle utse Stefan Löfven till ny statsminister, och den 2 oktober 2014 utsåg riksdagen Stefan Löfven till statsminister (se bl.a. bet. 2014/15:KU10 s. 94 f.). Den 3 oktober 2014 lämnade Stefan Löfven sin regeringsförklaring och anmälde då för riksdagen de statsråd han hade utnämnt för att bilda regering tillsammans med honom. Statsministern uppgav bl.a. att statsråd och chef för Utrikesdepartementet skulle vara Margot Wallström. Ingen av de utnämnda statsråden fick titeln EU-minister. Samma dag höll den nya regeringen ett pressmöte i Sammanbindningsbanan.

Vid pressmötet ställdes bl.a. frågan om varför det inte finns någon EU-minister i den nya regeringen. Statsminister Stefan Löfven svarade att ”det finns på Utrikesdepartementet nu, så utrikesministern är också EU-minister”.

Regeringens och Regeringskansliets organisation⁷

På regeringens webbplats (www.regeringen.se) finns närmare information om regeringens organisation. Det framgår bl.a. att statsminister Stefan Löfven är chef för Statsrådsberedningen, att Statsrådsberedningen har ansvar för att leda och samordna arbetet i Regeringskansliet och att Statsrådsberedningen är indelad i statsministerns kansli, förvaltningschefens kansli, rättschefens kansli och kansliet för samordning av EU-frågor (EU-kansliet).

I statsministerns kansli finns en stab som hanterar statsministerns åtaganden. Staben arbetar också med regeringens övergripande politiska strategi, och det finns en pressenhet som hanterar pressfrågor. I Stefan Löfvens stab ingår bl.a. två statssekreterare: Emma Lennartsson och Hans Dahlgren. Emma Lennartsson stöder statsministern i dennes roll som myndighetschef för Regeringskansliet. Hon ansvarar också närmast under statsministern för ledning och fördelning av arbetet i Statsrådsberedningen. Hans Dahlgren ansvarar för utrikesfrågor och EU-frågor, och till sin hjälp har han utrikes- och EU-enheten.

Det framgår vidare av webbplatsen att EU-kansliet är en tjänstemannaorganisation som ansvarar för att samordna Regeringskansliets EU-arbete och att EU-kansliet samordnar övergripande EU-frågor, såsom frågor kring EU:s fördrag och långtidsbudget, vissa informationsfrågor samt EU-rättsliga frågor och främjar anställningar av svenska medborgare i EU:s institutioner. Vidare granskar kansliet regeringens lagrådsremisser och propositioner ur EU-rättslig synvinkel och samordnar svenskt genomförande av EU-rätten.

I Statsrådsberedningen finns ytterligare ett statsråd, ministern för strategi- och framtidsfrågor samt nordiskt samarbete Kristina Persson. Maja Fjaestad är statssekreterare hos Kristina Persson.

Förutom redovisade kanslier framgår av regeringens webbplats att i Statsrådsberedningen finns även kansliet för strategi- och framtidsfrågor, samordningskansliet, granskningskansliet och internrevisionen. När det gäller samordningskansliet framhålls att de två regeringspartierna gemensamt ska driva regeringens arbete framåt och ha inflytande över besluten. Samordningskansliets uppgift är att säkra att den överenskomna politiken också blir den som genomförs. Kansliet består av en statssekreterare från respektive regeringsparti.

När det gäller Utrikesdepartementet framgår av regeringens webbplats att departementet ansvarar för Sveriges förbindelser med andra länder och internationella organisationer och för bistånds- och internationell handelspolitik och att Utrikesdepartementet tillsammans med ca 100 utlandsmyndigheter utgör utrikesförvaltningen. Chef för departementet är utrikesminister Margot Wallström, och till hennes ansvarsområden hör demokrati och mänskliga rättigheter, folkrätt och utrikes- och säkerhetspolitik. Utrikesministerns statssekreterare, med titeln kabinetssekreterare, är Annika Söder. I

⁷ Uppgifterna nedan avser tiden före regeringsombildningen den 25 maj 2016.

Utrikesdepartementet finns ytterligare ett statsråd, biståndminister Isabella Lövin och till hennes ansvarsområde hör bistånd och utveckling.

Gällande ordning m.m.

Regeringsbildning och regeringsarbetet

Regeringen består enligt 6 kap. 1 § regeringsformen (RF) av statsministern och övriga statsråd. Statsministern utses av riksdagen enligt ett förfarande som regleras i 6 kap. 4–6 §§ RF. Statsministern tillsätter sedan övriga statsråd.

Av 1 kap. 6 § RF följer att regeringen styr riket. Själva regeringsarbetet regleras närmare i 7 kap. RF. Bestämmelserna är avsiktligt knapphändig utformade. Enligt förarbetena till regeringsformen bör regeringens arbetsformer inte göras till föremål för en ingående grundlagsreglering som tynger regeringsarbetet med formaliteter och hindrar en anpassning av arbetet till växlande förhållanden (prop. 1973:90 s. 179). En allmän utgångspunkt bör därför vara att visa återhållsamhet med att binda regeringens arbetsformer i grundlag.

För att bereda regeringsärenden och för att biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet i övrigt ska det finnas ett regeringskansli (7 kap. 1 § RF). I detta ingår departement för olika verksamhetsgrenar. Regeringen fördelar ärendena mellan departementen, och statsministern utser bland statsråden chefer för departementen. Statsrådsberedningen kan sägas vara statsministerns departement. Vilka departement som finns och hur ärendena fördelas mellan dem framgår av förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

Regeringskansliets organisation var tidigare reglerad i grundlag och senare i vanlig lag. Genom regeringsformen överläts till regeringen att närmare bestämma bl.a. vilka departement som ska finnas och hur ärendena ska fördelas mellan dem. I och med detta har de organisatoriska förändringarna ökat, och vid ett regeringsskifte brukar åtminstone någon ändring göras i Regeringskansliets organisation. I doktrinen har också framförts att varje regering och statsminister ”har – och bör väl ha – en del egna idéer om vad som är den mest ändamålsenliga organisationen” (Bull och Sterzel, Regeringsformen – En kommentar, 3 uppl., 2015, s. 165 f.).

Vid ett regeringssammanträde är departementschefen föredragande i de ärenden som hör till hans eller hennes departement (7 kap. 5 § RF). Statsministern kan dock förordna att ett ärende eller en grupp av ärenden, som hör till ett visst departement, ska föredras av ett annat statsråd än departementschefen.

Med uppgiften att föredra ett regeringsärende följer också ansvaret för ärendets beredning, vilket även innebär fattandet av vissa beslut vid beredningen (Holmberg m.fl. Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 343).

Förordningen med instruktion för Regeringskansliet

I förordningen med instruktion för Regeringskansliet finns bestämmelser om bl.a. Regeringskansliets uppgifter och organisation. Av förordningen följer att Regeringskansliet har till uppgift att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet samt att statsministern är chef för Regeringskansliet (1 och 5 §§). Det finns också en uppräknning av de departement som ingår i Regeringskansliet (2 §). I Regeringskansliet ingår även Statsrådsberedningen och Regeringskansliets förvaltningsavdelning. I förordningen finns även bestämmelser om departementens ledning. Chef för ett departement är det statsråd som statsministern utser enligt 7 kap. 1 § RF, och statsministern är chef för Statsrådsberedningen (6 och 7 §§). Vad som sägs i förordningen om departement gäller också Statsrådsberedningen, om något annat inte framgår av sammanhanget.

Förordningen innehåller även bestämmelser om fördelningen av regeringsärenden mellan departementen. Förvaltningsärenden och lagstiftningsärenden fördelas mellan departementen på det sätt som anges i en bilaga till förordningen (12 §). Av bilagan framgår också till vilka departement myndigheter och andra organ hör. En ny bilaga gäller fr.o.m. den 1 januari 2016. Ärenden om förordningar ska handläggas i det departement som motsvarande förvaltningsärenden hör till. Andra förvaltnings- och lagstiftningsärenden ska handläggas i det departement som är lämpligast med hänsyn till ärendets natur. Om ett ärende faller inom flera departements verksamhetsområden, ska det handläggas i det departement dit ärendet huvudsakligen hör (13 §).

Av bilagan följer att till Statsrådsberedningens ansvarsområde hör förvaltningsärenden som gäller

- regeringen, Regeringskansliet
- kommittéväsendet
- europeiska integrationsfrågor av horisontell karaktär, med undantag av frågor om Europeiska unionens (EU) utvidgning
- användningen av de flygplan som staten anskaffat för statschefens och den högsta civila och militära ledningens resor.

Till Statsrådsberedningen hör även lagstiftningsärenden som gäller europeiska integrationsfrågor av horisontell karaktär, inklusive ändringar i EU:s fördrag, med undantag av frågor om EU:s utvidgning.

När det gäller Utrikesdepartementets ansvarsområde framgår av bilagan att hit hör förvaltningsärenden som gäller

- rikets förhållande till och överenskommelser med andra stater och mellanfolkliga organisationer
- rikets gränser
- Utrikesnämnden
- svenska beskickningar och konsulat samt delegationer vid internationella organisationer

- utländska beskickningar och konsulat i Sverige samt sådana organ eller organisationer som avses i bilagan till lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall, i den mån sådana ärenden inte hör till något annat departement
- svenska medborgares rätt och bästa i främmande länder, i den mån sådana ärenden inte hör till något annat departement
- lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd och lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser
- mål vid den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
- klagomål mot Sverige inför andra internationella organ för övervakning av efterlevnaden av konventioner som rör mänskliga rättigheter
- ärenden vid Europeiska kommissionen (kommissionen) och EFTA:s övervakningsmyndighet samt mål vid EU:s domstol (domstolen, tribunalen, personaldomstolen) och EFTA-domstolen
- mål och ärenden inför övriga internationella domstolar där Sverige är part
- utseende av svenska ledamöter i internationella domstolar och i andra internationella organ för övervakning av efterlevnaden av konventioner som rör mänskliga rättigheter
- passlagen (1978:302) när det gäller passmyndigheter i utlandet samt när det gäller diplomatpass och tjänstepass
- viseringar och uppehållstillstånd enligt 3 kap. 5 § respektive 5 kap. 20 § tredje stycket utlänningslagen (2005:716) och 3 kap. 12 § utlänningsförordningen (2006:97)
- information om Sverige i utlandet, i den mån sådana ärenden inte hör till något annat departement
- samordning av frågor som rör genomförandet av politiken om global utveckling
- internationellt utvecklingssamarbete
- samarbete som avser stöd till länderna i Central- och Östeuropa
- regionala utvecklingsbanker, i den mån sådana ärenden inte hör till något annat departement
- Världsbanksgruppen, såvitt ärendena rör utvecklingspolitiska aspekter av Världsbankens agerande
- nordiska samarbetsfrågor, i den mån sådana ärenden inte hör till något annat departement
- europeiska integrationsfrågor, i den mån sådana ärenden inte hör till något annat departement
- utrikeshandel och handelspolitik, i den mån sådana ärenden inte hör till något annat departement
- allmänna tull- och handelsavtalet (GATT) och världshandelsorganisationen (WTO)
- internationella tull- och handelsförhandlingar
- befrielse från tull

- Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) samt Europeiska frihandelssammanslutningen (EFTA), i den mån sådana ärenden inte hör till något annat departement
- lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner
- vissa internationella handels- och råvarufrågor, i den mån sådana ärenden inte hör till något annat departement
- förbud mot tillverkning och utförsel av krigsmateriel m.m.
- exportkontrollfrågor avseende produkter med såväl civil som militär användning
- multinationella företag och internationella investeringar
- främjande av utländska investeringar i Sverige
- allmänna frågor om teknisk provning och kontroll samt standardisering
- genomförandet av EU:s inre marknad, i den mån sådana ärenden inte hör till något annat departement
- exportfrämjande åtgärder
- statsstödda exportkrediter och exportkreditgarantier
- internationella överenskommelser om allmänna villkor för exportkrediter
- handelskamrar.

Följande lagstiftningsärenden hör till Utrikesdepartementet:

- rikets gränser
- Utrikesnämnden
- immunitet och privilegier
- konsulärt ekonomiskt bistånd, konsulära katastrofinsatser
- europeiska integrationsfrågor, i den mån sådana ärenden inte hör till något annat departement
- utrikeshandel, i den mån sådana ärenden inte hör till något annat departement
- det europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), i den mån sådana ärenden inte hör till något annat departement
- GATT och WTO
- befrielse från tull
- vissa internationella sanktioner
- kontroll över tillverkningen av krigsmateriel och förbud mot utförsel av krigsmateriel m.m.
- exportkontrollfrågor avseende produkter med såväl civil som militär användning
- obligatorisk kontroll genom teknisk provning, i den mån sådana ärenden inte hör till något annat departement
- genomförandet av EU:s inre marknad, i den mån sådana ärenden inte hör till något annat departement
- exportfrämjande åtgärder
- statsstödda exportkrediter och exportkreditgarantier
- auktorisation av handelskamrar.

Statsrådsberedningens och Utrikesdepartementets ansvarsområden är desamma i den nya bilagan och i den bilaga som upphörde att gälla den 1 januari 2016.

Av bilagan till förordningen framgår att till Statsrådsberedningens ansvarsområde hör sedan den 12 april 2005 (SFS 2005:166) förvaltningsärenden som gäller europeiska integrationsfrågor av horisontell karaktär, med undantag av frågor om EU:s utvidgning, och lagstiftningsärenden som gäller europeiska integrationsfrågor av horisontell karaktär, inklusive ändringar i EU:s fördrag, med undantag av frågor om EU:s utvidgning.

I förordningen med instruktion för Regeringskansliet finns även bestämmelser om beredning av regeringsärenden (14–16 §§). Departementschefen ansvarar i regel för beredningen av regeringsärenden i departementet. Regeringsärenden som faller inom flera departements verksamhetsområden ska beredas i samråd med övriga berörda statsråd (gemensam beredning). Detta gäller också inom ett departement när ett ärende rör mer än ett statsråd.

Förordnanden

Margot Wallström

Statsminister Stefan Löfven förordnade den 3 oktober 2014 Margot Wallström att fr.o.m. denna dag vara statsråd och chef för Utrikesdepartementet (se bl.a. bet. 2014/15:KU10 s. 142).

Statsminister Stefan Löfven förordnade den 14 oktober 2014 statsrådet Margot Wallström att fr.o.m. denna dag i statsministerns ställe föredra lagstiftningsärenden som gäller ändringar i EU:s fördrag (se bl.a. bilaga A5.2.4 och bet. 2014/15:KU10 s. 170). Statsministern beslutade vidare att Svenska institutet för europapolitiska studier ska höra till statsrådet Margot Wallströms ansvarsområde.

Tidigare statsråd med ansvar för EU-frågor

De tidigare statsråden Bosse Ringholm, Cecilia Malmström och Birgitta Ohlsson hade ansvar för bl.a. EU-frågor. Deras förordnanden framgår av bilaga A5.2.5–7. I förordnandena angavs att de hade ansvar för att i statsministerns ställe föredra förvaltnings- och lagstiftningsärenden som gällde europeiska integrationsfrågor av horisontell karaktär, med undantag av frågor om EU:s utvidgning.

Saklighetskravet

Av 1 kap. 9 § RF följer att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Denna s.k. objektivitetsprincip innebär att ett förvaltningsorgan i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem som det är satt att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende (Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 21 uppl., 2001, s. 66). Som

framgår gäller bestämmelsen inte bara för domstolar och förvaltningsmyndigheter utan även för andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen. Utformningen av bestämmelsen i denna del innebär att den även gäller för regeringen när den uppträder som högsta myndighet inom förvaltningsorganisationen (prop. 1975/76:209 s. 138). Regeringens normgivning omfattas inte av bestämmelsen.

Den yttre ramen för objektivitetsprincipen följer av 1 kap. 9 § RF medan dess närmare innehåll fås bl.a. genom uttalanden av Justitieombudsmannen (JO) och Justitiekanslern (JK) samt Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden vid dessa instansers prövning och granskning av konkreta myndighetsbeslut och myndigheters ageranden.

Konstitutionsutskottet har vid en tidigare granskning redogjort för betydelsen av saklighetskravet i 1 kap. 9 § RF (bet. 2007/08:KU6 s. 14 f.). Bland annat refererades till en studie av Thomas Bull (Bull, "Objektivitetsprincipen", i Marcusson [red.], Offentlighetsprinciper, 2005, s. 71 f.). I studien går Thomas Bull igenom ett antal fall – från såväl domstolarna som JO och JK – där kravet på saklighet och opartiskhet kommit under rättslig prövning. Thomas Bull nämner bl.a. fall som gäller uppträdanden och uttalanden. Enligt Thomas Bull har grundlagens krav på saklighet i dessa fall medfört ett krav på hur anställda vid myndigheter uppför sig vid kontakter med allmänheten. Detta betyder enligt Thomas Bull att saklighetskravet inte bara gäller vid handläggning av ärenden och de juridiska bedömningarna i samband med dessa, utan även vid faktiskt handlande och ren service visavi medborgarna. Thomas Bull förklarar denna till synes vidsträckt tillämpning av 1 kap. 9 § RF med att det ytterst handlar om att upprätthålla förtroendet för den offentliga maktapparaten.⁸

Europeiska unionens råd

Europeiska unionens råd (även kallat ministerrådet eller rådet) består av en företrädare på ministernivå för varje medlemsstat. Rådet är en enda rättslig enhet, men det sammanträder i olika konstellationer beroende på vilka frågor som ska avhandlas. Det finns tio olika rådskonstellationer. Ett av dessa råd är allmänna rådet, och detta råd har en särskild samordnande roll. Allmänna rådet samordnar förberedelserna inför Europeiska rådets möten. Det ansvarar också för flera tvärpolitiska områden. Allmänna rådet består huvudsakligen av de ministrar i medlemsstaterna som ansvarar för EU-frågor.

⁸ Här till kan nämnas Justitiekanslerns beslut 1994-09-26 (dnr 1590-94-20). En polismyndighet hade i den brottsbekämpande verksamheten lämnat vilseledande information till massmedier. I beslutet uttalade JK med hänvisning till saklighetskravet i 1 kap. 9 § RF att det som en generell regel för all polisverksamhet liksom för all annan myndighetsverksamhet givetvis bör gälla att uppgifter som myndigheter lämnar för publicering i medierna eller till allmänheten ska vara korrekta.

Tidigare granskning

Felaktiga uppgifter

Utskottet granskade under våren 2008 den dåvarande näringsministerns utseende av utredare av trygghetssystem för företagare. I sitt ställningstagande konstaterade utskottet att ministern vid en presskonferens den 22 november 2007 presenterade felaktiga uppgifter om den tidigare utredaren (bet. 2007/08:KU20 s. 213). Utskottet anförde att såsom ansvarigt statsråd ansvarar näringsministern för sina uttalanden och därmed även för att de uppgifter som hon förmedlar är korrekta. Mot denna bakgrund kunde utskottet notera att departementsledningen senare samma dag offentligt framförde ett beklagande och sina ursäkter. Det var dock enligt utskottet inte tillfredsställande att en skriftlig rättelse tillfogades regeringens webbplats först två veckor efter presskonferensen.

Våren 2011 granskade utskottet uppgifter som lämnats av den dåvarande landsbygdsministern. Utskottet konstaterade att det av utredningen framgick att felaktiga uppgifter hade kommunicerats på regeringens webbplats, av ministern i olika massmedier och av ministern under hösten 2010 i skriftliga frågesvar i riksdagen (bet. 2010/11:KU20 s. 230). Allmänheten och riksdagen hade därigenom enligt utskottet getts en felaktig uppfattning om vad som förevarit. Utskottet framhöll att ansvarigt statsråd ansvarar för sina uttalanden och därmed även för att de uppgifter som han förmedlar är korrekta och att detta även hade framförts av landsbygdsministern som beklagat det inträffade. Enligt utskottet hade tydliga fel begåtts, och utskottet förutsåg att det inträffade inte kom att upprepas. Vidare noterade utskottet att det så sent som i början av 2011 inte hade fogats någon skriftlig rättelse av de felaktiga uppgifterna till regeringens webbplats. Detta borde enligt utskottets mening ha gjorts så snart felaktigheten hade uppmärksammats. Under granskningen hade utskottet fått kunskap om att uppgifter i texter från föregående mandatperiod på regeringens webbplats om ministerns titel hade ändrats, från jordbruksminister till landsbygdsminister. Dessa ändringar hade skett genom att ord bytts ut i den ursprungliga notisen eller dylikt. Utskottet framhöll att ändringar eller rättelser av sakinhåll i tidigare slutbehandlade dokument alltid bör ske genom att en skriftlig ändring eller rättelse fogas till det dokument där den ursprungliga uppgiften finns.

Utskottet granskade under våren 2015 anställningen av en statssekreterare i Miljödepartementet⁹ (bet. 2014/15:KU20 s. 136 f.). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet inledningsvis att ett pressmeddelande som hade publicerats på regeringens webbplats om anställningen hade innehållit en felaktig uppgift om statssekreterarens arbetsuppgifter (s. 149). Någon utredning för att klarlägga hur den felaktiga uppgiften hade kunnat komma med i pressmeddelandet verkade inte ha gjorts inom departementet, vilket enligt utskottet hade varit en lämplig åtgärd för att säkerställa att rutinerna för

⁹ Sedermera Miljö- och energidepartementet.

pressmeddelanden är adekvat utformade. Vidare noterade utskottet att det efter publiceringen av pressmeddelandet hade gjorts två ändringar eller rättelser. Utskottet hänvisade till att det i en granskning 2011 hade påpekat att ändringar eller rättelser alltid bör ske genom att en skriftlig ändring eller rättelse fogas till det dokument där den ursprungliga uppgiften finns. Den ändring som hade gjorts i en notis två dagar efter publiceringen av pressmeddelandet var enligt utskottet ofullständig eftersom det inte framgick vilken sakuppgift som hade ändrats. Sedermera skedde en rättelse av den felaktiga uppgiften genom en skriftlig rättelseruta som tillfogades pressmeddelandet. Att det gick flera månader mellan pressmeddelandet och rättelsen var dock inte tillfredsställande, enligt utskottet. Av utredningen framgick att man först i anslutning till utskottets granskning hade infört rutiner inom Miljö- och energidepartementet för att korrigera felaktig information. Utskottet ansåg att det borde ha gjorts långt tidigare och förutsatte att även övriga departement hade infört eller skulle se till att de införde motsvarande rutiner.

Saklighetskravet

Våren 2012 granskade utskottet efter en anmälan den dåvarande integrationsministerns publicering av myter rörande invandring på regeringens webbplats (bet. 2011/12:KU20 s. 154 f.). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet att det får anses legitimt att regeringen använder sin och Regeringskansliets gemensamma webbplats för att informera om regeringens politik och därmed sammanhängande samhällsfrågor (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.

Statsråds närvaro vid ministerråd och EU-nämnd

Våren 2006 granskade utskottet bl.a. närvaron vid ministerrådet för allmänna frågor och EU-nämnden när det gällde det statsråd som ansvarade för EU-frågor (bet. 2005/06:KU20 s. 86 f.).

I en svarsskrivelse uppgav Regeringskansliet bl.a. att Europeiska unionens råd enligt artikel 2 i dess arbetsordning behandlar ärenden av horisontell natur i rådets sammansättning för allmänna frågor och yttre förbindelser, att det för allmänna frågor respektive yttre förbindelser hålls separata sammanträden med skilda dagordningar och att regeringen företräds i rådet av det statsråd vars ansvarsområde i huvudsak omfattar de ärenden som behandlas i respektive sammansättning av rådet (s. 90). Regeringskansliet uppgav även att enligt praxis ersätts en minister i ministerrådet i flertalet fall av sin ”närmaste medarbetare”, vanligen med titeln statssekreterare, eller av den som företräder medlemsstaten i Ständiga representanternas kommitté. Vidare angavs, som

svar på frågan om vem som äger fatta beslut om att uppdra åt en tjänsteman i Regeringskansliet att företräda Sverige vid ministerrådsmöten i stället för ett statsråd, att enligt arbetsordningen för Statsrådsberedningen får vice statsministern besluta i statsministerns ställe i frågor som rör Statsrådsberedningen, t.ex. arbetsledningsfrågor och att liknande bestämmelser om beslutanderätt för andra statsråd än departementschefer finns i departementens arbetsordningar.

I sitt ställningstagande konstaterade utskottet att gällande bestämmelser gav utrymme för att Sverige som medlemsstat kunde representeras av en annan behörig företrädare än ett statsråd. Vid granskningen hade inte framkommit att det vid något tillfälle saknats behörig företrädare för Sverige vid ett möte i ministerrådet som behandlat frågor som föll inom ministerns ansvarsområden som statsråd. Inte heller hade det framkommit att det saknats regeringsföreträdare vid samråd med EU-nämnden avseende sådana ministerrådsmöten. Någon konstitutionell grund för att rikta anmärkning mot statsministern, som ytterst ansvarig för att behörig företrädare för Sverige deltog i de berörda sammanhangen, hade således inte framkommit i dessa avseenden.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 1 mars 2016 en svarspromemoria utarbetad inom Statsrådsberedningen (bilaga A5.2.2).

Av promemorian framgår att såväl statsministern som utrikesministern har ansvar för EU-frågor. I denna del hänvisas till bestämmelser i regeringsformen och förordningen med instruktion för Regeringskansliet. Det framhålls bl.a. att det av bilagan till förordningen framgår att Statsrådsberedningen ansvarar för dels förvaltningsärenden som gäller bl.a. europeiska integrationsfrågor av horisontell karaktär, med undantag av frågor om EU:s utvidgning, dels lagstiftningsärenden som gäller europeiska integrationsfrågor av horisontell karaktär, inklusive ändringar i EU:s fördrag, med undantag av frågor om EU:s utvidgning och att Svenska institutet för europapolitiska studier hör till Statsrådsberedningens ansvarsområde. Vidare framhålls i promemorian att för Utrikesdepartementets del anges i bilagan till förordningen med instruktion för Regeringskansliet att departementet ansvarar för förvaltningsärenden och lagstiftningsärenden som gäller bl.a. europeiska integrationsfrågor, i den mån sådana ärenden inte hör till något annat departement, och för ärenden vid kommissionen och EFTA:s övervakningsmyndighet samt mål vid EU:s domstol (domstolen, tribunalen, personaldomstolen) och EFTA-domstolen. Av promemorian framgår vidare att statsministern med stöd av 7 kap. 5 § RF har förordnat statsrådet Margot Wallström att i hans ställe föredra lagstiftningsärenden som gäller ändringar i EU:s fördrag. Statsministern har vidare beslutat att Svenska institutet för europapolitiska studier ska höra till statsrådet Margot Wallströms ansvarsområde. I övrigt ansvarar enligt promemorian statsråden för EU-frågorna inom sina respektive områden.

När det gäller frågor om Sveriges representant i allmänna rådet under innevarande mandatperiod framgår av promemorian bl.a. att flertalet av de frågor som hanteras av allmänna rådet ligger inom ramen för Statsrådsberedningens ansvarsområde. Som exempel i denna del nämns förberedelserna av Europeiska rådet. Av promemorian framgår att allmänna rådet även hanterar frågor inom ramen för dels Utrikesdepartementets ansvarsområde (t.ex. frågor om EU:s utvidgning), dels Näringsdepartementets ansvarsområde (sammanhållningspolitik).

I promemorian framhålls att utgångspunkten är att utrikesminister Margot Wallström deltar på mötena i allmänna rådet. När utrikesministern inte har kunnat delta vid mötena i allmänna rådet har hon i första hand ersatts av statssekreteraren Hans Dahlgren. Det har också hänt att utrikesministern har ersatts av statssekreteraren Maja Fjaestad eller ambassadören Anders Ahnlid. Därtill kommer att vid ett möte i allmänna rådet har rådet enbart hanterat sammanhållningspolitik och då deltog statssekreterare Elisabeth Backteman.

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal kompletterande frågor. Utskottet fick den 29 mars 2016 en svarspromemoria utarbetad inom Statsrådsberedningen (bilaga A5.2.3).

På frågor om vilket eller vilka förordnanden som ligger till grund för Margot Wallströms behörighet att delta vid allmänna rådets möten när rådet hanterat frågor som ligger inom ramen för Statsrådsberedningens ansvarsområde och om anledningen till att Margot Wallströms förordnande enligt 7 kap. 5 § RF (bilaga A5.2.4) skiljer sig från de tidigare statsråden Bosse Ringholms, Cecilia Malmströms och Birgitta Ohlssons förordnanden (bilaga A5.2.5–7) framgår av promemorian följande. Det finns inget särskilt förordnande som ligger till grund för utrikesminister Margot Wallströms deltagande vid möten i allmänna rådet. Margot Wallströms förordnande enligt 7 kap. 5 § RF återger det ansvar för att föredra regeringsärenden i statsministerns ställe som statsministern ansett att hon ska ha.

Utskottet har även frågat om anledningen till att statssekreterarna Hans Dahlgren och Maja Fjaestad vid Statsrådsberedningen och inte kabinettssekreteraren ersatt Margot Wallström i allmänna rådet när utrikesministern inte kunnat närvara och hur detta förfarande förhåller sig till tidigare redovisad praxis om att en minister i ministerrådet i flertalet fall har ersatts av sin närmaste medarbetare. Enligt promemorian hanterar allmänna rådet frågor inom ramen för främst Statsrådsberedningens och Utrikesdepartementets ansvarsområden. Av promemorian framgår vidare att om utrikesministern inte har kunnat delta vid ett möte har hon ersatts av den statssekreterare som varit lämpad med hänsyn till de frågor som funnits på dagordningen för mötet, att även statssekreterarnas övriga åtaganden har beaktats och att Hans Dahlgren är statssekreterare för EU-frågor i Statsrådsberedningen.

Enligt promemorian har det inte förekommit att något av de övriga statsråden med förordnande enligt 7 kap. 5 § RF har ersatts av någon annan än sin egen statssekreterare vid ett rådsmöte.

Av promemorian framgår vidare att i de fall utrikesminister Margot Wallström inte har kunnat delta vid ett möte i allmänna rådet har hon, utifrån vad som varit lämpligt med hänsyn till dagordningen för mötet, utsett en statssekreterare eller någon annan tjänsteman som har ersatt henne. Enligt 3 § i Regeringskansliets arbetsordning får chefen för ett departement på Regeringskansliets vägnar inom departementets verksamhetsområde bl.a. utse Sveriges representanter i det löpande arbetet inom Europeiska unionens råd (punkt 5).

Utfrågning med statsminister Stefan Löfven

Utskottet höll den 29 april 2016 en utfrågning med statsminister Stefan Löfven (bilaga B12).

I sin inledning framhöll Stefan Löfven att regeringsformen ger stor frihet åt statsministern att avgöra hur regeringens arbete ska organiseras och att det är statsministern som avgör hur många statsråd som ska finnas i regeringen och ansvarsfördelningen mellan dem. När det gäller ansvaret för EU-frågor uppgav statsministern att varje statsråd hanterar EU-frågorna inom sitt ansvarsområde och att både han och Margot Wallström ansvarar för övergripande EU-frågor. Margot Wallström är således den enda fackministern med ansvar för övergripande EU-frågor. Han anförde vidare att Margot Wallström ansvarar för frågor om EU:s utvidgning och ändringar i EU:s fördrag. Dessutom deltar Margot Wallström vid allmänna rådets möten. Till statsministerns ansvarsområde hör övriga europeiska integrationsfrågor av horisontell karaktär, såsom EU:s långtidsbudget och arbetet gentemot EU:s institutioner. Att dela upp ansvaret för den övergripande EU-politiken mellan statsministern och utrikesministern i stället för att tillsätta ett särskilt statsråd ligger enligt Stefan Löfven i linje med den integrerade roll som EU-politiken har i regeringsarbetet. När det gäller Sveriges representant vid mötena i allmänna rådet framhöll Stefan Löfven att regeringschefer inte deltar vid dessa möten, att det vid mötena hanteras frågor som framför allt hör under Statsrådsberedningens och Utrikesdepartementets ansvarsområden, att utrikesminister Margot Wallström deltar vid mötena i allmänna rådet och att vald ordning överensstämmer med den som valts av många andra medlemsstater.

På frågor kring fördelningen av övergripande EU-frågor mellan statsministern och utrikesministern uppgav Stefan Löfven att ansvarsfördelningen framgår av bilagan till förordningen med instruktion för Regeringskansliet och av Margot Wallströms förordnande enligt 7 kap. 5 § RF.

Statsministern anförde vidare att utformningen av Margot Wallströms förordnande överensstämmer med hans syn på fördelningen av horisontella EU-frågor mellan statsministern och utrikesministern.

På frågor om ersättare vid mötena i allmänna rådet uppgav statsministern bl.a. att Margot Wallström i regel har utsett Hans Dahlgren, statssekreterare i Statsrådsberedningen att ersätta henne och att den personen som ersatt Margot

Wallström vid mötena hanterat frågor som faller inom både Statsrådsberedningens och Utrikesdepartementets ansvarsområden. Stefan Löfven anförde vidare att han står bakom Margot Wallströms val av ersättare i allmänna rådet.

Utskottets ställningstagande

Av utredningen i ärendet framgår att såväl statsminister Stefan Löfven som utrikesminister Margot Wallström har ansvar för EU-frågor, att de frågor som hanteras vid allmänna rådet i regel hör till Statsrådsberedningens eller Utrikesdepartementets ansvarsområden, att utgångspunkten är att utrikesminister Margot Wallström deltar vid dessa möten, att hon vid förhinder utser en ersättare och att hon i regel ersätts av Hans Dahlgren, statssekreterare i Statsrådsberedningen.

I bilagan till förordningen med instruktion för Regeringskansliet framgår hur ärenden som rör EU-frågor ska fördelas mellan Statsrådsberedningen och Utrikesdepartementet. När det gäller ansvaret för horisontella EU-frågor framgår det av nämnda bilaga att till Statsrådsberedningens ansvarsområde hör sedan april 2005 förvaltnings- och lagstiftningsärenden som gäller europeiska integrationsfrågor av horisontell karaktär, med undantag av frågor om EU:s utvidgning. Även lagstiftningsärenden som gäller ändringar i EU:s fördrag tillhör Statsrådsberedningens ansvarsområde.

Det framgår vidare av utredningen i ärendet att statsministern har förordnat Margot Wallström att i hans ställe föredra lagstiftningsärenden som gäller ändringar i EU:s fördrag. I denna del noterar utskottet att det inte finns något förordnande som motsvarar de som tidigare funnits för statsråd med ansvar för EU-frågor. I tidigare statsråds förordnanden angavs nämligen att de hade ansvar för att i statsministerns ställe föredra förvaltnings- och lagstiftningsärenden som gällde europeiska integrationsfrågor av horisontell karaktär, med undantag av frågor om EU:s utvidgning. Genom att dessa frågor inte omnämns i Margot Wallströms eller något annat statsråds förordnanden ligger ansvaret för dem hos statsministern i dennes egenskap av chef för Statsrådsberedningen.

Utskottet vill framhålla att varje regering och ytterst statsministern har att bestämma vilka departement och statsråd som ska finnas och hur arbetet ska fördelas mellan dem. Utskottet anser dock att det är viktigt att vald arbetsfördelning är tydligt klarlagd och överensstämmer med innehållet i förordningen med instruktion för Regeringskansliet och eventuella förordnanden. Det kan också vara så att vald ansvarsfördelning mellan statsråden och departementen innebär att innehållet i interna bestämmelser (t.ex. arbetsordningar) behöver ses över och ändras för att svara mot det behov som finns av att kunna fördela uppgifter till medarbetare inom olika delar av Regeringskansliet.

I övrigt föranleder granskningen inte något uttalande av utskottet.

5.3 Befattningen vice statsminister och uppgiften att ersätta statsministern

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 3243-2014/15), *bilaga A5.3.1*, begärs att utskottet granskar det faktum att Åsa Romson kallas vice statsminister.

I anmälan hänvisas till att det i medierna har rapporterats att statsministern inte har utsett någon särskild ställföreträdare med stöd av 6 kap. 10 § första meningen regeringsformen (RF). När statsministern har haft förhinder, t.ex. vid regeringssammanträden, har därför det av de tjänstgörande statsråden som varit statsråd längst tid trätt in i hans ställe, med stöd av 6 kap. 10 § andra meningen RF. Enligt uppgift är det utrikesminister Margot Wallström som varit statsråd längst tid och som därför oftast tjänstgjort som statsministerns ställföreträdare. Enligt anmälan överraskade nog dessa uppgifter många, med tanke på att regeringen har ett statsråd som har omnämnts som vice statsminister, nämligen Åsa Romson. Titeln vice statsminister förekommer visserligen inte i regeringsformen, men när den har använts har det varit som en benämning på den person som statsministern utsett till sin ställföreträdare med stöd av 6 kap. 10 § första meningen RF.

I granskningsanmälan anförts att konstitutionsutskottet bör granska det faktum att Åsa Romson kallas vice statsminister och då bl.a. följande frågor:

- På vilken grund benämns Åsa Romson ”vice statsminister”?
- Varför tydliggjordes det inte för allmänheten redan när regeringen tillträdde att Åsa Romson inte är statsministerns särskilda ställföreträdare, trots att hon benämns ”vice statsminister”?
- Varför har inte Åsa Romson utsetts till statsministerns ställföreträdare med stöd av 6 kap. 10 § första meningen RF?
- Finns det fler statsrättsliga begrepp utöver ”vice statsminister” som statsministern har gett en annan innebörd än den vedertagna?

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. svarspromemorior från Statsrådsberedningen och Finansdepartementet, *bilaga A5.3.2–5*, samt en utfrågning med statsminister Stefan Löfven, *bilaga B12*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Regeringens sammansättning m.m.

Enligt 6 kap. 1 § regeringsformen (RF) består regeringen av statsministern och övriga statsråd. Det är statsministern som tillsätter övriga statsråd. Enligt 7 kap. 1 § fördelar regeringen ärendena mellan departementen. Statsministern utser bland statsråden chefer för departementen. I 7 kap. 5 § föreskrivs att vid ett regeringssammanträde är departementschefen föredragande i de ärenden som hör till hans eller hennes departement. Statsministern kan dock förordna att ett ärende eller en grupp av ärenden som hör till ett visst departement ska föredras av ett annat statsråd än departementschefen.

Statsministerns beslut om regeringens sammansättning och om fördelningen av uppgifter i regeringen är inte regeringsbeslut (prop. 1973:90 s. 297) och ska alltså inte protokollföras enligt bestämmelsen om protokollföring vid regeringssammanträden (7 kap. 6 § RF). I förarbetena anförs att besluten emellertid givetvis måste få skriftlig form, lämpligen i ett särskilt protokoll som förs på statsministerns ansvar. Statsministern bör i det protokollet låta anteckna när han eller hon är ledig. Det ansågs inte finnas behov av att i regeringsformen ta in föreskrifter om dokumentationen (SOU 1972:15 s. 150, prop. 1973:90 s. 297 f.).

När riksdagen har godkänt ett förslag om ny statsminister, ska han eller hon så snart det kan ske anmäla de övriga statsråden för riksdagen (6 kap. 6 § RF). Vid de hittillsvarande regeringsskiftena har anmälan gjorts muntligt i kammaren (Holmberg m.fl. Grundlagarna [1 januari 2015, Zeteo], kommentaren till 6 kap. 6 §). Det finns inte något krav på att alla departementschefsposter då ska vara besatta (SOU 1972:15 s. 145). Statsministern bör enligt förarbetena anmäla alla ändringar i regeringens sammansättning till riksdagen (prop. 1973:90 s. 280).

I förordningen (2007:725) om beslut och protokoll hos regeringen finns föreskrifter om underskrifter av beslut och protokollföring i ärenden där statsministern beslutar (20–22 §§).

Underskrift av beslut

20 § Statsministern skriver under förordnanden för övriga statsråd, för departementschefer och för ställföreträdare för statsministern.

Protokollföring

21 § Protokoll ska föras vid handläggningen av de ärenden där statsministern beslutar om

1. förordnanden eller entlediganden av statsråd, departementschefer eller ställföreträdare för statsministern, och
2. förordnanden att ett ärende eller en grupp av ärenden, som hör till ett visst departement, ska föredras av ett annat statsråd än departementschefen.

22 § Protokollförare är den tjänsteman i Regeringskansliet som rättschefen i Statsrådsberedningen utser.

Protokollet skrivs under av protokollföraren och justeras av statsministern.

I förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet anges vilka departement som finns och vilka frågor som hör till respektive departement. Enligt 2 § nämnda förordning ingår följande i Regeringskansliet:

Statsrådsberedningen (SB),
 Justitiedepartementet (Ju),
 Utrikesdepartementet (UD),
 Försvarsdepartementet (Fö),
 Socialdepartementet (S),
 Finansdepartementet (Fi),
 Utbildningsdepartementet (U),
 Miljö- och energidepartementet (M),
 Näringsdepartementet (N),
 Kulturdepartementet (Ku),
 Arbetsmarknadsdepartementet (A), och
 Regeringskansliets förvaltningsavdelning (FA).

Vidare föreskrivs följande:

Regeringskansliets ledning

5 § Statsministern är chef för Regeringskansliet.

Statsministern utser bland statsråden en ersättare som tjänstgör som Regeringskansliets chef när statsministern har förhinder. Ersättaren inträder även i övrigt som Regeringskansliets chef i den utsträckning som statsministern bestämmer.

När både statsministern och ersättaren har förhinder, sköts chefens uppgifter av den som statsministern eller ersättaren bestämmer.

Regeringsformens reglering av ställföreträdare för statsministern

6 kap. 10 § RF har följande rubrik och lydelse:

Ställföreträdare för statsministern

Statsministern kan bland de övriga statsråden utse någon att i egenskap av ställföreträdare vid förhinder för statsministern fullgöra hans eller hennes uppgifter. Har någon ställföreträdare inte utsetts eller har också ställföreträdaren förhinder, fullgörs statsministerns uppgifter i stället av den av de tjänstgörande statsråden som har varit statsråd längst tid. Om två eller flera har varit statsråd lika länge, har den äldste av dem företräde.

I samband med ändringarna i regeringsformen 2010 fick paragrafen sin nuvarande lydelse; ändringarna 2010 var endast språkliga (prop. 2009/10:80 s. 267 f.) Paragrafen hade innan dess inte ändrats sedan 1974 när den infördes, då som 7 kap. 8 §.

Förarbeten

Enligt grundlagspropositionen (prop. 1973:90 s. 179 f.) borde inte regeringens arbetsformer göras till föremål för en mer ingående grundlagsreglering som tynger regeringsarbetet med formaliteter och hindrar anpassning av arbetet till växlande förhållanden. En allmän utgångspunkt bör vara att man visar återhållsamhet med att binda regeringens arbetsformer i grundlag.

Grundlagberedningen (SOU 1972:15 s. 96 f.) anförde att en regering, i Sverige liksom i andra parlamentariskt styrda stater, består av en regeringschef, statsministern, och ett antal fackministrar av vilka de flesta brukar vara chefer för var sitt departement. I det avseendet tänkte sig Grundlagberedningen inte någon ändring. Grundlagberedningen konstaterade

att som regeringens främste ledamot efter statsministern utpekade den då gällande regeringsformen utrikesministern, dock utan att tillägga honom eller henne någon särskild befogenhet som ställföreträdande regeringschef. Efter 1969 års partiella författningsreform, när vissa viktiga beslutsfunktioner i praktiken lades på statsministern, finns ett behov av en ersättare som kan fylla dessa funktioner när statsministern har förfall. Grundlagberedningen förordade därför att det ska finnas en ställföreträdare för statsministern. Vilken som helst av ministrarna bör kunna utses till detta. Ställföreträdaren för statsministern ska vid förfall för statsministern överta hans eller hennes befogenheter och plikter. Det bör enligt Grundlagberedningen vara statsministerns sak att utse ställföreträdaren.

I proposition 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m. (s. 181 och 297 f.) konstaterades att med förslaget till regeringsform har statsministern många viktiga beslutsfunktioner. I regeringsformen bör därför regleras vem som övertar statsministerns uppgifter, när han eller hon är förhindrad att fullgöra dem.

I den nämnda grundlagspropositionen anförde emellertid departementschefen att han var tveksam till Grundlagberedningens förslag att statsministern ska utse en ställföreträdare. Departementschefen kände sig inte övertygad om behovet av en sådan särskild ersättare. Det är visserligen riktigt att regeringsformen bör ge en anvisning om vem som i statsministerns frånvaro ska fullgöra de uppgifter som enligt skilda bestämmelser i regeringsformen åligger statsminister. För detta ändamål skulle det i och för sig vara tillräckligt med en regel om att de övriga statsråden vid förfall för statsministern träder i hans eller hennes ställe i tjänsteåldersordning, enligt propositionen. Det bör emellertid öppnas en möjlighet för statsministern att, om han eller hon så önskar, utse en ställföreträdare. I propositionen föreslogs alltså en ordning som innebär att statsministern inte är skyldig men kan utse en ställföreträdare som vid förfall för statsministern fullgör hans eller hennes funktioner.

I fall när någon annan än ställföreträdaren ska träda in som ersättare bör turordningen mellan statsråden i första hand bestämmas efter tjänsteålder, dvs. den som har den längsta sammanlagda tjänstetiden som statsråd. Har två eller flera samma tjänstetid, avgörs företrädet mellan dem efter levnadsålder.

I paragrafen anges att ersättare träder in när statsministern har ”förfall”. Med detta uttryck åsyftas givetvis även semester och annan ledighet, enligt grundlagspropositionen. Självfallet kan statsministern, liksom för övrigt andra statsråd, under semester eller annan ledighet träda i tjänst när denne så önskar, exempelvis för att delta i avgörandet av något särskilt viktigt ärende.

Ersättare för statsministern får i första hand överta hans eller hennes uppgifter i fråga om regeringssammanträden. Bland övriga uppgifter kan nämnas att ersättaren, i statschefens och statsministerns frånvaro, blir ordförande i utrikesnämnden. Några formella begränsningar i ersättarens befogenheter i jämförelse med statsministerns föreslås inte. Rent formellt kommer ersättaren sålunda bl.a. att kunna entlediga ett annat statsråd med stöd

av 6 kap. 6 §. Man kan emellertid utgå från att denna befogenhet inte kommer att utnyttjas annat än i helt extraordinära situationer.

Bestämmelserna i paragrafen innebär att ersättare övertar uppgifter som ligger på statsministern men att han eller hon inte i övrigt träder i statsministerns ställe. Det innebär bl.a. att en ersättares avgång från statsrådstjänsten under tid då han eller hon fullgör uppgifter som ligger på statsministern inte får den konsekvens – att hela regeringen avgår – som följer på statsministerns avgång.

Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag med ett smärre språkligt förtydligande (bet. KU1973:26 s. 35 och 152, rskr. 1973:265).

Författningskommentarer

I en grundlagskommentar anfördes följande (Holmberg m.fl. [1 januari 2015, Zeteo], kommentaren till 6 kap. 10 § RF):

Ett uppmärksammat inslag vid tillkomsten av ministären Fällidin I var att folkpartiledaren Per Ahlmark utsågs till statsministerns ställföreträdare. Syftet med att utse ledaren för det minsta partiet i koalitionen var att markera att regeringens politiska tyngdpunkt låg i mitten. Vid Ahlmarks avgång inträdde Ola Ullsten som "vice statsminister". Vid ministären Ullstens tillträde utsågs ingen ställföreträdare för statsministern. I ministären Fällidin II inträdde Ola Ullsten men först efter knappt ett år som ställföreträdare, en befattning som han behöll under regeringen Fällidin III. Även i den borgerliga koalitionsregering som bildades efter 1991 utsågs en ställföreträdare för statsministern. Även denna gång blev det partiledaren för Folkpartiet (Bengt Westerberg) men nu var Folkpartiet det näst största partiet i koalitionen. "Vice statsminister" i den borgerliga regering som tillträdde 2006 blev Maud Olofsson, ledaren för Centerpartiet, det näst största partiet i koalitionen. Hon ersattes efter valet 2010 med Jan Björklund, ledaren för Folkpartiet som vid detta val blivit det näst största partiet i koalitionen. Man kan notera att samtliga ställföreträdande statsministrar i borgerliga regeringar har varit departementschefer eller statsråd med ett omfattande föredragningsansvar.

Den förste socialdemokratiska statsminister som utnyttjade möjligheten att utse en särskild ställföreträdare var Olof Palme som vid bildandet av sin andra ministär 1982 utnämnde Ingvar Carlsson till ställföreträdare. Han placerades i SB och fick de administrativt inte särskilt tunga forsknings- och framtidsfrågorna på sin lott. De ställföreträdande statsministrar som därefter utsetts av socialdemokratiska statsministrar har haft samma placering nära statsministern och inte heller haft några särskilt betungande uppgifter. En ställföreträdare har dock inte alltid funnits. Ingvar Carlsson utsåg ingen ställföreträdare under sin första regering. Under hans andra regering (fr.o.m. februari 1990) var Odd Engström ställföreträdare och under hans tredje regering efter valet 1994 Mona Sahlin fram till sin avgång i november 1995. Göran Persson begagnade sig av möjligheten först efter valet 1998 då Lena Hjelm-Wallén utsågs till ställföreträdare. Hon stannade i fyra år på denna post. Efter valet 2002 var först Margareta Winberg under ett år, sedan Lars Engqvist under en kortare period och därefter Bosse Ringholm ställföreträdare för statsministern. Samtliga utom Engqvist var placerade i SB. I den koalitionsregering mellan Socialdemokraterna och Miljöpartiet som tillkom efter valet 2014 utsågs ingen ställföreträdare för statsminister Löfven. En av Miljöpartiets språkrör miljöminister Åsa Romson fick dock titeln "vice statsminister".

I Eka m.fl. 2012 Regeringsformen med kommentarer har kommentaren till 6 kap. 10 § rubriken Vice statsminister (s. 247). I kommentaren till 7 kap. RF Regeringsarbetet noteras att det periodvis har funnits fler statsråd i Statsrådsberedningen än statsministern, ofta en vice statsminister med uttalat ansvar för samordningen inom regeringen (s. 255). I Eka m.fl. synes således vice statsminister och ställföreträdare för statsministern användas synonymt. Också i Petrén och Ragnemalm Sveriges grundlagar (1980) talas om ”vice statsminister” i kommentaren till dåvarande 7 kap. 8 § (s. 164).

Regeringsbildningen 2014

Efter att Stefan Löfven läst upp regeringsförklaringen anmälde han i kammaren de statsråd som tillsammans med honom ingår i regeringen (kammarens protokoll den 3 oktober 2014, prot. 2014/15:6 § 2). Han redovisade även vilka statsråd som skulle vara departementschefer. Om Åsa Romson redovisades att hon är statsråd, vice statsminister och chef för Miljödepartementet. Statsråden redovisades efter departementstillhörighet, dvs. i den ordning som departementen nämns i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

Vissa tidigare regeringsbildningar och anmälan i kammaren

Statsminister Thorbjörn Fälldin anmälde den 8 oktober 1976 den nya regeringen i kammaren och att Per Ahlmark var ställföreträdare för statsministern. Olof Palme anmälde den 8 oktober 1982 den nya regeringen och att Ingvar Carlsson var ställföreträdare för statsministern. Ingvar Carlsson anmälde den 7 oktober 1994 den nya regeringen och att Mona Sahlin var ställföreträdare för statsministern. Den 6 oktober 2006 anmälde Fredrik Reinfeldt den nya regeringen och att Maud Olofsson var ställföreträdare för statsministern. Den 5 oktober 2010 anmälde Fredrik Reinfeldt de statsråd som ingick i regeringen och att statsråd och chef för Utbildningsdepartementet ”tillika vice statsminister” var Jan Björklund. I betänkande 2010/11:KU10 s. 167 finns en kopia av statsministerns förordnande där Jan Björklund utses att enligt 7 kap. 8 § regeringsformen vara ställföreträdare för statsministern.

Interpellationsdebatt

I en interpellationsdebatt med svar på interpellation 2014/15:744 om vice statsminister den 3 september 2015 anförde justitie- och migrationsminister Morgan Johansson i sitt inledande anförande (anf. 81):

Titeln ”vice statsminister” är varken reglerad i regeringsformen eller i annan författning. I konsekvens med det saknas också en reglering av vilka eventuella arbetsuppgifter som en vice statsminister ska utföra. Statsministern har valt att låta Åsa Romson, vid sidan av honom, utföra representativa uppgifter i rollen som vice statsminister. Att Åsa Romson är vice statsminister kom till uttryck i regeringsförklaringen.

Enligt 6 kap. 10 § regeringsformen kan statsministern bland de övriga statsråden utse en ställföreträdare som vid förhinder för statsministern ska

fullgöra hans eller hennes uppgifter. Har någon ställföreträdare inte utsetts eller har också ställföreträdaren förhinder fullgörs statsministerns uppgifter i stället av den som har varit statsråd längst tid. Om två eller flera har varit statsråd lika länge har den äldste av dem företräde. Det finns således en möjlighet men ingen skyldighet för statsministern att utse en ställföreträdare. Statsministern har valt att inte utse någon ställföreträdare, vilket innebär att det är det statsråd som har varit statsråd längst tid som fullgör statsministerns uppgifter om han har förhinder.

Vice statsminister är således inte detsamma som statsministerns ställföreträdare. Det är därmed inte heller så att Åsa Romson som en följd av att hon innehar titeln vice statsminister träder in som föredragande i statsministerns ställe vid hans förhinder. Enligt 7 kap. 5 § regeringsformen kan statsministern förordna att vissa ärenden i stället för att föredras av departementschefen ska föredras av annat statsråd. Statsministern har inte meddelat något sådant förordnande som innebär att Åsa Romson ska kunna föredra ärenden i någon annan egenskap än den som klimat- och miljöminister.

I en replik anförde justitie- och migrationsminister Morgan Johansson följande (anf. 84):

Vi har titeln vice statsminister. Statsministern förfogar själv över titlarna. Det är han som avgör den frågan. När det gäller titeln vice statsminister är jobbet för vice statsministern att vid vissa tillfällen kunna avlasta statsministern, till exempel genom att utföra representativa uppgifter åt statsministerns vägnar, vilket Åsa Romson har gjort vid flera tillfällen. Det är ett jobb i vardagen för regeringen. Vice statsministern kan avlasta statsministern i vissa situationer.

Detta är inte bundet i regeringsformen som vi ju vet. Det har det heller aldrig varit, utan det har varit oreglerat. Så tycker jag att det ska förbli. Det var den ena frågan.

Den andra frågan är just ställföreträdarskapet. Det är en annan sak. Den som är ställföreträdare för statsministern ska gå in i en situation när statsministern inte kan fullgöra sina uppgifter. Det regleras i regeringsformen 6 kap. 10 §. Då övertar ställföreträdaren samtliga statsministerns uppgifter om han är ur stånd att fullgöra dem.

Som vi har diskuterat är ställföreträdaren i praktiken det statsråd som har längst regeringstid eller, om man har samma regeringstid, det statsråd som är äldst – om inte statsministern har utsett någon annan. Så är upplägget.

Min poäng är att det här är två olika typer av arbetsuppgifter. Vice statsministern kan avlasta statsministern i vardagen. Ställföreträdaren träder in endast när statsministern inte längre kan fullgöra sina uppgifter.

Statsrådsordningen

I Gula boken – Handläggningen av ärenden i Regeringskansliet (SB PM 2012:2 s. 10) anges att det ibland händer att den som ska föredra ett ärende i regeringen har förhinder. Föredragningen får då skötas av en ersättare. Statsministern beslutar om detta antingen genom den s.k. ersättarlistan eller genom formlösa beslut vid regeringssammanträdet.

I Gula boken anges vidare (s. 19) att om ordföranden är förhindrad att skriva under ett beslut, ska ett annat statsråd som deltagit i regeringssammanträdet skriva under beslutet i ordförandens ställe. Den turordning som anges i 6 kap. 10 § regeringsformen ska användas.

I regeringsprotokoll som inom ramen för denna granskning har gått igenom efter regeringsskiftet 2014 (fram till den 22 december 2014) anges följande ordning för de närvarande: Statsminister S Löfven, ordförande, och statsråden Å Romson, M Wallström, Y Johansson, M Johansson, I Baylan, K Persson och sedan övriga statsråd i åldersordning. När Löfven inte har närvarat har dock inte Romson varit ordförande, utan uppenbarligen har ordningen enligt 6 kap. 10 § andra och tredje meningen RF använts (t.ex. protokoll den 22 december 2014). Vid regeringssammanträdet den 20 november 2014 deltog Wallström – som var ordförande vid övriga ärenden – inte vid behandlingen av ett ärende på grund av jäv. Statsrådet Y Johansson var ordförande vid behandlingen av det ärendet. Romson var närvarande.

Fyra statsråd i den regering som statsminister Stefan Löfven utsåg efter valet 2014 hade varit statsråd tidigare (M Wallström, Y Johansson, M Johansson och I Baylan), och 13 av de övriga statsråden var äldre än Romson.

Benämningar på andra statsråd

Som framgått utser statsministern bland statsråden chefer för departementen. I 7 kap. 5 § RF föreskrivs att vid ett regeringssammanträde är departementschefen föredragande i de ärenden som hör till hans eller hennes departement. Statsministern kan dock förordna att ett ärende eller en grupp av ärenden som hör till ett visst departement ska föredras av ett annat statsråd än departementschefen.

När statsråden anmälades i riksdagen den 3 oktober 2014 redovisade Stefan Löfven vilket statsråd som var chef för respektive departement och i vilka departement övriga statsråd var. Den närmare fördelningen av ärenden mellan statsråden anges i förordnanden enligt 7 kap. 5 § RF, som redovisas i KU10 varje år. I dessa förordnanden anges inte någon benämning på statsråden.

I Holmberg m.fl. Grundlagarna (1 januari 2015, Zeteo) kommentaren till 7 kap. 1 § RF under rubriken Departementscheferna och övriga statsråd anförts att inom de större departementen finns ofta fler statsråd än departementschefen. Hur uppgifterna fördelas mellan departementschefen och andra statsråd inom departementet fastställs av statsministern. Ett statsråd som är departementschef benämns officiellt ”statsrådet och chefen för X-departementet” och övriga ledamöter kallas bara ”statsrådet”. Mindre officiellt men fullt accepterat är det att departementscheferna får ministertitlar, t.ex. kallas chefen för justitiedepartementet för ”justitieministern”. Det har enligt kommentaren också blivit allt vanligare att statsråd som inte är departementschefer benämns efter de frågeområden som de ansvarar för, t.ex. ”biståndsmministern” och ”skolministern”.

I vissa departements arbetsordningar anges hur statsråden benämns (redogörelsen bygger på de arbetsordningar som inkommit till utskottets kansli den 10 december 2015). I de tre departement där det finns endast ett statsråd anges att vid departementet finns ett statsråd som är departementschef (Fö, Ku, A). Av arbetsordningen för Statsrådsberedningen framgår att det – utöver

statsministern – finns ett statsråd med ansvar för strategi- och framtidsfrågor. I arbetsordningen för Justitiedepartementet omnämns inrikesministerns statssekreterare. I arbetsordningen för Utrikesdepartementet anges att utöver det statsråd som är chef för departementet finns en biståndminister i departementet. När det gäller Socialdepartementet anges i departementets arbetsordning att socialförsäkringsministern är departementschef. I Finansdepartementets arbetsordning anges att vid Finansdepartementet finns tre statsråd, av vilka ett är departementschef (finansminister). De andra statsråden benämns finansmarknads- och konsumentminister (biträdande finansminister) respektive civilminister. I Utbildningsdepartementets arbetsordning anges att det finns tre statsråd vid departementet. Ett av statsråden är departementschef. I arbetsordningen för Miljö- och energidepartementet omnämns energiministern. I arbetsordningen för Näringsdepartementet anges att det finns fyra statsråd. Ett av statsråden är departementschef och närings- och innovationsminister. De andra statsråden benämns infrastrukturminister, bostads-, stadsutvecklings- och it-minister samt landsbygdsminister.

På webbplatsen regeringen.se redovisas vilka statsråd som ingår i regeringen. Av förteckningen framgår att vissa departementschefer benämns med departementets namn och ordet minister, t.ex. finansministern, utbildningsministern och utrikesministern. Exempel från webbplatsen på benämningen på andra departementschefer är justitie- och migrationsminister (Justitiedepartementet) och kultur- och demokratiminister (Kulturdepartementet). Per Bolund benämns finansmarknads- och konsumentminister, biträdande finansminister.

Information till hovet

I en artikel i Dagens Nyheter den 30 april 2016 uppger statsministerns pressekreterare att riksmarskalk Svante Lindqvist den 20 oktober 2014 informerades om att Åsa Romsons titel som vice statsminister bara gäller representativa uppdrag.

Tidigare granskning och behandling i utskottet

Konstitutionsutskottet begär i samband med höstgranskningen varje år in samtliga förordnanden och entlediganden av statsråd samt förordnanden enligt 7 kap. 5 § RF som meddelats sedan den förra granskningen (t.ex. bet. 2014/15:KU10 s. 10). Även förordnanden om ställföreträdare för statsministern redovisas. Utskottet redovisar materialet och har i de aspekter som är aktuella i den nu aktuella granskningen inte framfört några synpunkter.

I betänkande 1992/93:KU30 s. 7 påminde utskottet om sitt tidigare ställningstagande att det i princip är regeringens sak att själv bestämma om sina organisatoriska förhållanden. I en granskning av politiska samordningsfunktioner hösten 2013 anfördes att utskottet alltjämt anser att regeringsarbetet inte onödigtvis bör bindas av formella regler som kan hindra anpassningen av arbetet till växlande förhållanden och olika typer av regeringar (bet.

2013/14:KU10 s. 73; utskottet hänvisade till betänkandet KU 1973:26 s. 34, där utskottet ställde sig bakom vad som anfördes i grundlagspropositionen 1973:90).

I samband med behandlingen av motioner om Regeringskansliets organisation anförde utskottet hösten 2015 att det alljämt anser att riksdagen inte har till uppgift att fatta beslut i frågor som rör Regeringskansliets organisering (bet. 2015/16:KU1 s. 52).

Promemorior från Regeringskansliet

Svarspromemoria den 26 januari 2016

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt svar på följande frågor:

- Vilka beslut, förteckningar och motsvarande finns det för ordningen mellan statsråden? Frågan avser både ställföreträdare för statsministern enligt 6 kap. 10 § RF och andra fall, t.ex. ordningen i regeringens protokoll.
- Har statsministern fattat ett särskilt beslut om i vilken ordning statsråden inträder som ersättare för varandra (den s.k. ersättarlistan, jfr SB PM 2012:2 s. 10)? Utskottet önskar i så fall ta del av detta beslut.
- Varför anges närvarande statsråd i regeringens protokoll i en annan ordning än den som följer av 6 kap. 10 § RF?
- Vilken information har lämnats till riksdagen om ordningen mellan statsråden?
- I anmälan den 3 oktober 2014 anförde statsministern att riksdagen på föreskrivet sätt kommer att underrättas om departementsförändringarna. Vilka föreskrifter är det som avses, och hur har underrättelsen skett?
- Såvitt bekant har uppdraget att vara vice statsminister endast tillkännagetts genom att det nämndes i statsminister Stefan Löfvens anmälan till riksdagen av regeringens sammansättning den 3 oktober 2014. Någon beskrivning utöver vad justitie- och migrationsminister Morgan Johansson redovisade i interpellationsdebatten den 3 september 2015 har inte påträffats. Vad innebär det att vara vice statsminister? Vilka uppgifter utför vice statsministern? Vilka regelverk finns rörande uppgiften att vara vice statsminister? Vem är ansvarig när vice statsministern uttalar sig och agerar i rollen som vice statsminister? Vilken beskrivning av vad uppdraget som vice statsminister innebär finns? Återges uppdraget i statsministerns protokoll enligt förordning 2007:725? Vilken dokumentation finns om detta? Utskottet önskar ta del av dokumentationen.
- Vilken gränsdragning finns mellan uppgifterna för vice statsministern och de uppgifter som en ställföreträdande statsminister enligt 6 kap. 10 § RF har?
- Som redovisats fastställs benämningen på vissa statsråd i departementens arbetsordningar (t.ex. Fi och N). I andra fall anges statsråds benämningar på webbplatsen regeringen.se utan att några sådana benämningar synes

finnas i respektive departements arbetsordning (t.ex. de två statsråd som inte är departementschef på S respektive departementscheferna för Ju och Ku). Utifrån vilka principer utformas olika ministertitlar utöver de titlar eller delar av titlar som ger uttryck för att ett statsråd är departementschef? Utskottet önskar en redogörelse för hur olika benämningar på statsråden fastställs och varför ordningen för fastställandet synes skilja sig åt mellan departementen.

- Av Finansdepartementets arbetsordning följer att Per Bolund är biträdande finansminister. Vad innebär uppgiften att vara biträdande finansminister?
- Vem bland statsråden har statsministern utsett som ersättare som tjänstgör som Regeringskansliets chef när statsministern har förhinder, enligt 5 § andra stycket förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet?
- När både statsministern och ersättaren har förhinder, sköts Regeringskansliets chefs uppgifter av den som statsministern eller ersättaren bestämmer, enligt 5 § tredje stycket förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Har något sådant beslut fattats?
- I Ds 1998:52 Statsrådsberedningens riktlinjer s. 111 f. återges PM 1988:4 (reviderad 1998-06-30) Ersättare för statsråd och statsrådets sommarsemester m.m. Har promemorian uppdaterats eller ersatts med någon annan promemoria? Utskottet önskar ta del av aktuell version.
- Vilka kommentarer i övrigt ger anmälan och promemorian anledning till?

Som svar överlämnades den 26 januari 2016 en promemoria med bilagor från Statsrådsberedningen samt en promemoria från Finansdepartementet (bilaga A5.3.2). I promemorian från Statsrådsberedningen anføres att statsministern inte har utsett någon ställföreträdare med stöd av 6 kap. 10 § första meningen regeringsformen. Statsministern har den 22 oktober 2014 fattat beslut om i vilken ordning statsråden inträder som ersättare för varandra som föredragande vid regeringssammanträde. Beslutet bifogas svaret. Det finns även en förteckning daterad 2014-10-03 benämnd Statsrådsordningen. Det är denna ordning som används i regeringens protokoll. Närvarande statsråd i regeringens protokoll anges i den ordning som följer av 6 kap. 10 § regeringsformen med det undantaget att Åsa Romson anges direkt efter statsministern. Hon har placerats där i egenskap av vice statsminister.

På frågorna om vilken information som har lämnats till riksdagen anføres i svaret att ordningen enligt vilken statsråden upptas i regeringsprotokollen kommer riksdagen till del i samband med att huvudprotokollen överlämnas till konstitutionsutskottet. Beslutet om ordningen enligt vilken statsråden inträder som ersättare för varandra har överlämnats till riksdagen i samband med expediering (i svaret hänvisas till en bilaga). Talmannen informerades muntligen den 17 oktober 2014 om att vice statsministern inte är ställföreträdare för statsministern enligt 6 kap. 10 § regeringsformen.

Redan i statsministerns anmälan den 3 oktober 2014 klargjordes huvuddragen vad gäller departementsförändringarna. Antalet departement och

departementsindelningen regleras i förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. I 2 § i denna förordning anges vilka departement som ingår i Regeringskansliet. Av 12 § i samma förordning framgår bl.a. att förvaltningsärenden och lagstiftningsärenden fördelas mellan departementen på det sätt som anges i bilagan till förordningen. Av bilagan framgår också till vilka departement myndigheter och andra organ hör.

Efter riksdagsvalet 2014 vidtogs ändringar i instruktionen för Regeringskansliet. Genom förordning (2014:1460) om ändring i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet ändrades bl.a. 2 § och bilagan till förordningen. Förordningen utfärdades den 11 december 2014 och trädde i kraft den 1 januari 2015.

Av 7 kap. 5 § regeringsformen framgår att vid ett regeringssammanträde är departementschefen föredragande i de ärenden som hör till hans eller hennes departement. Statsministern kan enligt samma lagrum förordna att ett ärende eller en grupp av ärenden, som hör till ett visst departement, ska föredras av ett annat statsråd än departementschefen. Riksdagen har fått kopior av de förordnanden som statsministern har beslutat enligt 7 kap. 5 § regeringsformen.

På utskottets frågor om vad det innebär att vara vice statsminister och gränsdragningen mellan uppgifterna för vice statsministern och uppgifterna som en ställföreträdande statsminister enligt 6 kap. 10 § RF anförs följande i svaret. Enligt 6 kap. 10 § RF kan statsministern bland de övriga statsråden utse en ställföreträdare som vid förhinder för statsministern ska fullgöra hans eller hennes uppgifter. Har någon ställföreträdare inte utsetts eller har också ställföreträdaren förhinder fullgörs statsministerns uppgifter i stället av den som har varit statsråd längst tid. Om två eller flera har varit statsråd lika länge har den äldste av dem företräde.

Det finns således en möjlighet, men ingen skyldighet, för en statsminister att utse en ställföreträdare. Statsministern har valt att inte utse någon ställföreträdare, vilket innebär att det är det statsråd som har varit statsråd längst tid som fullgör statsministerns uppgifter om han har förhinder.

Att Åsa Romson är vice statsminister kom till uttryck i regeringsförklaringen. Uppdraget återges inte i statsministerns protokoll enligt förordningen (2007:725) om beslut och protokoll hos regeringen.

Titeln ”vice statsminister” är inte reglerad i vare sig regeringsformen eller någon annan författning. I konsekvens med det saknas en reglering av vilka arbetsuppgifter som en eventuell vice statsminister ska utföra.

Statsministern har valt att låta Åsa Romson i rollen som vice statsminister, vid sidan av honom, utföra representativa uppgifter. Åsa Romson har vid flera tillfällen avlastat statsministern på detta sätt. Det är dock inte så att Åsa Romson som en följd av att hon innehar titeln vice statsminister träder in som föredragande i statsministerns ställe vid hans förhinder.

Utskottet ställde frågan vem som är ansvarig när vice statsministern uttalar sig och agerar i rollen som vice statsminister. I svaret anförs att varje statsråd ansvarar för de åtgärder han eller hon vidtar i denna egenskap.

När det gäller hur olika benämningar på statsråden fastställs nämns i svaret att enligt 6 kap. 1 § regeringsformen tillsätter statsministern övriga statsråd. Av 7 kap. 1 § regeringsformen framgår att statsministern bland statsråden utser chefer för departementen. Statsministern avgör vilka benämningar statsråden ska ha. Ministertitlarna har utformats utifrån statsrådets ansvarsområden. Ett statsråds ministertitel kan i vissa fall anges i departementets arbetsordning. Beslut om ett departements arbetsordning fattas av departementschefen. Det finns ingen reglering som innebär att benämningarna på statsråden ska framgå av departementets arbetsordningar. I den mån benämningen av ett statsråd framgår av departementets arbetsordning så överensstämmer denna benämning med statsministerns ställningstagande.

Vidare framgår av svaret att statsministern inte har utsett någon ersättare med stöd av 5 § andra stycket förordningen med instruktion för Regeringskansliet. Inte heller har något beslut enligt 5 § tredje stycket i samma förordning fattats.

I svaret anförs att PM 1988:4 Ersättare för statsråd och statsrådets sommarsesemstrar m.m. har ersatts av SB PM 2014:1 Ersättare för statsråd. Promemorian bifogas svaret.

I en promemoria från Finansdepartementet anförs att av statsministerns beslut om ersättare för föredragande vid regeringssammanträde den 22 oktober 2014 framgår att Per Bolund ersätter finansministern som föredragande om ministern inte är närvarande eller av något annat skäl är förhindrad att vid ett regeringssammanträde föredra ärenden inom sitt ansvarsområde. Som biträdande finansminister ersätter Per Bolund vid behov finansministern även i andra fall, t.ex. i samband med Ekofinmöten och i personalsociala sammanhang.

Svarspromemoria den 18 februari 2016

Utskottet ställde följande kompletterande frågor:

- I svaret anförs att statsministern har valt att låta Åsa Romson i rollen som vice statsminister, vid sidan av honom, utföra representativa uppgifter. Hur beslutas vilka uppgifter som Åsa Romson i rollen som vice statsminister ska utföra? Hur dokumenteras vilka uppgifter som vice statsministern ska utföra? Utskottet önskar ta del av dokumentation kring detta, t.ex. beslut och förteckningar över vilka uppgifter som vice statsministern ska utföra.
- Erhåller Åsa Romson någon ersättning (t.ex. särskilt arvode eller högre arvode än andra statsråd) för uppdraget som vice statsminister?
- I svaret anförs att statsministern avgör vilka benämningar statsråden ska ha. I vilken form avgörs detta? Muntligt eller skriftligt? Utskottet önskar ta del av den dokumentation som finns rörande detta avgörande, t.ex. formella beslut.
- Enligt 5 § andra stycket förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet utser statsministern ersättare som tjänstgör som Regeringskansliets chef när statsministern har förhinder. När både statsministern och ersättaren har förhinder, sköts chefens uppgifter av den

som statsministern eller ersättaren bestämmer (5 § tredje stycket i samma förordning). I svaret anförs att statsministern inte har utsett någon ersättare och inte heller har något beslut enligt 5 § tredje stycket i samma förordning fattats. Varför har inte statsministern utsett någon ersättare enligt 5 § andra stycket samma förordning? Varför har inte något beslut enligt 5 § tredje stycket i samma förordning fattats? Vem tjänstgör som Regeringskansliets chef när statsministern har förhinder? Fattades beslut av det nu aktuella slaget under statsministrarna Persson och Reinfeldt? Utskottet önskar i så fall ta del av de besluten.

- I svaret hänvisas till SB PM 2014:1 Ersättare för statsråd, som bifogas svaret. I SB PM 2014:1 s. 2 anges ”[F]ör statsministerns ställföreträdare används ibland termen ’vice statsminister’”. När beslutades SB PM 2014:1? Vem beslutade den? Vilken kommentar föranleder det faktum att det i en promemoria från Statsrådsberedningen sägs att termen ’vice statsminister’ ibland används för statsministerns ställföreträdare?
- I promemorian från utskottet som översändes den 17 december redovisades vad som anförs i en författningskommentar (Holmberg m.fl. [1 januari 2015, Zeteo], kommentaren till 6 kap. 10 § RF) om vilka som har utsetts till ställföreträdare för statsministern och vice statsminister. Utskottet önskar en förteckning över samtliga ställföreträdande statsministrar och vice statsministrar från 1975 till i dag. Utskottet önskar också ta del av förordnanden och beslut om vilka statsråd som utsetts till ställföreträdande statsministrar och vice statsministrar. För tid då inte något beslut om ställföreträdare fattats önskar sa jag utskottet uppgift om vilket av de tjänstgörande statsråden som varit statsråd längst tid och som således har haft att fullgöra statsministerns uppgifter om statsministern haft förhinder.

Som svar överlämnades den 18 februari 2016 en promemoria med bilagor från Statsrådsberedningen (bilaga A5.3.3). I svaret anförs att det inte har fattats några formella beslut om vilka uppgifter statsrådet Åsa Romson ska utföra i rollen som vice statsminister. Det finns inte heller särskilda förteckningar över vilka uppgifter hon ska utföra.

Statsrådets roll som vice statsminister har haft betydelse vid utländska besök i Sverige och vid besök utomlands. Exempel på sådana uppdrag anges i svaret. Dessa uppdrag har i vissa fall dokumenterats i pressmeddelanden. Följande fall nämns i svaret:

- December 2014, deltagande i FN:s klimatkonferens i Peru (COP 20-mötet). Rollen som vice statsminister medförde att statsrådet Romson fick utökad taltid vid mötet och tillfälle att hålla flera bilaterala möten med motsvarande företrädare från andra länder i syfte att diskutera klimatfrågor.
- 8–11 april 2015, resa till Kina i sin roll som miljöminister och vice statsminister. Statsrådet Romsons resa blev delvis en uppföljning av den resa som statsministern gjorde till Kina två veckor tidigare. Genom sin roll

som vice statsminister fick hon bl.a. träffa Kinas vice premiärminister, vilket hon inte skulle ha fått göra om hon varit i Kina enbart i sin roll som miljöminister. Hon hade även möjlighet att lyfta klimatfrågan med en av Kinas högst ansvariga.

- 31 maj–2 juni 2015, statsbesök av Indiens president Pranab Mukherjee. I programmet deltog statsrådet Romson som miljöminister och vice statsminister. Den 2 juni deltog statsrådet Romson som ersättare för statsministern vid en avskedslunch tillsammans med den indiske presidenten, där också kungafamiljen deltog.
- 19–20 oktober 2015, vid Bi-nationella kommissionen (BNC) med Sydafrika, där statsrådet Romson var ordförande och värd i rollen som vice statsminister.

Åsa Romson erhåller inte något särskilt arvode eller annan ersättning för uppdraget som vice statsminister.

Statsministerns ställningstagande när det gäller vilka benämningar statsråden ska ha är formlöst och dokumenteras inte i någon särskild ordning. Statsrådets benämningar framgår på regeringen.se.

Några beslut om ersättare för Regeringskansliets chef har inte fattats under perioden den 1 januari 1997 (då Regeringskansliet blev en myndighet) till den 3 oktober 2014 (då regeringen Löfven tillträdde).

I sammanhanget bör dock noteras att befattningen förvaltningschef inrättades vid den tidpunkt när Regeringskansliet blev en myndighet. Statsministern har i sin egenskap av myndighetschef bl.a. genom arbetsordningen för Regeringskansliet överlåtit sin beslutanderätt i ett stort antal frågor till förvaltningschefen.

Dåvarande rättschefen i Statsrådsberedningen ansvarade för framtagande av SB PM 2014:1. Promemorian gjordes tillgänglig på Regeringskansliets intranät Klaranätet i september 2014. Det har förekommit att det statsråd som statsministern med stöd av 6 kap. 10 § regeringsformen utsett till ställföreträdare har benämnts vice statsminister. Texten i promemorian informerar om detta.

En förteckning över samtliga ställföreträdande statsministrar från 1975 till oktober 2014 bifogas svaret. Relevanta beslut bifogas också. Av förteckningen framgår vid vilka perioder någon ställföreträdare inte utsetts och vilket statsråd som under denna period varit statsråd längst tid.

Svarspromemoria den 17 mars 2016

Utskottet ställde följande kompletterande frågor:

- Vad beslutar statsministern om som chef för Regeringskansliet? Vad har statsministern inte överlåtit till departementschefer, andra statsråd, förvaltningschefen i statsrådsberedningen (chefen för Regeringskansliets förvaltningsavdelning) och andra personer?
- Utskottet upprepar följande fråga: Vem tjänstgör som Regeringskansliets chef när statsministern har förhinder?

- Utskottet upprepar följande begäran: Utskottet önskar en förteckning över samtliga vice statsministrar från 1975 till i dag. Utskottet upprepar sin önskan att ta del av förordnanden och beslut om vilka statsråd som utsetts till vice statsministrar.

Som svar överlämnades den 17 mars 2016 en promemoria från Statsrådsberedningen (bilaga A5.3.4). I svaret anförs att i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet finns bestämmelser om vem som beslutar på Regeringskansliets vägnar.

I 30 § första stycket förordningen med instruktion för Regeringskansliet anges att ärenden som inte är regeringsärenden och som inte ska avgöras av en departementschef enligt 31 eller 33 § i instruktionen eller av personalansvarsnämnden avgörs av Regeringskansliets chef.

Av andra stycket i samma bestämmelse framgår att ärenden som inte behöver avgöras av Regeringskansliets chef får avgöras av chefen för ett departement, av ett annat statsråd eller av en tjänsteman eller en grupp av tjänstemän i Regeringskansliet. Hur detta ska ske anges i en arbetsordning för myndigheten eller i särskilda beslut. Något gällande sådant särskilt beslut finns inte.

Enligt 31 § första stycket förordningen med instruktion för Regeringskansliet ska chefen för ett departement föreskriva eller för särskilda fall besluta om indelningen av departementet i sakområden, cheftjänstemännens och huvudmännens uppgifter och fördelningen av arbetet mellan dem samt formerna i övrigt för verksamheten i departementet.

Av bestämmelsens andra stycke framgår att ärenden som inte behöver avgöras av departementschefen får avgöras av ett annat statsråd eller av en tjänsteman i Regeringskansliet. Hur detta ska ske anges i en arbetsordning för departementet eller i särskilda beslut.

I Regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning för Regeringskansliet (Regeringskansliets arbetsordning) finns bestämmelser om beslutanderätt för bl.a. departementscheferna, förvaltningschefen samt rättschefen i Statsrådsberedningen. Av 13–14 a §§ i Regeringskansliets arbetsordning framgår i vilken utsträckning denna beslutanderätt kan överlåtas.

I Regeringskansliets arbetsordning anges också särskilt att cheferna för Utrikesdepartementet, Försvarsdepartementet, Näringsdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet beslutar på Regeringskansliets vägnar i vissa frågor.

Enligt 20 § i Regeringskansliets arbetsordning kan chefen för Regeringskansliet i särskilda fall bestämma att beslut ska fattas av honom själv, av ett annat statsråd eller av en viss tjänsteman eller att någon annan avvikelse från arbetsordningen ska göras.

I arbetsordningarna för Statsrådsberedningen, Förvaltningsavdelningen och departementen finns bestämmelser om överlåtelse av beslutanderätt från departementschef till andra statsråd och tjänstemän i Regeringskansliet.

Som exempel på ett beslut som statsministern har fattat i sin egenskap av chef för Regeringskansliet kan nämnas beslut om avvikelse från och tillägg till Regeringskansliets arbetsordning (avseende bl.a. placeringen av Regeringskansliets kanslisäkerhetschef).

Som framgår av tidigare lämnade svar i detta ärende har statsministern inte utsett någon särskild ersättare enligt 5 § förordningen med instruktion för Regeringskansliet som tjänstgör som Regeringskansliets chef när han har förhinder. Något sådant beslut har inte heller fattats tidigare under den period som Regeringskansliet varit en myndighet.

I svaret anförs att för statsministerns ställföreträdare används ibland termen ”vice statsminister”. Några förordnanden eller beslut om att utse statsråd till vice statsministrar finns dock inte.

Svarspromemoria den 7 april 2016

Utskottet önskade en förteckning över de beslut av chefen för Regeringskansliet som avses i 17 § 1 i arbetsordningen för Regeringskansliet som tagits in i Regeringskansliets protokoll 2010–2015.

I svaret som överlämnades den 7 april 2016 bifogas en förteckning över dessa beslut. Förteckningen omfattar 47 beslut (bilaga A5.3.5). De flesta beslut rör frågor om medel till Regeringskansliets disposition.

Utfrågning med statsminister Stefan Löfven

Utskottet höll den 29 april 2016 en utfrågning med statsminister Stefan Löfven (bilaga B12).

Inledningsvis anförde statsministern att han vid regeringsbildningen 2014 valde att utpeka Åsa Romson som vice statsminister. Stefan Löfven redovisade att statsministern enligt regeringsformen kan utse en ställföreträdare bland de övriga statsråden som vid förhinder för statsministern ska fullgöra statsministerns uppgifter. Har någon ställföreträdare inte utsetts eller har också ställföreträdaren förhinder fullgörs statsministerns uppgifter i stället av den som har varit statsråd i längst tid. Regeringsformen ger alltså, framhöll Löfven, en möjlighet men inte en skyldighet för en statsminister att utse en ställföreträdare. Löfven anförde att han har valt att inte utse någon sådan. Det innebär att den som har varit statsråd längst tid fullgör uppgifterna om Löfven har förhinder.

Att Åsa Romson är vice statsminister kom till uttryck i regeringsförklaringen. Titeln vice statsminister förekommer varken i regeringsformen eller i någon annan författning. I konsekvens med det saknas också en reglering av vilka arbetsuppgifter som en eventuell vice statsminister ska utföra. Löfven anförde att han har valt att låta Åsa Romson i rollen som vice statsminister vid sidan av honom utföra representativa uppgifter. Åsa Romson har vid flera tillfällen avlastat honom på det här sättet, såväl vid utländska besök i Sverige som vid besök utomlands. Och titeln vice statsminister har betydelse i internationella sammanhang och ger möjlighet till inflytande.

Att låta den som varit statsråd längst fullgöra statsministerns uppgifter om statsministern har förhinder och att låta Åsa Romson i rollen som vice statsminister ha en representativ roll är den ordning som Löfven har funnit bäst för den här regeringen.

Vidare tog Stefan Löfven upp frågan om ersättare för statsministern i rollen som Regeringskansliets chef. Av Regeringskansliets instruktion framgår, anförde Löfven, att statsministern bland statsråden kan utse en ersättare som tjänstgör som Regeringskansliets chef när statsministern har förhinder. Han har inte utsett någon ersättare, och något sådant beslut heller inte har fattats av någon tidigare statsminister under den tid som Regeringskansliet har varit en myndighet, dvs. sedan den 1 januari 1997.

Löfven anförde att han har överlåtit sin beslutanderätt i ett stort antal frågor till Regeringskansliets förvaltningschef, och förvaltningschefen kan därmed fatta de beslut som behövs för att Regeringskansliets löpande arbete ska fungera. I sin egenskap av chef för Regeringskansliet fattar statsministern beslut endast i frågor av mer övergripande karaktär, såsom ändringar i Regeringskansliets arbetsordning och beslut rörande Regeringskansliets anslag i statsbudgeten.

I den fortsatta utfrågningen framkom följande. På frågan om statsministern var medveten om att titeln vice statsminister brukar användas synonymt med ställföreträdande för statsministern när han utsåg statsrådet Åsa Romson till vice statsminister svarade Löfven att han var medveten om det. Men regeringsformen är väldigt tydlig. Statsministern kan utse en ställföreträdare, men behöver inte göra detta. Det finns ett utrymme för en statsminister att utse en vice statsminister och att dessutom ålägga den de uppgifter som statsministern vill och att därutöver följa regeringsformen, så att om man inte har utsett någon ställföreträdare så går det statsråd som har tjänstgjort längst tid in.

Frågan varför statsministern inte var tydlig med att statsrådet Åsa Romson har titeln vice statsminister men inte är ställföreträdande för statsministern ställdes. Löfven anförde att alla beslut som han har fattat med anledning av regeringsbildningen, alla förordnanden som statsråd, alla förordnanden enligt 7 kap. 5 § regeringsformen, meddelas riksdagen. Det innebär att när det inte kommer något beslut om ställföreträdare har det heller inte fattats något sådant beslut. Dessutom framgår det av protokoll från regeringssammanträden att det statsråd som har lett mötet, när statsministern inte har varit där har varit Margot Wallström. Det har hon gjort i egenskap av att hon har varit statsråd längst tid.

Vidare anförde Löfven att den ordning som föreskrivs i regeringsformen ger ett stort handlingsutrymme. Det är nödvändigt att den som är statsminister vid respektive tillfälle har möjligheten att dels utse hur många statsråd den anser sig behöva och dels bestämma ansvarsfördelningen dem emellan.

Det är bra, anförde Löfven, att regeringsformen är tydlig om att i det fall där statsministern inte utser en ställföreträdare är det den som har varit statsråd längst tid som går in. Det ger också den flexibiliteten att utse ställföreträdare men också möjligheten att inte göra det.

Stefan Löfven framhöll att alla beslut om vilka som ska vara statsråd och vilka så kallade § 5-förordnanden som beslutats lämnas in till riksdagen. Om statsministern hade fattat beslutet att någon skulle vara statsministerns ställföreträdare hade det också framgått av den dokumentationen. Vidare anförde Löfven: ”Sedan kan man ändå säga, naturligtvis, att man skulle ha kunnat informera ytterligare, ja, för att det inte ska råda något missförstånd. Jag menar att formellt, konstitutionellt, har jag agerat korrekt. Sedan kan man alltid säga att informationen kunde ha varit bättre. Det är ju inte så att vi inte kan bli bättre på information. Och det kan jag också se i det här fallet.”

Löfven redovisade att talmannen informerades muntligen under oktober av statsministerns statssekreterare Emma Lennartsson om att vice statsminister inte är detsamma som ställföreträdare enligt regeringsformen.

Frågan om statsministern anser att det är valfritt huruvida statsministern behöver utse en ersättare som chef för Regeringskansliet ställdes. Löfven svarade ja, det är upp till statsministern. Om statsministern vill utse någon sådan gör statsministern det, om inte behöver inte något sådant beslut fattas. Något sådant beslut har inte fattats sedan Regeringskansliet blev en myndighet den 1 januari 1997.

När det gäller titeln vice statsminister anförde Löfven att han har använt den för att Åsa Romson ska ha representativa uppgifter. På COP20-sammanträdet i Peru 2014 var det så att den titeln gav möjlighet för Åsa Romson att få en större roll. Möjligheten har varit viktig vid andra tillfällen också. I internationella sammanhang har denna typ av titlar olika innebörd. För några länder är det en honorär titel; man får den efter att man har varit statsråd länge. I andra länder har den andra betydelser. Men den har otvivelaktigt gett oss fördelar, vilket är en bra ordning.

På frågan om vilka som informerats om att vice statsministern inte var statsministerns ställföreträdare svarade Löfven att han informerar inte om vilka beslut som han inte fattar. Han informerar om vilka beslut som tas. Han fattar beslut om vilka statsråd som utses och vilka § 5-förordnanden som ges. Om han hade utsett en ställföreträdare hade det meddelats. När det inte görs föreskriver regeringsformen att det är den som har varit statsråd längst tid som fullgör statsministerns uppgifter när statsministern inte kan.

Det fanns enligt Löfven anledning att redovisa för talmannen hur det förhöll sig. Finns det inget beslut fattat om ställföreträdare för statsministern träder den in som har varit statsråd längst tid.

Löfven anförde att man har informerat precis enligt gängse rutiner. Man lämnar information regelbundet till hovet också vid regeringens bildande, och Löfven utgår från att det också framgick där.

Utskottets ställningstagande

Utskottet kan inledningsvis konstatera att benämningen ”vice statsminister” har använts i olika sammanhang för den person som statsministern har utsett

till ställföreträdare enligt 6 kap. 10 § första meningen RF, även om ”vice statsminister” inte omnämns i regeringsformen.

Vid regeringsbildningen 2014 anmälde tillträdande statsminister Stefan Löfven i riksdagens kammare att Åsa Romson var statsråd, vice statsminister och chef för Miljödepartementet. Något meddelande om att statsministern hade utsett en ställföreträdare enligt 6 kap. 10 § första meningen RF har dock inte lämnats till riksdagen.

Enligt utskottets uppfattning har inga formella fel begåtts; statsministerns ställföreträdare är den av de tjänstgörande statsråden som varit statsråd längst tid om inte något särskilt beslut om ställföreträdare fattats. Utskottet vill dock framhålla vikten av att det inte heller utanför regeringen bör råda något tvivel om vem som ersätter statsministern om han eller hon skulle ha förhinder. Den ordning i vilken andra statsråd träder in om statsministern har förhinder måste vara tydligt klarlagd, inte minst i en krissituation. Genom att ge titeln vice statsminister en annan innebörd än vad som gjorts tidigare och som därtill inte fullt ut svarar mot den gängse betydelsen av ordet ”vice” finns en risk för glapp mellan omgivningens förväntningar och den ordning som faktiskt gäller.

I granskningen har framkommit att bara en snäv krets har informerats explicit om vem som varit statsministerns ställföreträdare. Det har uppenbarligen funnits skäl att en tid efter regeringsbildningen informera talmannen om att någon annan än vice statsministern är ställföreträdare för statsministern. Statsministern har uppgett att informationen kunde ha varit bättre.

Utskottet anser att informationen borde ha varit tydligare. En lämplig ordning kan vara att en statsminister i samband med regeringsbildningen ser till att informera riksdagen om vem som ersätter statsministern om han eller hon har förhinder. Detta gäller oavsett om en ställföreträdare utses enligt 6 kap. 10 § första meningen RF eller inte. Det är naturligt att dessa uppgifter också delges statschefen. Även allmänheten bör enkelt kunna ta del av dessa uppgifter. Om förhållandena förändras bör självklart information om detta lämnas.

5.4 Finansministerns agerande efter uppgifter om manipulerade utsläppsvärden hos en fordonstillverkare

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1169-2015/16), *bilaga A5.4.1*, begärs det att utskottet granskar finansminister Magdalena Anderssons och regeringens agerande vad gäller den utredning som Finansdepartementet enligt finansministern har inlett av Volkswagen. Vidare bör utskottet enligt anmälan granska de uttalanden som finansministern har gjort i fråga om Volkswagenärendet.

I anmälan anför att finansminister Magdalena Andersson har reagerat kraftigt på de manipulationer vid olika tester som Volkswagen påstås ha gjort, och i en intervju i Dagens Nyheter den 1 oktober 2015 berättade hon bl.a. följande.

Finansdepartementet har nu uppmärksammat problemet och börjat titta på frågan. Bland annat har departementet begärt information från VW om hur många av de misstänkta bilarna som klassats som miljöbilar. Utgångspunkten är att Sverige kan ha betalat ut skattesubventioner till VW:s miljöbilar på felaktiga grunder.

– Vi måste få information om det är så att svenska staten på något sätt lidit skada av det här genom att beskattningen har blivit fel. Om det är så att svenska staten lidit skada av det här så kommer vi att väldigt noga analysera vad det finns för möjligheter att vidta åtgärder, säger finansminister Magdalena Andersson.

Hon vill inte gå in på om staten kan komma att kräva ersättning från VW eller vilka andra åtgärder som kan bli aktuella eftersom rättsläget är oklart.

– Det är för tidigt att säga det nu. Först måste vi göra beräkningar på hur stor en sådan skada skulle kunna vara.

Magdalena Andersson säger att hon förväntar sig att VW återkommer med information ”så fort som möjligt”. Därefter ska finansdepartementet gå vidare med frågan.

Enligt anmälaren framstår det som att Finansdepartementet med finansministerns gillande har inlett en skatterättslig återkravsutredning av ett slag man kunde förvänta sig skulle genomföras av Skatteverket. Naturligtvis måste regeringen enligt anmälaren kunna skaffa sig en bild av sådant som påverkar statens finanser. I Sverige är dock, fortsätter anmälaren, rågången tydlig mellan förvaltningsmyndigheterna å ena sidan och regeringen och statsråden å andra sidan. Finansministerns uttalanden ger enligt anmälaren upphov till frågor ur två perspektiv. Om Finansdepartementet har inlett en skatterättslig återkravsprocess blir frågan varför inte Skatteverket bedriver detta arbete.

Vidare anför anmälaren att om Finansdepartementet inte har inlett en egen utredning innebär uttalandena i stället att finansministern öppet spekulerar i eventuella rättsliga processer från statens sida, vilket kan ge signaler till myndigheterna på ett sätt som riskerar att påverka deras agerande.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Miljö- och energidepartementet och Finansdepartementet, *bilaga A5.4.2*.

Utredning i ärendet

Uppgifter i massmedierna

På Dagens Nyheters webbplats (dn.se) publicerades den 30 september 2015 en artikel med rubriken Finansministern vill agera mot Volkswagen. I artikeln uttalar finansminister Magdalena Andersson det som framgår av anmälan. Vidare framgår att statsrådet Åsa Romson har kallat till sig den svenska

ledningen för Volkswagen. Det framgår även att Riksenheten mot korruption har öppnat ett ärende vad gäller Volkswagen.

Skattebefrielse för miljöbilar

Transportstyrelsen har med anledning av frågor om Volkswagen och manipulation av utsläppsvärden gått ut med information på sin webbplats (transportstyrelsen.se). Av informationen framgår följande.

Personbilar, husbilar, lätta lastbilar och lätta bussar som uppfyller särskilda miljökrav och som tas i trafik för första gången skattebefrias. Skattebefrielsen innebär att fordonsägaren inte behöver betala fordonsskatt under de fem första åren från det att fordonet togs i trafik. Det gäller även fordon som importeras till Sverige. Transportstyrelsen ansvarar för att kontrollera om ett fordon som tas i trafik för första gången uppfyller miljökraven som innebär att den ska skattebefrias.

Majoriteten av alla Volkswagenbilar som säljs i Sverige har godkänts i Tyskland. Det finns en överenskommelse mellan länder i EU att acceptera godkännanden som har utfärdats ett annat EU-land.

Ansvaret att kontakta tillverkaren och utreda om fordonen avviker från ställda krav ligger på Tysklands typgodkännandemyndighet, Kraftfahrt-Bundesamt (KBA).

Den 29 september 2015 anförde Transportstyrelsen att den inte visste hur många fordon det rörde sig som och att uppgifterna som svensk media publicerat baseras på mycket grova uppskattningar. När KBA fått information av Volkswagen skulle Transportstyrelsen kunna göra ett mer ”exakt uttag”. Med tanke på att Transportstyrelsen inte hade fått all information som behövdes var det inte heller klart vilka åtgärder som myndigheten kommer att vidta. Vidare uppges att Transportstyrelsen åter kontaktat Volkswagen Sverige för att få information och påkallat behovet av att snarast få veta vad som hänt, att Volkswagen Sverige svarat att de inväntar besked från Volkswagen Tyskland och att de skulle återkomma så snart de hade mer detaljerad information. Transportstyrelsen ansåg att det lämpligaste sättet var att invänta den undersökning och de åtgärder som KBA kommer fram till och Transportstyrelsen kunde inte se att extra mätningar på nationell nivå kunde ge ytterligare information eller klarhet i frågan på ett snabbt och effektivt sätt. Transportstyrelsen hade också fortsatt kontakt med KBA.

Den 2 oktober 2015 anförde Transportstyrelsen att man behövde mer fakta innan man kunde dra definitiva slutsatser om fordon har fått subventioner på felaktiga grunder. Transportstyrelsen uppgav vidare att man förde en kontinuerlig dialog med KBA och att Transportstyrelsen avvaktade besked från dem och Volkswagen. Samtidigt såg myndigheten över vilka möjligheter som finns att agera mot en fordonstillverkare i en situation som denna när uppgifter visar sig vara oriktiga.

Den 15 oktober 2015 meddelade KBA vilka modeller som ska återkallas. Återkallelserna ska genomföras under 2016.

Den 4 november 2015 anförde Transportstyrelsen att den bevakar frågan genom dialog med KBA och Svenska Volkswagen och att den för närvarande inte kunde svara på hur och om Sverige kommer att agera mot Volkswagen, utan det är en fråga för de politiska beslutsfattarna och Skatteverket när väl omfattningen blir känd.

Gällande ordning

Regeringen styr riket; det framgår av 1 kap. 6 § regeringsformen. Med undantag för vissa ärenden som gäller verkställighet inom Försvarsmakten avgörs regeringsärenden, enligt 7 kap. 3 § regeringsformen, av regeringen vid regeringssammanträde. Beslutsfattandet i regeringen sker således genom kollektivt fattade beslut. Regeringsformen tar därmed i princip avstånd från ministerstyre, dvs. rätten för ett statsråd att även statsrättsligt sett avgöra regeringsärenden. Enligt Grundlagberedningen har det ansetts bäst förenligt med det svenska systemet med självständiga ämbetsverk att rätten att ge direktiv till förvaltningsmyndigheterna ligger hos regeringen kollektivt (SOU 1972:15 s. 80).

Statliga förvaltningsmyndigheter lyder, enligt 12 kap. 1 § regeringsformen, under regeringen i den mån de inte enligt regeringsformen eller annan lag är myndigheter under riksdagen. Av bestämmelsen följer att myndigheterna i princip är skyldiga att följa de föreskrifter av allmän natur och direktiv för särskilda fall som regeringen meddelar (prop. 1973:90 s. 397). Ett enskilt statsråd har inte rätt att befalla över myndigheterna.

Regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna är begränsad i två avseenden. För det första följer en begränsning av legalitetsprincipen, dvs. principen om den offentliga maktens lagbundenhet (1 kap. 1 § regeringsformen). Alla samhällsorgan, inklusive regeringen, är bundna av gällande rätt. Regeringen får således inte utfärda föreskrifter till myndigheterna i strid med gällande rätt. För det andra följer en begränsning av 12 kap. 2 § regeringsformen. Enligt denna bestämmelse får ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpning av lag. Avsikten med dessa begränsningar av regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna är att garantera den enskildes rättssäkerhet (prop. 1973:90 s. 397).

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 uttalandet varit

ägnat att påverka förvaltningsmyndigheters grundlagsreglerade självständighet, dvs. om det varit statsrådets avsikt att påverka myndighetsutövning mot en enskild eller en kommun eller en 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 en 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 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 (bet. 2002/03:KU30 s. 150 f.).

I en granskning våren 2010 (bet. 2009/10:KU20 s. 150 f.) konstaterades 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 en 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.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på följande frågor.

- På vilken eller vilka myndigheter ankommer uppgiften att utreda Volkswagens agerande när det gäller utsläppsvärden och därefter vidta eventuella åtgärder riktade mot Volkswagen?
- Vilka förfrågningar har ställts till Volkswagen från Finansdepartementet med anledning av uppgifterna vad gäller Volkswagenbilarnas utsläppsvärden?
- Pågår det någon utredning inom Finansdepartementet eller har någon utredning beslutats om utsläppsvärdena och deras påverkan på svenska skattebeslut? Om svaret är ja: Vad är syftet med utredningen? Av vilket skäl genomförs den i Regeringskansliet och inte vid en förvaltningsmyndighet? Har det förekommit kontakter mellan Regeringskansliet och

Transportstyrelsen respektive Skatteverket i de frågor som behandlas i utredningen?

- Hur förhåller sig eventuella utredningsåtgärder inom Finansdepartementet till reglerna i 12 kap. 2 § regeringsformen?
- Vilka kommentarer föranleder det som anges i anmälan om att finansministerns uttalanden om eventuella rättsliga processer från statens sida kan ge signaler till myndigheterna på ett sätt som kan riskera att påverka deras agerande?
- Har regeringen beslutat något uppdrag till Transportstyrelsen eller Skatteverket med anledning av Volkswagens utsläppsvärden?
- Vilka kommentarer och upplysningar i övrigt föranleder anmälan och denna promemoria?

Som svar på frågorna fick utskottet den 15 mars 2016 svarspromemorior som upprättats inom Miljö- och energidepartementet och Finansdepartementet (bilaga A5.4.3).

I svarspromemorian från Miljö- och energidepartementet anføres att de svenska bestämmelserna för hur bilar ska godkännas i EU baseras på det s.k. typgodkännandedirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/46/EG av den 5 september 2007). I varje medlemsland ska det finnas en nationell godkännandemyndighet som utfärdar typgodkännanden. I Sverige har Transportstyrelsen utsetts som godkännandemyndighet. Ett godkännande utfärdat i ett land gäller i hela EU. En biltillverkare får välja vilken av de 28 godkännandemyndigheterna som ska pröva frågan om godkännande.

Vidare anføres i svarspromemorian att Volkswagens bilar är godkända i Tyskland av den tyska godkännandemyndigheten Kraftfahrt-Bundesamt (KBA). Det innebär att det är KBA:s ansvar att utreda Volkswagens agerande och vidta eventuella åtgärder.

I promemorian anføres också att KBA har ställt krav på Volkswagen att vidta åtgärder för att säkerställa att produktionen av de berörda bilarna uppfyller alla kraven i bilens typgodkännande. KBA har även tillsammans med Volkswagen tagit fram ett åtgärdsprogram för de bilar som finns i trafik och som tagits i bruk med stöd av utfärdat typgodkännande. Om Volkswagen inte följer uppställda krav och vidtar åtgärder kan KBA besluta att återkalla Volkswagens intyg om godkännande för de berörda bilarna. Utan detta intyg får Volkswagen inte saluföra nya bilar på EU:s marknad.

Enligt promemorian är det Transportstyrelsens uppgift att informera KBA om brister påträffas och begära att KBA agerar för att komma till rätta med dem. Transportstyrelsen har också till uppgift att bevaka att Volkswagen på den svenska marknaden vidtar de åtgärder som KBA beslutat om.

I svarspromemorian från Finansdepartementet anføres som svar på frågan om vilka förfrågningar som ställts till Volkswagen med anledning av uppgifterna om Volkswagenbilarnas utsläppsvärden att det inte har gjorts några sådana förfrågningar från Finansdepartementet.

Vidare anförs i promemorian att det inom Finansdepartementet varken pågår eller har beslutats någon utredning om utsläppsvärdena och deras påverkan på svenska skattebeslut. När det framkom uppgifter om att Volkswagen skulle ha manipulerat mjukvara för att få lägre utsläppsvärden, gjordes det inom Finansdepartementet en intern analys av vilka eventuella skattemässiga effekter manipulationen allmänt sett skulle kunna ha gett upphov till med hänsyn till utformningen av regelverken. I samband med analysen hade Finansdepartementet kontakt med Skatteverket och Transportstyrelsen för att få information. Det kan i sammanhanget noteras att det är de enskilda fordonsägarna som är skattskyldiga för vägtrafikskatt, inte Volkswagen i egenskap av fordonstillverkare.

Det anförs i promemorian att den interna analys som har vidtagits inte har bedömts stå i strid med regeringsformens bestämmelser om förvaltningens självständighet.

Som svar på frågan om vilka kommentarer som föranleds av det som anges i anmälan om att finansministerns uttalanden om eventuella rättsliga processer från statens sida kan ge signaler till myndigheterna på ett sätt som kan riskera att påverka deras agerande anförs i promemorian att uttalandet gjordes som ett led i den allmänna debatten som följde av uppgifterna om Volkswagens manipulation av mjukvara för att få lägre utsläppsvärden. Uttalandet var inte avsett att påverka förvaltningens självständighet enligt regeringsformen.

Vidare anges i promemorian att regeringen inte har beslutat något uppdrag till Transportstyrelsen eller Skatteverket med anledning av Volkswagens utsläppsvärden.

Utskottets ställningstagande

Av utredningen i ärendet framgår att det inte har gjorts några förfrågningar från Finansdepartementet till Volkswagen med anledning av Volkswagenbilarnas utsläppsvärden. I samband med en intern analys som gjordes inom Finansdepartementet var departementet däremot i kontakt med Skatteverket och Transportstyrelsen för att få information.

Finansministerns uttalanden i en tidningsintervju om att departementet måste få information och att hon förväntade sig att Volkswagen skulle återkomma med information kunde tolkas som att Finansdepartementet ställt frågor till Volkswagen och även övervägde att agera på andra sätt, vilket alltså inte var fallet. Finansministerns uttalanden kunde uppfattas på olika sätt och kunde därför ge en felaktig bild. Som utskottet uttalat tidigare gäller självklart att uttalanden av statsråd ska vara korrekta.

5.5 Närings- och innovationsministerns uttalande i en tidning

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 85-2015/16), *bilaga A5.5.1*, begärs att utskottet granskar om närings- och innovationsminister Mikael Damberg genom ett uttalande han gjort om organisationen Svenskt Näringsliv underlåtit att följa de plikter han har i egenskap av minister och departementschef.

Anmälan hänvisar till att Sverigedemokraterna approcherats av och samtalat med ett antal intresseorganisationer, däribland Svenskt Näringsliv. I samband med detta uttalade Mikael Damberg enligt en artikel i tidningen Dagens industri den 16 september 2015 att ”Svenskt Näringsliv måste vara öppet och transparent med hur man sköter de här kontakterna och hur man ser på SD”. Enligt anmälan torde det stå klart att Mikael Damberg gjort uttalandet i egenskap av näringsminister. Saklighetskravet i 1 kap. 9 § regeringsformen (RF) framhålls av anmälan som ett möjligt område för granskning. I den bedömningen bör det vägas in att Mikael Damberg är ansvarig minister för det område som han uttalat sig om. Anmälan framhåller att en regering är satt att tillgodose att rättigheterna i 2 kap. RF, t.ex. yttrande-, förenings- och informationsfrihet, efterlevs. Mikael Damberg har genom sitt uttalande gett uttryck för att grundläggande rättsprinciper inte bör gälla för organisationer som har kontakter med partier han inte gillar. Mikael Damberg har således underlåtit att följa de plikter han har i egenskap av minister och departementschef, anför anmälan.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som har upprättats inom Näringsdepartementet, *bilaga A5.5.2–3*. Vidare har utskottet hållit en utfrågning med närings- och innovationsminister Mikael Damberg, *bilaga B8*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

I en artikel i tidningen Dagens industri den 14 september 2015 uppgavs bl.a. att tjänstemän på Svenskt Näringsliv vid flera tillfällen försett Sverigedemokraterna med rapporter och policydokument. Enligt artikeln bekräftade Svenskt Näringsliv kontakterna.

Den 16 september 2015 publicerade Dagens industri en artikel (”Damberg kräver korten på bordet”) i vilken uppgavs att närings- och innovationsminister Mikael Damberg kräver att Svenskt Näringsliv redovisar hur kontaktema med SD ser ut. Mikael Damberg citerades: ”Svenskt Näringsliv måste vara öppet

och transparent med hur man sköter de här kontakterna och hur man ser på SD”.

Gällande ordning

Konstitutionsutskottets granskning

Konstitutionsutskottets granskning ska enligt 13 kap. 1 § RF avse statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Av en grundlagskommentar framgår att uttrycket tjänsteutövning inte är begränsat till statsrådets position som medlemmar av regeringen; utskottet kan granska även deras beslut och åtgärder såsom statsminister, departementschef eller statsråd. Statsrådets handlande utanför tjänsten är däremot inte föremål för utskottets granskning, vilket innebär att gränsdragningsproblem kan föreligga främst i förhållande till ett statsråds roll som partipolitiker (se Holmberg m.fl. Grundlagarna [1 januari 2015, Zeteo], kommentaren till 13 kap. 1 §).

Saklighetskravet

I 1 kap. 9 § RF föreskrivs en allmän regel om saklighet och opartiskhet i offentlig verksamhet. Enligt denna paragraf ska domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttäcka saklighet och opartiskhet. Denna s.k. objektivitetsprincip innebär att förvaltningsorgan och domstolar i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem de är satta 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). I förarbetena till den aktuella paragrafen uttalades att den inte bara avser domstolar och förvaltningsmyndigheter utan även ”andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen”, varmed det markerades att kravet även gäller bl.a. regeringen när den agerar som högsta förvaltningsmyndighet (prop. 1975/76:209 s. 138).

Den yttre ramen för objektivitetsprincipen följer av nämnda grundlagsbestämmelse medan dess närmare innehåll följer bl.a. av uttalanden av Justitieombudsmannen (JO) och Justitiekanslern (JK) samt av Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden vid dessa instansers prövning och granskning av konkreta myndighetsbeslut och myndigheters agerande.

Konstitutionsutskottet har tidigare redogjort mer utförligt för betydelsen av saklighetskravet i regeringsformen (bet. 2007/08:KU6 s. 14 f.). Utskottet refererade då bl.a. till en studie av Thomas Bull (”Objektivitetsprincipen”, i Marcusson [red], Offentlighetsprinciper, 2005, s. 71 f.), då docent i konstitutionell rätt vid Uppsala universitet. I studien går Bull igenom ett antal fall, från såväl domstolarna som JO och JK, där kraven på saklighet och opartiskhet kommit under rättslig prövning. En typ av fall gäller förekomsten av faktafel i ärendehantering, en andra typ gäller bristande rutiner vid ärendehantering, och en tredje typ av fall gäller uppträdanden och uttalanden.

Bull menar att grundlagens saklighetskrav i den sistnämnda typen av fall har medfört ett krav på hur anställda vid myndigheter ska uppföra sig vid kontakter med allmänheten. Detta betyder enligt Bull att saklighetskravet inte bara gäller vid handläggning av ärenden och de juridiska bedömningarna kring dessa, utan även vid faktiskt handlande och ren service gentemot medborgarna. Bull förklarar denna till synes vidsträckt tillämpning av 1 kap. 9 § RF med att det ytterst handlar om att upprätthålla förtroendet för den offentliga maktapparaten. Utskottet refererade i sammanhanget även till ett beslut av JK den 26 september 1994 (dnr 15 90-94-20) om huruvida en polismyndighet i den brottsbekämpande verksamheten hade lämnat vilseledande information till massmedier. I beslutet uttalade JK med hänvisning till saklighetskravet i regeringsformen att det givetvis bör gälla som en generell regel för all polisverksamhet liksom för all annan myndighetsverksamhet att uppgifter som myndigheter lämnar för publicering i medierna eller till allmänheten ska vara korrekta.

Grundläggande fri- och rättigheter

I 2 kap. RF finns bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter. I 1 § beskrivs de positiva opinionsfriheterna. Dit räknas bl.a. yttrandefriheten, informationsfriheten och föreningsfriheten. Av bestämmelsen framgår att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad

- yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor
- informationsfrihet: frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden
- föreningsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften.

De negativa opinionsfriheterna regleras i 2 §. Av bestämmelsen framgår bl.a. att ingen av det allmänna får tvingas till att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende.

Tidigare granskning

Saklighetskravet

Våren 1995 granskade utskottet regeringens information till hushållen inför folkomröstningen om ett 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 föranledde något uttalande från utskottet.

Våren 2012 granskade utskottet den dåvarande integrationsministerns publicering av myter om invandring på regeringens webbplats (bet. 2011/12:KU20 s. 154 f.). I anmälan angavs bl.a. att många av de påstådda myterna inte hade stöd i regeringens egna utredningar. I sitt ställningstagande hänvisade utskottet till objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF och framhöll att

denna princip bl.a. får anses innebära att information som utgår från det allmänna ska vara korrekt, vederhäftig och väl kontrollerad. Skulle informationen visa sig innehålla uppgifter av oriktigt eller inaktuellt slag måste åtgärder vidtas som korrigerar detta. Det sagda gällde enligt utskottet information av det slag som uppmärksammades i granskningen.

Våren 2015 granskade utskottet finansminister Magdalena Anderssons uttalanden i en intervju i Dagens Nyheter om de offentliga finanserna (bet. 2014/15:KU20 s. 250 f.). I artikeln uppgav finansministern bl.a. att statens finanser var i så dåligt skick att överskottsmålet kommer att nås tidigast under nästa mandatperiod och att regeringen inte kommer att genomföra några förslag som inte är fullt finansierade. När det gäller 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.” Utskottet konstaterade inledningsvis att statsråd i likhet med andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men att vissa särskilda hänsyn kan behöva tas. Det är vidare av stor vikt att statsråd deltar i samhällsdebatten, och det är också rimligt att statsråd använder de möjligheter som står till buds för att nå ut till allmänheten, anförde utskottet. När det gäller den aktuella granskningen noterade utskottet att Magdalena Andersson i sin roll som finansminister vid och i anslutning till en pressträff hade redovisat sin syn på läget i den svenska ekonomin. Utskottet uttalade att det hade valt att inte närmare analysera tillståndet i den svenska ekonomin vid ovannämnda tillfälle. Dock ville utskottet understryka att det givetvis är viktigt att finansministern vid det aktuella tillfället hade säkerställt att hennes uttalanden grundades på uppgifter som var korrekta. I den svarspromemoria som upprättats inom Finansdepartementet uppgavs att den ovannämnda redovisningen av ministern byggde på beräkningar och prognoser som tagits fram inom departementet. Granskningen gav i övrigt inte anledning till något uttalande av utskottet.

Våren 2015 granskade utskottet vidare statsministerns uttalanden i samband med riksdagens budgetbeslut (bet. 2014/15:KU20 s. 285 f.). I anmälan hänvisades till att statsministern vid flera tillfällen inför riksdagens budgetbeslut den 3 december 2014 uttalat att han och regeringen skulle avgå om allianspartiernas budget vann. Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden i fråga om uttalanden av statsråd. I det nu aktuella sammanhanget ville utskottet samtidigt understryka att det måste finnas utrymme för en regering att i svåra parlamentariska lägen göra nya politiska bedömningar och frångå tidigare uttalanden. Att ställa en s.k. kabinetsfråga innebär inte en konstitutionell förpliktelse för regeringen att avgå vid ett voteringsnederlag, anförde utskottet. Utskottet uttalade vidare att det inte gjorde någon annan bedömning än att statsministern i det avseende som den aktuella granskningen rörde hade handlat inom ramen för gällande ordning och på ett sätt som är förenligt med grunderna för det parlamentariska systemet.

Uttalanden av statsråd

Utskottet har vid ett flertal tillfällen granskat uttalanden av statsråd i olika sammanhang. Ofta har granskningen avsett om ett statsråd genom ett uttalande handlat i strid med gällande ordning i fråga om formerna för regeringens styrning av myndigheterna och domstolarnas självständiga ställning (se t.ex. bet. 1991/92:KU30 s. 43 f., bet. 1999/2000:KU20 s. 119 f., bet. 2003/04:KU20 s. 189 f. och s. 200 f., bet. 2004/05:KU20 s. 196 f. och bet. 2007/08:KU20 s. 163 f.). Våren 2007 gjorde utskottet en översiktlig genomgång av tidigare granskningar av uttalanden av statsråd i nämnda avseende (bet. 2006/07:KU20 s. 210 f.). Utskottet har i detta sammanhang framhållit att statsråd i likhet med alla andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang men att de med hänsyn till ett statsråds speciella ställning bör iaktta särskild försiktighet i vissa hänseenden, bl.a. i fråga om uttalanden som kan riskera domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas grundlagsfästa självständighet. Utskottet har ansett att man först och främst bör kunna utgå från att ett uttalande av ett statsråd gjorts i vederbörandes egenskap som statsråd och inte som partipolitiker. Utskottet har också ansett att avsikten med ett uttalande, dvs. vilket uppsåt ett statsråd haft med ett uttalande, samt hur uttalandet kunnat uppfattas av myndigheten i fråga måste tillmätas betydelse vid bedömningen av om ett uttalande kan uppfattas som en otillbörlig påverkan.

Våren 2002 granskade utskottet ett dåvarande statsråds offentliggörande av en aktieförsäljning (bet. 2001/02:KU20 s. 261 f.). Statsrådet lät via ett pressmeddelande offentliggöra att hon hade sålt av sitt innehav av aktier i Ericsson. I anslutning till pressmeddelandet publicerade Aftonbladet en artikel där statsrådet berättade varför hon hade sålt sina aktier. Statsrådet uppgav bl.a. att hon inte kunde ”kvarstå som aktieägare när företaget agerar så häpnadsväckande mot alla dem som har varslats eller är oroliga för Ericssons framtid. En ledning ska föregå med gott exempel”. På frågan om statsrådet inte trodde att ledningen för Ericsson tyckte att det var konstigt att regeringen lade sig i svarade hon: ”Det tror jag i och för sig att näringslivet tycker många gånger. Då får de väl tycka det då.” I artikeln ställdes frågan om statsrådet också hade uppmanat andra att sälja sina aktier i Ericsson. På den frågan svarade hon: ”Nej, eftersom det är en så dålig affär gör jag inte det. Det här är min egen grej.” Utskottet konstaterade 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 viss mån bör det enligt utskottet vägas in om statsrådet har ansvaret inom regeringen för den sakfråga som uttalandet avser, men mot bakgrund av regeringens kollektiva ansvar kan denna omständighet inte tillmätas avgörande betydelse. Utskottet framhöll vidare att det är av stor vikt att statsråd deltar i den allmänna debatt som pågår i samhället 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 statsrådsroll hade uttryckt sin åsikt om ett företags agerande och i det sammanhanget även hade redovisat sina aktiedispositioner, varav det sistnämnda var en offentlig uppgift. Utskottet

framhöll att statsråd bör inta en restriktiv hållning när det gäller offentliggörande av egna aktiedispositioner för att uttrycka gillande eller ogillande. Granskningen gav inte i övrigt anledning till något uttalande från utskottet.

Utskottet har vid några tillfällen granskat uttalanden och ageranden i samband med den s.k. Vaxholmstvisten.

Således granskade utskottet under riksmötet 2005/06 ett statsråds uttalanden om de statliga bolagens tillhörighet till arbetsgivarorganisationer (se bet. 2005/06:KU20 s. 156 f.). Den då aktuella anmälan avsåg uttalanden av statsrådet i form av ”hot” om vilken förhandlingsorganisation på arbetsmarknaden som statliga bolag under Näringsdepartementet skulle tillhöra. Enligt anmälan hade statsrådet i bl. a. Dagens Nyheter den 10 juni 2005 låtit meddela att han övervägde att låta de statliga bolagen lämna arbetsgivarorganisationen Svenskt Näringsliv, och bakgrunden var enligt anmälan bl.a. att Svenskt Näringsliv gett en ekonomisk garanti åt ett lettiskt byggföretags process i EG-domstolen som skulle klargöra om de svenska konfliktreglerna var förenliga med gemenskapsrätten.

Utskottet redogjorde i ärendet för regeringens förvaltningsmandat när det gäller statliga bolag, statliga bolags rättsliga ställning och former för ägarinflytande, regeringens ägarpolicy och för innebörden av termen illojal maktutövning. Vidare redogjordes för vissa iakttagelser och slutsatser som Riksrevisionen redovisat i sin årliga rapport 2005 samt för tidigare granskningar av om statsråd genom uttalanden handlat i strid mot gällande ordning. Utskottet uttalade i sitt ställningstagande följande.

I ärendet granskas uttalanden rörande statliga bolags medlemskap i arbetsgivarorganisation. Ett statsråd har självfallet, i likhet med alla andra medborgare, rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Statsråd måste dock iakta viss återhållsamhet bl.a. när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag.

Det i granskningsanmälan refererade uttalandet gäller inte myndigheter utan företag med statligt ägande. Det statliga ägandet företräds av regeringen. I sin ägarroll lyder regeringen under samma regler som andra bolagsägare. Ägarstyrningen av ett statligt bolag utövas således främst vid bolagsstämman, som är bolagets högsta beslutande organ. Att regeringen eller enskilda statsråd skulle styra de statliga bolagen genom uttalanden i media eller inlägg i den offentliga debatten är inte förenligt med aktiebolagslagens regler om ägarstyrning. Det får förutsättas att de statliga bolagen, som inte står under utskottets granskning, följer aktiebolagslagen.

Vad som framkommit i granskningen föranleder inget ytterligare uttalande från utskottets sida.

Våren 2008 granskade utskottet vidare två tidigare statsråds agerande i samband med Vaxholmstvisten (bet. 2007/08:KU20 s. 213 f.). Enligt anmälan skulle en representant för organisationen Svenskt Näringsliv vid två tillfällen ha kallats upp till Näringsdepartementet och hotats med politiska åtgärder mot organisationen om den inte avbröt sitt stöd till det aktuella lettiska företaget i en pågående domstolsprocess. Utskottet konstaterade att man tidigare granskat uttalanden av båda de berörda statsråden i Vaxholmstvisten. Den aktuella granskningen skilde sig från de föregående genom att den gällde uttalanden

som gjorts av två statssekreterare och riktats mot ett enskilt subjekt, nämligen organisationen Svenskt Näringsliv i form av en av dess företrädare. Utskottet erinrade om att statsråd och företrädare för statsråd bör iakttä försiktighet med vilka uttalanden de gör och att det måste ses som olyckligt om sådana uttalanden uppfattas som försök till otillbörlig påverkan på allmänna eller enskilda rättssubjekt. Utskottet kunde i sin granskning inte klarlägga vad som faktiskt uttalats vid det möte som var aktuellt i ärendet, och inte heller vad som varit avsikten med uttalandena eller hur dessa borde kunna uppfattas.

Promemorior från Regeringskansliet

Svarspromemoria den 4 februari 2016

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt svar på följande frågor:

1. Har Mikael Damberg uttalat sig på det sätt som anges i Dagens industri den 16 september 2015?

Om ja på fråga 1

2.
 - a. I vilket syfte gjorde Mikael Damberg uttalandet?
 - b. Vilka överväganden gjordes när det gäller vilka som skulle omfattas av uttalandet?
 - c. Förekom det några direkta eller indirekta kontakter mellan Mikael Damberg och Svenskt Näringsliv i samband med uttalandet?
 - d. Hade uttalandet föregåtts av överväganden kring hur uppgifter av det aktuella slaget skulle hanteras och i så fall vilka?
 - e. Av vilket skäl ansåg Mikael Damberg att Svenskt Näringsliv ”måste” vara öppet och transparent i det aktuella avseendet och hur svarar uttalandet mot fri- och rättighetsskyddet i RF?
3. Vilka kommentarer i övrigt ger anmälan och denna promemoria anledning till?

Som svar överlämnades den 4 februari 2016 en svarspromemoria som upprättats inom Näringsdepartementet, bilaga A5.5.2.

I svarspromemorian bekräftas att artikeln innehåller korrekta citat av de svar som statsrådet Mikael Damberg lämnat på Dagens industris frågor. Vidare anføres att statsrådet gjorde det aktuella uttalandet inom ramen för den allmänna debatten med anledning av medieuppgifter om Svenskt Näringslivs kontakter med Sverigedemokraterna. Med uttalandet avsåg statsrådet att ge uttryck för att Svenskt Näringsliv bör vara transparent med sitt förhållningssätt till Sverigedemokraterna. Statsrådets uttalande gjordes med utgångspunkt i uppfattningen att den politiska opinionsbildningen i Sverige i allmänhetens intresse bör präglas av öppenhet och transparens. Uttalandet har inte varit ägnat att påverka någons grundläggande fri- och rättigheter enligt 2 kap. RF. Inför uttalandet förekom inte några direkta eller indirekta kontakter mellan statsrådet och Svenskt Näringsliv. Efter uttalandet har dock företrädare för

Svenskt Näringsliv till statsrådet kort kommenterat uttalandet när de mött honom.

Svarspromemoria den 3 mars 2016

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt svar på följande frågor:

1. En mer detaljerad redogörelse önskas för vilka överväganden som gjordes innan Mikael Damberg gjorde det aktuella uttalandet och konstaterade att endast Svenskt Näringsliv och Sverigedemokraterna skulle omfattas av uttalandet.
2. I inkommet svar den 4 februari 2016 till konstitutionsutskottet står att Svenskt Näringsliv bör vara transparent i sitt förhållningssätt till Sverigedemokraterna. I den i granskningen aktuella tidningsartikeln står det att Svenskt Näringsliv måste vara öppet och transparent. I svaret på fråga 1 till konstitutionsutskottet framkommer att artikeln innehåller korrekta citat. Hur förhåller sig dessa två påståenden till varandra?
3. Hur förhåller sig Mikael Dambergs påstående att han uttalat sig i den allmänna debatten när han som ansvarig minister för bland annat näringslivsfrågor pekat ut två specifika föreningar varav den ena har näringslivsfrågor som sin specialitet?

Som svar överlämnades den 3 mars 2016 en svarspromemoria som har upprättats inom Näringsdepartementet (bilaga A5.5.3). I svarspromemorian anförts med hänvisning till svaret på fråga 2 i promemorian av den 2 februari 2016 att Mikael Damberg gjorde det aktuella uttalandet inom ramen för den allmänna debatten, som då specifikt handlade om just Svenskt Näringslivs kontakter med Sverigedemokraterna. Det var också med avseende på dessa kontakter som statsrådet kommenterade frågan till Dagens industri.

Vidare anförts i promemorian som svar på frågorna 2 och 3 att innebörden av de båda uttalandena i allt väsentligt är desamma, nämligen att ge uttryck för att Svenskt Näringsliv bör vara transparent med sitt förhållningssätt till Sverigedemokraterna. Som tidigare redovisats gjorde statsrådet uttalandet i Dagens industri med utgångspunkt i uppfattningen att den politiska opinionsbildningen i Sverige i allmänhetens intresse bör präglas av öppenhet och transparens.

Utfrågning med närings- och innovationsminister Mikael Damberg

I granskningen har utskottet hållit en utfrågning med närings- och innovationsminister Mikael Damberg, (bilaga B8).

Närings- och innovationsministern anförde att hans uttalande i Dagens industri var ett inlägg i den allmänna debatten. Uttalandet gjordes med utgångspunkt i uppfattningen att den politiska opinionsbildningen i Sverige i allmänhetens intresse bör präglas av öppenhet och transparens. Han anser att de som bildar opinion bör vara öppna med vilka politiska kontakter de har.

Uttalandet innehåller inte någon information om sakförhållanden i en viss fråga eller fakta i ett ärende. Närings- och innovationsministern lämnade följaktligen inte några oriktiga uppgifter genom sitt uttalande utan gav uttryck för en politisk uppfattning. Uttalandet gjordes inte inom ramen för någon myndighetsutövning utan är ett debattinlägg. Uttalandet riktade sig inte heller till någon myndighet eller domstol som har att avgöra ett ärende där Sverigedemokraterna eller Svenskt Näringsliv är part. Det innehöll inte något hot om sanktion eller andra åtgärder. Uttalandet innehöll inte heller i övrigt något som på något annat sätt kan betraktas som ett försök till otillbörlig påverkan gentemot någon part eller något intresse. Tvärtom skedde uttalandet i offentligheten, det lämnades i en tidning och gjordes inte bara med respekt för utan även med omsorg om opinionsfriheten i regeringsformen.

Närings- och innovationsministern anförde att han tror att det är uppenbart för den som är i god tro och studerar uttalandet att det inte är fråga om något påstående om att Svenskt Näringsliv enligt lag måste redovisa sina kontakter med Sverigedemokraterna, utan att uttalandet gav uttryck för en politisk uppfattning och utgjorde en argumentation i den allmänna debatten.

Utskottets ställningstagande

Statsråd har i likhet med andra rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Som tidigare anförts av utskottet bör statsråd dock i olika hänseenden iakttäta särskild försiktighet. Beträffande det i granskningen aktuella uttalandet konstaterar utskottet att det inte innehåller någon information om sakförhållanden i en viss fråga eller fakta i ett ärende, och det gjordes inte inom ramen för något regeringsärende eller riktade sig till någon myndighet eller domstol som har att avgöra ett ärende där den aktuella intresseorganisationen är part. Uttalandet innehöll inte heller något hot om sanktion eller andra åtgärder eller i övrigt något som på något annat sätt kan betraktas som ett försök till otillbörlig påverkan gentemot någon part eller något intresse. I granskningen har anförts att uttalandet gjorts inom ramen för den allmänna debatten.

Granskningen ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

5.6 Sjukvårdsministerns och jämställdhetsministerns uttalanden om en tingsrättsdom

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som kommit in till konstitutionsutskottet (dnr 650-2015/16), *bilaga A5.6.1*, begärs en granskning av statsråden Gabriel Wikströms och Åsa Regnérs uttalanden i förhållande till en dom som Jönköpings tingsrätt meddelat den 12 november 2015.

I anmälan uppmärksammas att Gabriel Wikström uttalade sig om domen på Twitter samma dag som domen meddelades, *bilaga A5.6.2*. I det aktuella Twittermeddelandet finns en länk till tingsrättens pressmeddelande, *bilaga A5.6.3*.

Enligt anmälaren är det svårt att tolka Gabriel Wikström på annat sätt än att han instämmer i rättsens bedömning och önskar göra denna åsikt känd, och eftersom uttalandet kommer innan domen vunnit laga kraft blir det också ett inlägg i en pågående rättsprocess.

Vidare uppmärksammas i anmälan att Gabriel Wikström och Åsa Regnérdagen efter att tingsrättens dom meddelats skrivit en debattartikel i Aftonbladet i vilken domen lyfts fram och refereras, *bilaga A5.6.4*.

Det begärs att konstitutionsutskottet granskar om Gabriel Wikström och Åsa Regnérdagen har försökt eller riskerat att påverka utgången av en rättsprocess.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Socialdepartementet, *bilaga A5.6.5*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Jönköpings tingsrätts dom den 12 november 2015 i mål T1781-14 gäller bl.a. en fråga om diskriminering. Tingsrätten har prövat om Region Jönköpings län (Regionen) har diskriminerat en barnmorska enligt diskrimineringslagen vid utebliven anställning i två fall och ansökan om anställning i ett fall. Tingsrätten fann sammanfattningsvis att barnmorskan inte hade diskriminerats. Domen har överklagats.

I två fall utgick tingsrättens bedömning i diskrimineringsfrågan från att barnmorskan hade sökt anställning samt att hon inte erhållit anställningen eftersom hon angett att hon på grund av sin tro inte kan medverka vid aborter. Tingsrätten ansåg att det krav som Regionen ställt i dessa fall, nämligen att den arbetssökande ska vara beredd att utföra samtliga de arbetsuppgifter som ingår i befattningen inklusive medverka vid utförande av aborter, är ett sådant krav som framstår som neutralt men som kan komma att särskilt missgynna personer med viss religion eller annan trosuppfattning. Tingsrätten ansåg att det av utredningen med tydlighet hade framkommit att organisationen av verksamheten vid kvinnoklinikerna är uppbyggd med utgångspunkt i att samtliga anställda ska vara delaktiga i all verksamhet som bedrivs där. Tingsrätten ansåg därför att det funnits ett berättigat syfte med kravet. Anledningen till att Regionen inte anställt barnmorskan var även att Regionen har en skyldighet att säkerställa att kvinnor har en reell tillgång till abort. Tingsrätten ansåg det mot den bakgrunden såväl lämpligt som nödvändigt att tillämpa det uppställda kravet.

I ett fall utgick tingsrättens bedömning i diskrimineringsfrågan från att Regionen avbrutit ett rekryteringsförfarande till ett sommarvikariat sedan det blivit en medial uppståndelse kring rekryteringen. Det hade vidare framkommit att mediabilden var att barnmorskan var en uttalad abortmotståndare och tog avstånd från aborter. Enligt tingsrättens bedömning var det klarlagt att dessa omständigheter var orsaken till att Regionen beslutade sig för att avbryta rekryteringsförfarandet. Här hade tingsrätten att bedöma om det villkor som Regionen tillämpat – att anställda på kvinnokliniken inte får ta offentligt avstånd från aborter – kan ses som ett krav som framstår som neutralt men som kan komma att särskilt missgynna personer med viss religion eller annan trosuppfattning. Tingsrätten kunde inte lägga någon allmän erfarenhetssats till grund för sin bedömning om personer med en djupt känd religiös övertygelse oftare tar offentligt avstånd från aborter än personer utan en sådan övertygelse. Tingsrätten ansåg det inte visat att något särskilt missgynnande av barnmorskan hade skett. Det villkor som ställts – att man som anställd vid kvinnokliniken inte får ta offentligt avstånd från aborter – saknar nämligen samband med den påstådda diskrimineringsgrunden, kränkning av religionsfriheten, anförde tingsrätten som fann att barnmorskan alltså inte diskriminerats på grund av sin religion.

Domen från Jönköpings tingsrätt gäller även en fråga om skadestånd med tillämpning av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR). Tingsrätten fann att barnmorskan haft tillgång till ett effektivt rättsmedel för den kränkning som hon påstår sig ha utsatts för, nämligen diskrimineringslagen. Hennes rätt till ersättning skulle därför prövas enligt diskrimineringslagen, vilket tingsrätten gjort. Någon prövning av om skadestånd ska dömas ut genom normutfyllnad av skadestånden med EKMR som grund ska därför inte göras, enligt tingsrätten.

Samma dag som domen meddelades publicerade Jönköpings tingsrätt ett pressmeddelande med följande lydelse:

Barnmorskan får inget skadestånd

Jönköpings tingsrätt meddelade i dag dom i målet där en barnmorska begärt skadestånd och diskrimineringsersättning av Region Jönköpings län.

Barnmorskan menade bl.a. att hennes religionsfrihet hade kränkts. Enligt domen är diskrimineringslagen ett tillräckligt skydd för religionsfriheten.

Tingsrätten bedömer vidare att villkoret att en barnmorska ska kunna utföra aborter är både lämpligt och nödvändigt. Tingsrätten anser därför inte att barnmorskan diskriminerats.

Region Jönköping ska därför inte betala någon ersättning till barnmorskan.

Pressmeddelandet finns i bilaga A5.6.3.

Samma dag, den 12 november 2015, skrev Gabriel Wikström på Twitter ”Bra och viktigt att Jönköpings tingsrätt idag konstaterar att abort är en arbetsuppgift för barnmorskor.” Gabriel Wikström lade där också en länk till tingsrättens pressmeddelande, se bilaga A5.6.2.

Påföljande dag, den 13 november 2015, publicerade Aftonbladet en debattartikel, undertecknad Gabriel Wikström Folkhälso-, sjukvårds- och idrottsminister samt Åsa Regnér Jämställdhetsminister, som samma dag även publicerades på regeringen.se; debattartikeln finns i bilaga A5.6.4. Den dom av Jönköpings tingsrätt som nämns i artikeln torde vara den som nämnts ovan i denna promemoria.

Gällande rätt

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 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 den viktiga rätts-säkerhetsprincipen 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 RF, SO, RO, version den 1 januari 2015, tredje upplagan med tillägg och ändringar).

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.

Ett uttalande vid en frågestund i riksdagen

Vid en frågestund den 3 mars 2016 ombads justitieminister Morgan Johansson att ge sin syn på relationen mellan rättsväsendet och den politiska makten och på om det är lämpligt att en minister kommenterar pågående polisutredningar.

Justitieministern lämnade följande svar:

Fru talman! Nej, det är naturligtvis inte lämpligt att gå in och spekulera kring skuldfrågan exempelvis eller vad gäller vittnesvärdering.

Sedan kan man som minister föra ett resonemang, med utgångspunkt från olika brott som har begåtts, om vad man kan göra utifrån ett brott och vad man ska vidta för eventuella politiska insatser för att se till att det inte upprepas framöver, men det är lite grann en annan sak. Men att gå in och försöka påverka eller spekulera kring pågående rättsprocesser avråder jag från. Det är inte lämpligt att göra som politiker. Och det gäller inte bara ministrar, det gäller nog också ledamöter i den här kammaren.

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 uttalandet 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 iakttas 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.) konstaterades 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 iakttas när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot enskilda eller tillämpning av lag. Om ett uttalande uppfattas ha gjorts av ett statsråd i denna egenskap, måste 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 den dåvarande justitieministern gjort i ett teveprogram 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 teveprogrammet. (Vad justitieministern uttalat framgår inte av konstitutionsutskottets betänkande.)

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 statsminister Fredrik Reinfeldt 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 statsminister Fredrik Reinfeldt uttalat:

Malmö, Lund och Region Skåne står redo att lägga nio miljoner kronor på att marknadsföra Kastrups flygplats.

- En tveksam satsning, tycker statsminister Fredrik Reinfeldt (M).
- Fullt rimligt, säger Mona Sahlin (S).

– – –

På riksplaneln är enigheten mindre. Fredrik Reinfeldt ser det som tveksamt att svenska kommuner och landsting slussar skattemedel till en utländsk flygplats.

- Det kan ju inte beskrivas som en kärnuppgift för en svensk kommun med sin kommunala kompetens, säger han.
- Vi moderater brukar säga att man ska vara aktsam om skattepengarna lokalt och se till att de verkligen går till skola, äldreomsorg och förskolor. Det är kärnuppgiften. Då ska man akta sig för att ha med allt för mycket ”annat” – lokala företag, marknadsföringsprojekt och liknande.
- Men det måste rimligen vara upp till Malmös förtroendevalda att förklara och försvara hur man resonerat i Malmö, tillägger statsministern.

I sitt ställningstagande omtalade utskottet vad det tidigare framhållit, nämligen att statsråd bör iakta försiktighet i vissa hänseenden samt att det bl.a. kan 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.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt svar på vissa frågor. Som svar överlämnades den 3 mars 2016 en promemoria som upprättats inom Socialdepartementet (bilaga A5.6.5).

Syftet med det uttalande (inklusive länkningen) som Gabriel Wikström formulerat i ett Twittermeddelande den 12 november 2016 var enligt promemorian att uttrycka stöd för gällande abortlagstiftning.

När det gäller *hur detta uttalande förhåller sig till bestämmelsen i 11 kap. 3 § regeringsformen* uppges i promemorian från Regeringskansliet att uttalandet var en del i den allmänna debatten om kvinnors rätt till abort. Uttalandet var inte avsett att påverka domstolarnas självständighet enligt regeringsformen.

Utskottets fråga om syftet med hänvisningen till Jönköpings tingsrätts dom den 12 november 2015 i debattartikeln den 13 november 2015 besvaras i promemorian med att artikeln föranleddes av att frågan om kvinnors rätt till abort på nytt aktualiserats i den politiska debatten genom att Kristdemokraterna på sitt riksting beslutat att arbeta mer aktivt för att personal inom vården ska ha rätt att vägra utföra aborter. Artikeln utgjorde ett inlägg i denna politiska debatt. Hänvisningen i domen utgjorde i sammanhanget en ren faktauppgift.

När det gäller *hur skrivningarna om domen i debattartikeln förhåller sig till bestämmelsen i 11 kap. 3 § regeringsformen* uppges i promemorian från Regeringskansliet att artikeln var en del i den allmänna debatten om kvinnors rätt till abort samt att hänvisningen till tingsrättsdomen inte var avsedd att påverka domstolarnas självständighet enligt regeringsformen.

Utskottets ställningstagande

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. 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.

Gabriel Wikström är statsråd med ansvar för folkhälsa och sjukvård. Genom sitt Twittermeddelande inklusive länken till pressmeddelandet om Jönköpings tingsrätt dom, har han gjort ett tydligt ställningstagande i förhållande till den icke lagakraftvunna domen. Enligt utskottet kommer uttalandet i konflikt med syftet i 11 kap. 3 § regeringsformen.

Gabriel Wikströms och Åsa Regnérs uttalande i den aktuella debattartikeln om samvetsfrihet eller vårdvägran, att Jönköpings tingsrätt konstaterat att

villkoret att en barnmorska ska kunna utföra aborter är både lämpligt och nödvändigt, får ses som en sakupplysning. Granskningen i denna del ger således inte anledning till något uttalande av utskottet.

5.7 Statsministerns och inrikesministerns uttalanden om en tingsrättsdom

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som kommit in till konstitutionsutskottet (dnr 953-2015/16), *bilaga A5.7.1*, begärs en granskning av vissa närmare angivna uttalanden i massmedier av statsminister Stefan Löfven och statsrådet Anders Ygeman i förhållande till en dom som Göteborgs tingsrätt meddelat den 14 december 2015.

I anmälan uppmärksammas att Stefan Löfven uttalat sig om domen i Svenska Dagbladet, och att Anders Ygeman uttalat sig om domen bl.a. i Sveriges Radio. (Se nedan under rubrik Bakgrund om uttalandena).

Enligt anmälaren är det svårt att tolka statsministerns och inrikesministerns uttalanden om tingsrättens dom på annat sätt än att de instämmer i rättsens bedömning och önskar göra denna åsikt känd. Eftersom uttalandena kommer innan domen vunnit laga kraft blir det också ett inlägg i en pågående rättsprocess. Särskilt allvarligt anser anmälaren det vara att två statsråd har uttalat sig om samma avgörande och att den främste av dem är statsministern; detta kan i förlängningen uppfattas som att de åsikter som getts till känna har ett bredare stöd i regeringen.

Det begärs att konstitutionsutskottet granskar om Stefan Löfven och Anders Ygeman genom sina uttalanden har riskerat att påverka utgången av en rättsprocess eller i övrigt inte har beaktat sin speciella ställning i förhållande till domstolarnas självständighet.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Regeringskansliet (Statsrådsberedningen och Justitiedepartementet), *bilaga A5.7.2*.

Utredning i ärendet

Göteborgs tingsrätts dom och uttalanden

I Göteborgs tingsrätts dom den 14 december 2015 i mål B 9086-15 dömdes två män för terroristbrott till fängelse på livstid. Domen har överklagats. I målet hade tingsrätten att ta ställning till (i huvuddrag)

- om de två männen finns med på tre filmer som åklagaren åberopat som bevisning
- om de två männen ska anses vara gärningsmän
- om gärningarna ska bedömas som terroristbrott
- påföljd.

I artikeln Lövven om terrordomen: ”En viktig signal” som publicerades på svd.se den 14 december 2015 uppges att Stefan Lövven tidigare under hösten sagt att Sverige har varit naivt när det handlar om terrorism och om svenskar som reser för att kriga med IS. Men dagens livstidsdomar mot de två männen i Göteborg beskriver Stefan Lövven 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 Lövven till SvD.

Samma dag uttalade sig Anders Ygeman, enligt uppgift i artikeln Inrikesminister Ygeman välkomnar unik terrordom som publicerades på sverigesradio.se den 14 december 2015. Enligt artikeln välkomnade Anders Ygeman den dagens domar, men tyckte samtidigt att det behövdes nya lagar. Därefter citeras Anders Ygeman 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 Anders Ygeman 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.

Politisk överenskommelse kring åtgärder mot terrorism

Den 10 december 2015 ingick Socialdemokraterna, Moderaterna, Miljöpartiet, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna en politisk överenskommelse kring åtgärder mot terrorism.

I överenskommelsen sägs under rubriken Skärpt och tidigare lagd kriminalisering av terrorkrigsresor att ”centralt för bekämpningen av terrorism är ett ändamålsenligt straffrättsligt regelverk. Arbetet med lagstiftning om straffansvar för resor med terrorismsyfte ska därför ges hög prioritet och en proposition beslutas senast den 23 december 2015.” Vidare nämns bl.a. att en skärpning av straffsatserna för terrorfinansieringsbrottet ingår i överenskommelsen samt att det pågår en utredning av kriminalisering av deltagande i

strid för terroristgrupper som ska vara färdig i juni 2016 där det bl.a. övervägs straffansvar för samröre med sådana grupper.

Överenskommelsen innehåller även avsnitt om snabbare stopp för missbruk av svenska pass, åtgärder mot illegala vapen och höjda straff för handgranater och explosivvaror, möjlighet att dela information digitalt för FRA, Must och Säpo vid Nationellt centrum för terrorhotsbedömningar m.m.

Gällande rätt

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 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 den viktiga rätts-säkerhetsprincipen 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 RF, SO, RO, version den 1 januari 2015, tredje upplagan med tillägg och ändringar).

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.

Ett uttalande vid en frågestund i riksdagen

Vid en frågestund den 3 mars 2016 ombads justitieminister Morgan Johansson att ge sin syn på relationen mellan rättsväsendet och den politiska makten och på om det är lämpligt att en minister kommenterar pågående polisutredningar.

Justitieministern lämnade följande svar:

Fru talman! Nej, det är naturligtvis inte lämpligt att gå in och spekulera kring skuldfrågan exempelvis eller vad gäller vittnesvärdering.

Sedan kan man som minister föra ett resonemang, med utgångspunkt från olika brott som har begåtts, om vad man kan göra utifrån ett brott och vad man ska vidta för eventuella politiska insatser för att se till att det inte upprepas framöver, men det är lite grann en annan sak. Men att gå in och försöka påverka eller spekulera kring pågående rättsprocesser avråder jag från. Det är inte lämpligt att göra som politiker. Och det gäller inte bara ministrar, det gäller nog också ledamöter i den här kammaren.

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 uttalandet 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 teveprogram om ett enskilt brottmål: En far till ett barn hade genom laga kraftvunnen dom hade 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 teveprogrammet. (Vad justitieministern uttalat framgår inte av konstitutionsutskottets betänkande.)

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 statsminister Fredrik Reinfeldt 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 statsminister Fredrik Reinfeldt 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 riksplanet är enigheten mindre. Fredrik Reinfeldt ser det som tveksamt att svenska kommuner och landsting slussar skattemedel till en utländsk flygplats.

– Det kan ju inte beskrivas som en kärnuppgift för en svensk kommun med sin kommunala kompetens, säger han.

– Vi moderater brukar säga att man ska vara aktsam om skattepengarna lokalt och se till att de verkligen går till skola, äldreomsorg och förskolor. Det är kärnuppgiften. Då ska man akta sig för att ha med allt för mycket ”annat” – lokala företag, marknadsföringsprojekt och liknande.

– Men det måste rimligen vara upp till Malmös förtroendevalda att förklara och försvara hur man resonerat i Malmö, tillägger statsministern.

I sitt ställningstagande omtalade utskottet vad det tidigare framhållit, nämligen att statsråd bör iakta 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.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt svar på vissa frågor. Som svar överlämnades den 3 mars 2016 promemorior som upprättats inom Regeringskansliet (Statsrådsberedningen och Justitiedepartementet, bilaga A5.7.2).

I promemoriorna bekräftas att Stefan Löfven och Anders Ygeman gjort de respektive uttalanden som återgetts ovan i avsnittet Bakgrund.

Som kommentarer till hur respektive *uttalande förhåller sig till bestämmelsen i 11 kap. 3 § regeringsformen* anges följande i promemorian:

Uttalandet av Stefan Löfven gjordes som ett led i den allmänna debatten och avsåg att kommentera vikten av lagstiftning mot terrorism i ljuset av den överenskommelse kring åtgärder mot terrorism som nyligen hade ingåtts mellan regeringen och de borgerliga partierna. Uttalandet var inte avsett att påverka domstolarnas självständighet enligt regeringsformen.

Uttalandena av Anders Ygeman gjordes mot bakgrund av den överenskommelse kring åtgärder mot terrorism som nyligen hade ingåtts mellan regeringen och de borgerliga partierna. Avsikten med uttalandena var att kommentera behovet av ytterligare lagstiftningsåtgärder mot terrorism. Uttalandena gjordes som ett led i den allmänna debatten och var inte avsedda att påverka domstolarnas självständighet enligt regeringsformen.

Utskottets ställningstagande

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.

5.8 Inrikesministerns uttalande om en åklagares bedömning av häktningsskäl i ett enskilt ärende

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1255-2015/16), *bilaga A5.8.1*, begärs en granskning av statsrådet Anders Ygemans uttalanden i en intervju med Nyheterna i TV4 den 13 augusti 2015. I anmälan anförts bl.a. att Anders Ygeman kommenterar att en person som var misstänkt för flera allvarliga brott inte begärts häktad av åklagaren och att inrikesministern gör uttalanden om åklagarens bedömning av skälen för häktning.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Justitiedepartementet, *bilaga A5.8.2*.

Utredning i ärendet

Kort bakgrund

Ett nyhetsinslag på Nyheterna i TV4 den 13 augusti 2015 gällde hot och våld mot EU-migranter i Kista Centrum utanför Stockholm. Ungefär 200 EU-migranter som tidigare funnits i Kista Centrum hade, enligt inslaget, flyttat därifrån efter att en 25-årig man vid upprepade tillfällen utsatt EU-migranterna för hot och våld i uttalat syfte att driva bort dem från centrumet. Mannen hade,

uppgavs det i inslaget, gripits och häktats ett flertal gånger men släppts fri av åklagare i väntan på åtal. Under tiden hade han fortsatt begå brott.

En polisman som intervjuades i inslaget uppgav att polisen har ”vetat hela tiden vem gärningsmannen har varit; han har varit känd för oss och dem som varit utsatta. Vi kan konstatera att det tydligen inte har varit tillräckligt och det känns ju klart frustrerande.”

Därefter sägs i inslaget att Anders Ygeman är mycket kritisk till situationen, vilket följs av ett uttalande av Anders Ygeman:

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.

Gällande rätt

I 12 kap. 2 § regeringsformen föreskrivs att ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag. (När det gäller domstolarnas självständighet finns en motsvarande regel i 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 rätts-tillämpande verksamhet.

Ett uttalande vid en frågestund i riksdagen

Vid en frågestund den 3 mars 2016 ombads justitieminister Morgan Johansson att ge sin syn på relationen mellan rättsväsendet och den politiska makten och på om det är lämpligt att en minister kommenterar pågående polisutredningar.

Justitieministern lämnade följande svar:

Fru talman! Nej, det är naturligtvis inte lämpligt att gå in och spekulera kring skuldfrågan exempelvis eller vad gäller vittnesvärdering.

Sedan kan man som minister föra ett resonemang, med utgångspunkt från olika brott som har begåtts, om vad man kan göra utifrån ett brott och vad man ska vidta för eventuella politiska insatser för att se till att det inte upprepas framöver, men det är lite grann en annan sak. Men att gå in och försöka påverka eller spekulera kring pågående rättsprocesser avråder jag från. Det är inte lämpligt att göra som politiker. Och det gäller inte bara ministrar, det gäller nog också ledamöter i den här kammaren.

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 över-

siktlig 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 uttalandet 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 iakttas 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.

Våren 2006 (bet. 2005/06:KU20 s. 173 f.) granskade utskottet ett antal uttalanden som statsrådet Morgan Johansson gjort i samband med att Migrationsverket polisanmälde fall av misstanke om vanvård av asylsökande barn. I en artikel i Dagens Nyheter den 26 november 2005 anges som bakgrund bl.a. att Migrationsverket misstänker att flyktingfamiljer medvetet vanvårdar sina apatiska barn och har överlämnat tretton fall till Rikskriminalpolisens rotel för illegal invandring. På frågan ”Du har fått kritik för att du skjuter skulden för de apatiska barnen från den svenska asylpolitiken till föräldrarna. Hur ser du på detta?”, svarade Morgan Johansson:

Från en del barnläkarhåll har det hävdats att det inte förekommer några övergrepp. Har man som jag jobbat med sociala frågor lär man sig snabbt att inte utesluta någonting. Vi ser så mycket av vad vuxna kan utsätta barn för.

De allra flesta barn mår dåligt av stressituationen i samband med asylprövningen, och sen kan det finnas annat bakom, och då ska vi inte rygga för det.

I Sveriges Radio den 23 november 2005 fick Morgan Johansson frågan ”Du lutar åt att det finns flyktingfamiljer som har gjort så här?”. Morgan Johansson svarade:

Uppgifterna finns ju där. Nu får vi se hur myndigheterna går vidare med det här. Men jag håller det inte alls för otroligt.

Utskottet anförde i sitt ställningstagande att i den situation som uppstått efter Migrationsverkets polisanmälan fanns ett intresse av att Morgan Johansson som statsråd med ansvar för socialtjänstfrågor skulle ge en kommentar. Enligt utskottet hade han givetvis ändå kunnat avstå från att yttra sig och borde i varje fall ha uttalat sig med större försiktighet.

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 iakttas när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot enskilda eller tillämpning av lag. Om ett uttalande uppfattas ha gjorts av ett statsråd i denna egenskap, måste 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.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt svar på vissa frågor. Som svar överlämnades den 3 mars 2016 en promemoria som har upprättats inom Justitiedepartementet (bilaga A5.8.2).

När det gäller *syftet med Anders Ygemans uttalande i TV4:s Nyheterna den 13 augusti 2015* anges i promemorian från Regeringskansliet att uttalandet avsåg att kommentera uppgifterna i nyhetsinslaget om hot och våld mot EU-migranter i Kista Centrum utanför Stockholm.

Hur uttalandet förhåller sig till bestämmelsen i 12 kap. 2 § regeringsformen kommenteras i promemorian enligt följande. ”Uttalandet gjordes utifrån de omständigheter som presenterades i nyhetsinslaget. Det återspeglade bl.a. en frustration över de konsekvenser som situationen hade lett till och som Polisen hade gett uttryck för. Uttalandet var inte avsett att påverka förvaltningens självständighet enligt regeringsformen.”

Utskottets ställningstagande

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.

5.9 F.d. klimat- och miljöministerns uttalanden om rättsläget vad gäller förbjuden båtfärg

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1257–2015/16), *bilaga A5.9.1*, begärs en granskning av dåvarande klimat- och miljöminister, tillika vice statsminister, Åsa Romsons uttalanden om rättsläget vad gäller en förbjuden bottenfärg som använts till ministerns båt.

Anmälaran hänvisar till en artikel som Expressen publicerade den 6 oktober 2014. Enligt artikeln hade Romson bottenmålat sin husbåt med en förbjuden kopparfärg. Romson poängterade att det inte var hon som hade inhandlat den förbjudna färgen utan hennes sambo och kompisar till honom. Detta kom – anför anmälaran – att bli Romsons linje under den efterföljande medie-debatten. Enligt anmälaran ändrade Romson strategi när hon i juni 2015 intervjuades av tidningen På Kryss. Nu påstod hon att färgen var tillåten. Enligt uppgift hänvisade Romson till ett undantag från Kemikalieinspektionens regler som i sin tur hänvisar till ett EU-direktiv.

Enligt anmälaran ankommer det inte på Romson som minister att uttala sig om hur lagar och andra bestämmelser om båtfärg ska tolkas och därmed hur de ska tillämpas av ansvariga myndigheter och av rättsväsendet. I den aktuella situationen framstår hennes agerande som särskilt olämpligt, eftersom hon gjorde en tolkning av regelverken för att bedöma ifall hennes sambo hade handlat i strid med gällande rätt eller inte, när han köpte och använde båtfärgen.

Anmälaran hänvisar till att konstitutionsutskottet vid upprepade tillfällen har granskat om uttalanden av statsråd riskerat att påverka myndigheters tillämpning av lag eller handläggning av ärenden om myndighetsutövning mot enskild, och därigenom stått i strid med det grundlagsfästa förbudet mot ministerstyre. Genom sina uttalanden om tolkningen av gällande rätt vad avser båtfärger har Romson agerat på ett sätt som kan riskera att påverka ansvariga myndigheters tillämpning av lagar och andra bestämmelser, hävdar anmälaran.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som har upprättats inom Miljö- och energidepartementet, *bilaga A5.9.2*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Förbudet mot ministerstyre

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 regeringsammansammanträde (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 framgår att under regeringen lyder statliga förvaltningsmyndigheter som inte är myndigheter under riksdagen. Av bestämmelsen följer att myndigheterna i princip är skyldiga att följa de föreskrifter av allmän natur och de direktiv för särskilda fall som regeringen meddelar (prop. 1973:90 s. 397). Regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna begränsas av regeringsformen i två avseenden. För det första följer en begränsning av legalitetsprincipen, dvs. principen om den offentliga maktens lagbundenhet (1 kap. 1 § 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.).

I konstitutionsutskottets betänkande 1973:26 (s. 71) framhölls att förbudet mot direktiv i särskilda fall i fråga om ärenden som rör tillämpning av lag har det särskilda motivet att regeringen eller annan överordnad myndighet inte bör få ingripa i enskilda fall såvitt angår ämnen där den grundläggande normen beslutats av riksdagen. När det gäller myndighetsutövning mot en enskild garanterar paragrafen (nuvarande 12 kap. 2 § RF) dock att den beslutande förvaltningsmyndigheten är självständig och oberoende även i ärenden som rör tillämpning av regeringsförfordningar eller andra författningar av lägre valör än lag och sedvanerätt.

Uttrycket tillämpning av lag innefattar inte bara lagar som beslutats av riksdagen utan även verkställighetsföreskrifter till lagen (prop. 1973:90 s. 398). Av den s.k. verksledningspropositionen (prop. 1986/87:99 s. 25) framgår följande om uttrycket:

När det gäller uttrycket lagtillämpning bör här erinras om att detta avser tillämpningen av lagar och regeringens eller underordnade myndigheters verkställighetsföreskrifter till lagar. Beslut eller åtgärder som grundar sig på andra regeringsförfattningar, främst inom den s.k. restkompetensen enligt 8 kap. 13 § regeringsformen [nuvarande 8 kap. 7 §], eller på föreskrifter inom ramen för denna kompetens som utfärdats av andra myndigheter ligger alltså till största delen utanför definitionen av lagtillämpning i 11 kap. 7 § [nuvarande 12 kap. 2 §]. Men sådana författningar kan naturligtvis avse myndighetsutövning och därigenom träffas av begränsningsregeln.

Denna grundlagsskyddade frihet för myndigheterna att bestämma själva syftar primärt till att garantera rättssäkerheten vid en förvaltningsmyndighets handläggning av ett konkret ärende som rör myndighetsutövning eller tillämpning av lag och verkställighetsföreskrifter.

Detta innebär således att andra föreskrifter såsom förordningar faller utanför stadgandet så länge de inte innefattar myndighetsutövning (Bremdal, Att tala är silver men att tiga är guld? – Om ministerstyre och statsråds uttalanden, i Festskrift till Lena Marcusson, Allmänt och enskilt – offentlig rätt i omvandling, 2013, s. 50).

Sammantaget innebär denna reglering att regeringen har att styra riket genom kollektivt fattade beslut. Myndigheterna lyder under regeringen, vilket innebär att de i princip har att följa föreskrifter av allmän natur eller direktiv för särskilda fall som meddelats av regeringen genom kollektivt fattade beslut. Myndigheterna är tillförsäkrade självständighet i ärenden som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpning av lag.

Föremål för konstitutionsutskottets granskning

Föremål för konstitutionsutskottets granskning är enligt 13 kap. 1 § RF statsrådets tjänsteutövning. I fråga om denna granskning gäller inte någon begränsning till statsrådets position såsom medlemmar av regeringen. Utskottet kan granska även statsrådets beslut och åtgärder som statsminister, departementschef eller statsråd och undersöka om tendenser till ministerstyre av förvaltningen har förekommit. Däremot är det klart att statsrådets handlande utanför tjänsten inte är föremål för utskottets granskning (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 581).

F.d. ministerns uttalanden

Den 6 oktober 2014 publicerade Expressen en artikel med rubriken ”Åsa Romson målar med förbjuden färg”. Enligt artikeln har Romson använt en förbjuden kopparbaserad färg för att bottenmåla sin husbåt. Ministern understryker att färgen handlades av hennes sambo och kompisar till honom. Hon själv var inte med. I artikeln säger Romson att hennes uppfattning är att färgen är godkänd för fartyg och Östersjöbruk. Hon fortsätter:

Det har vi ställt frågor om till handlaren, men vi är medvetna om att den är kopparbaserad och det är i sig ett problem. Men vi förutsätter att det är så

låga halter och att kemikalieinspektionen har godkänt detta för Östersjöbruk.

Expressen uppger att det enligt Kemikalieinspektionen inte finns någon sådan tillåten färg av den typ som Romson använt.

Enligt TT den 3 juni 2015 ska Romson i en intervju i tidningen På Kryss ha gjort gällande att den giftiga färgen trots allt var tillåten att användas just för hennes båt. I intervjun hänvisar Romson till undantag från Kemikalieinspektionens regler som i sin tur hänvisar till ett EU-direktiv, som bl.a. handlar om ifall båten används för fritidsbruk eller inte. Men eftersom direktivet infördes i svensk lag först 1996 och båten är äldre än så, så träffar inte reglerna om fritidsbåt hennes och hennes sambos träskuta.

Men denna tolkning av reglerna underkänns av experter på Transportstyrelsen, uppger Expressen i en annan artikel den 22 juni 2015. En chef på Transportstyrelsen säger till Expressen att fritidsbåtar omfattas av förbudet och menar att Romson "hakat upp sig på" de konstruktionsmässiga kraven. Syftet med undantagen i fritidsbåtsdirektivet var att förhindra att mängder av gamla båtar plötsligt inte skulle vara tillåtna. Ett rent konsumentskydd, som inte kan tolkas baklänges på det sätt som Åsa Romson har gjort, uppger experten till Expressen.

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 uttalandet har varit ägnat att påverka förvaltningsmyndigheters grundlagsreglerade självständighet, dvs. om det har varit statsrådets avsikt att påverka myndighetsutövningen mot en enskild eller en kommun eller en myndighets tillämpning av lag eller om en myndighet har kunnat uppfatta sig som bunden av ett uttalande.

Vid riksmötet 1991/92 granskade utskottet fyra uttalanden som hade gjorts av olika statsråd (bet. 1991/92:KU30 s. 43 f.). En av granskningarna gällde vissa uttalanden om Jämställdhetsombudsmannens verksamhet som statsrådet Reidunn Laurén hade gjort i en debattartikel i Dagens Nyheter. I artikeln utvecklade statsrådet och en medförfattare sina synpunkter på den nya jämställdhetslagen och framförde bl.a. viss kritik mot tillämpningen av lagen.

Utskottet valde att behandla de fyra granskade uttalandena från principiella utgångspunkter, även om de var av olika karaktär och framhöll bl.a. följande (bet. 1991/92:KU30 s. 45):

Självfallet 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 det förhållandet att regeringsformen [...] uppställt vissa regler för myndigheternas självständighet i förhållande till

regeringen måste viss återhållsamhet iaktas när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag. Man bör således först och främst kunna utgå från att ett uttalande gjorts i vederbörandes egenskap av statsråd. Vid denna bedömning bör enligt utskottet i viss mån vägas in om statsrådet är ansvarig för den sakfråga uttalandet avser eller inte. Mot bakgrund av regeringens kollektiva ansvar kan dock denna omständighet inte tillmätas avgörande betydelse.

Utskottet anförde vidare:

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 myndighetens tillämpning av lag kan uttalandet vara att se som ett avsteg från reglerna i 11 kap. 7 § regeringsformen, vilket inte är godtagbart från konstitutionella utgångspunkter. Även om avsikten inte varit denna kan uttalandet ändå i vissa situationer framstå som stridande mot syftet med bestämmelserna i fråga, särskilt om den aktuella myndigheten kan ha uppfattat sig som bunden av uttalandet.

Ett statsråd torde således i allmänhet få räkna med att ett auktoritativt framfört ställningstagande i en fråga som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag från vederbörande myndighets sida skulle kunna uppfattas som direktiv. I princip ändras – som tidigare sagts – inte denna bedömning om uttalandet gäller en myndighet inom ett annat statsråds ansvarsområde.

Även om de fyra granskade uttalandena är av olika karaktär har utskottet valt att behandla dem från principiella utgångspunkter. Utskottet förutsätter att statsråd framdeles ålägger sig särskilt stor återhållsamhet i samband med uttalanden i frågor som faller inom området för 11 kap. 7 § regeringsformen.

Avsikten med ett uttalande, dvs. vilket uppsåt ett statsråd haft med ett visst uttalande, samt hur uttalandet kunnat uppfattas av myndigheten i fråga måste således, enligt utskottet, tillmätas betydelse vid bedömningen av om ett uttalande kan uppfattas som en otillbörlig påverkan på myndigheter.

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 bostadssökande 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.

Vid riksmötet 2009/10 granskade utskottet vissa uttalanden som statsrådet Cristina Husmark Pehrsson hade gjort i olika massmedier med anledning av ett brev som Försäkringskassan skickat ut om de nya reglerna i lagen om allmän försäkring (bet. 2009/10:KU20 s. 139 f.). Utskottet hänvisade till vad det tidigare hade uttalat om att ett statsråd i likhet med alla andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Med hänsyn till ett statsråds speciella ställning i förening med regeringsformens 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 en enskild eller tillämpning av lag, kan uttalandet vara att se som ett avsteg från reglerna i 11 kap. 7 § RF, vilket inte är godtagbart från konstitutionella utgångspunkter (s. 150). Utskottet ansåg inte att det kunde anses som ett avsteg från reglerna i 11 kap. 7 § RF att, på det sätt som statsrådet här gjort, rikta uppmärksamheten mot ett förhållande som på detta sätt gjort att ett motivuttalande blivit överspelat som tolkningsfaktum.

Vid utskottets granskning riksmötet 2014/15 granskade utskottet vissa uttalanden som hade gjorts av klimat- och miljöminister Romson i medierna i samband med Naturvårdsverkets beslut om delegering av beslutsrätten av licensjakten efter varg (bet. 2014/15:KU20 s. 257 f.). Utskottet erinrade inledningsvis om att det tidigare har uttalat att ett statsråd självklart har rätt att uttala sig i olika sammanhang. Med hänsyn till ett statsråds speciella ställning i förening med regeringsformens bestämmelser om myndigheternas självständighet måste dock ett statsråd iakta viss försiktighet när det gäller uttalanden som tar sikte på myndighetsutövning mot enskilda eller tillämpning av lag.

Utskottet anförde vidare:

I det nu aktuella fallet uttalade ministern att hon beklagade beslutet hos Naturvårdsverket om licensjakt. Naturvårdsverkets beslut innebar att rätten att fatta beslut om licensjakt delegerades till vissa länsstyrelser. Enligt utskottet kan innehållet i Åsa Romsons uttalande uppfattas som en kritik i efterhand av Naturvårdsverkets delegationsbeslut. Utskottet konstaterar vidare att vid tidpunkten för uttalandet återstod alltjämt för länsstyrelserna att besluta i frågan om huruvida licensjakt skulle få bedrivas. Därtill gällde att länsstyrelsernas beslut skulle kunna bli överklagade till Naturvårdsverket, vilket de i några fall också blev. Även om det inte var statsrådets avsikt att påverka myndigheterna är det enligt utskottet inte uteslutet att uttalandet kunde uppfattas ge uttryck för hennes uppfattning i sådana hänseenden som var av betydelse i den prövning som senare skulle göras av länsstyrelserna och, efter överklaganden, av Naturvårdsverket.

Promemoria från Regeringskansliet

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

- Stämmer det att ministern uttalat sig på det sätt som återges i anmälan? Om nej, önskas en redogörelse för vad ministern sagt.
- I vilket syfte gjordes uttalandena?
- Vilket statsråd är föredragande i ärenden som rör miljökrav på bottenfärger för fritidsbåtar?
- Såvitt det är känt inom Regeringskansliet: är eller har den i anmälan uppmärksammade båtens färg varit ett ärende vid någon myndighet?

Som svar överlämnades den 25 februari 2016 en promemoria som har upprättats inom Miljö- och energidepartementet. Som svar på frågan om uttalandena stämmer anförs i svarspromemorian att det är riktigt att dåvarande statsrådet Romson hösten 2014 till Expressen bett om ursäkt för att den bottenfärg som hon och hennes sambo tidigare använt till sitt segelfartyg varit kopparbaserad. Det är också riktigt att Romson i samband med en bredare intervju om segling och friluftsliv i tidningen På Kryss våren 2015 svarat på specifika frågor om den tidigare använda bottenfärgen, och då gett en bild av hur hon och sambon uppfattat tillåtligheten i relation till segelfartyget.

Som svar på frågan om i vilket syfte uttalandena gjordes anförs i svarspromemorian att Romson som svar på frågor från journalister redovisat hur hon som privatperson agerat i samband med att segelfartyget målades 1,5 år tidigare. På Kryss hade länge bett om en intervju, och Romson ansåg att en intervju i tidningen var ett bra sätt att lyfta fram segling och friluftsliv till en bred läsekrets. När tidningen ställde frågor om valet av bottenfärg redovisade statsrådet, med anledning av den färg som inhandlades våren 2013 för ommålning av familjens båt, hur hon som privatperson har försökt förstå regelverket kring användningen av bottenfärgen.

Av svaret framgår att båtbottnfärger är en särskild typ av biocidprodukt som – beroende på vilken biocidprodukt det är fråga om – antingen regleras i en EU-förordning eller förordningen (2014:425) om bekämpningsmedel. När det gäller ändringar i den svenska förordningen om bekämpningsmedel var dåvarande statsrådet Romson föredragande, anförs det i svaret. I praktiken hanterar dock inte regeringen några ärenden som rör miljökrav på bottenfärger. Särskilda krav på biocidprodukter beslutas av Kemikalieinspektionen i samband med beslut om godkännande av sådana produkter. Ett beslut om godkännande kan överklagas till mark- och miljödomstolen.

Av svarspromemorian framgår att Kemikalieinspektionen har handlagt två ärenden som rör den aktuella färgen, varav det första rörde en ansökan om godkännande av färgen som biocidprodukt. Kemikalieinspektionen godkände färgen i juni 2011, och användningsområdet för färgen utvidgades i oktober 2012, också genom beslut av Kemikalieinspektionen.

Romson polisanmälades hösten 2014 för att ha använt den aktuella färgen. Eftersom uppgifterna i anmälan inte gav anledning att anta att ett brott som hörde under allmänt åtal hade begåtts avskrev åklagaren anmälan. Beslutet överprövades i november 2014 av överåklagare som beslutade att inte granska ärendet. Det har också funnits ett ärende om användningen av icke godkända bottenfärger hos miljöförvaltningen i Stockholms stad. Ärendet inleddes efter att en privatperson skrivit till miljöförvaltningen och frågat vilka åtgärder förvaltningen avsåg att vidta med anledning av att det i tidningsartiklar framkommit att vissa politiker använde sig av förbjudna bottenfärger. Vid handläggningen gjordes bedömningen att något brott inte hade begåtts, och någon åtalsanmälan gjordes inte. Ärendet avslutades i mars 2015.

Utskottets ställningstagande

Enligt 12 kap. 2 § regeringsformen (RF) får ingen myndighet 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. 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 nu aktuella fallet uttalade sig dåvarande klimat- och miljöministern om tolkningen av gällande rätt vad avser användningen av en båtfärg. Uttalandet gjordes i samband med en tidningsintervju och avsåg svar på frågor om bottenfärg på hennes och hennes sambos båt och deras syn på det aktuella regelverket. Samtidigt innebar uttalandet att hon offentligt gav uttryck för hur regler inom hennes ansvarsområde ska tillämpas av ansvariga myndigheter. Någon avsikt att påverka myndigheters tillämpning av lag synes inte ha förelegat. Mot bakgrund av den återhållsamhet som med hänvisning till bestämmelserna i regeringsformen om myndigheters självständighet bör gälla, borde dock statsrådet ha avstått från att uttala sig på det sätt hon gjorde.

5.10 Utrikesministerns uttalanden om utomrättsliga avrättningar

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1270-2015/16), *bilaga A5.10.1*, begärs det att utskottet granskar utrikesminister Margot Wallströms uttalanden om Israel och utomrättsliga avrättningar.

Enligt anmälaren har utrikesministern i samband med att hon uttalat sig om Israel och utomrättsliga avrättningar hävdat fyra olika, otydliga, motsägelsefulla och sinsemellan oförenliga ståndpunkter. Dessa ståndpunkter är enligt anmälaren

- att både Palestina och Israel gör sig skyldiga till utomrättsliga avrättningar
- att utrikesministern uttalade sig om Israel men att hon inte vill anklaga Israel, eftersom hon inte har uppgifter om att Israel skulle ha begått utomrättsliga avrättningar
- att utrikesministern i första att-satsen ovan över huvud taget inte talade om Israel utan uttalade sig generellt
- att det på starka grunder kan misstänkas att Israel har begått utomrättsliga avrättningar och att det är centralt att det görs grundliga och trovärdiga undersökningar kring dessa dödsfall, i syfte att bringa klarhet i situationen och få till stånd ett möjligt ansvarsutkrävande.

När det gäller de redovisade ståndpunkterna hänvisar anmälaren till vad som anförts i två interpellationsdebatter i riksdagen, uttalanden i ett tv-program och uppgifter i en tidningsartikel.

Enligt anmälaren finns det grund för konstitutionsutskottet att pröva om utrikesminister Margot Wallström med uttalanden om Israel och utomrättsliga avrättningar har brutit i sin uttalandepolitik och därigenom skapat stor oklarhet kring regeringens hållning i frågan.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Utrikesdepartementet, *bilaga A5.10.2*. Utskottet har hållit en utfrågning med utrikesminister Margot Wallström, *bilaga B2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Inledning

Regeringen har i olika sammanhang framhållit att det är angeläget att få till stånd en fredlig och hållbar lösning på konflikten mellan Israel och Palestina. Konflikten har bl.a. behandlats av statsminister Stefan Löfven i de senaste två årens regeringsförklaringar.

I regeringsförklaringen den 3 oktober 2014 uppgav Stefan Löfven att Sverige kommer att erkänna staten Palestina. I denna del anförde statsministern att konflikten mellan Israel och Palestina endast kan lösas genom en tvåstatslösning, framförhandlad i enlighet med folkrättens principer, som måste garantera såväl palestiniernas som israelernas legitima krav på nationellt självbestämmande och säkerhet och att en tvåstatslösning förutsätter ömsesidigt erkännande och vilja till fredlig samexistens.

I regeringsförklaringen den 15 september 2015 uttalade statsminister Stefan Löfven bl.a. att för att nå en tvåstatslösning mellan Israel och Palestina måste direkta förhandlingar inledas.

Utrikesdeklarationen

I februari 2015 presenterade utrikesminister Margot Wallström utrikesdeklarationen i riksdagen. Utrikesministern uppgav bl.a. att spänningarna mellan Israel och Palestina är oroande och att Sverige kommer att verka för ett intensifierat engagemang inom Europeiska unionen (EU) för varaktig fred tillsammans med Förenta nationerna (FN) och andra parter i regionen samt i omvärlden. Hon anförde vidare följande:

Regeringen värnar en fortsatt bred och god relation till Israel, och vi visar vårt långsiktiga engagemang för Palestina genom en ny femårig biståndsstrategi med kraftigt ökad volym.

Hopplöshetens radikaliserings måste motverkas. Unga israeler och palestinier måste förmås att tro på en bättre framtid. Från svensk sida har

vi genom vårt erkännande av Staten Palestina velat visa att tvåstatslösningen inte endast är en abstrakt vision. Det finns en politisk väg bort från hopplöshet och våld.

Interpellationsdebatt i december 2015

Den 4 december 2015 besvarade utrikesminister Margot Wallström tre interpellationer om regeringens syn på Fatah och den palestinska myndigheten (prot. 2015/16:39, 7 §). Margot Wallström anförde bl.a. följande:

Anf. 8 Utrikesminister Margot Wallström (S):

[...] de har fel i sina påståenden om att Sverige och jag som utrikesminister inte har tagit avstånd från våldet. Vi har uttryckligen gjort det, och jag har tydliggjort att alla terrorhandlingar är förkastliga och måste fördömas av alla. I samband med de senaste våldsdåden i Israel och Palestina har jag gjort det i anförande i FN:s säkerhetsråd, i debattartiklar, på Twitter och så vidare. Mina fördömanden har förstås gällt när palestinier såväl som israeler har utfört dåden. Jag har också betonat vikten av att skyldiga ställs inför rätta och att man inte använder sig av utomrättsliga avrättningar. [...]

Anf. 16 Utrikesminister Margot Wallström (S):

[...] Vi måste sansa oss i debatten. Om vi alla förespråkar en tvåstatslösning – jag tror att det är vår gemensamma hållning – måste vi fundera mycket noga över vilka krafter vi kan stödja som kan bidra till den lösningen. Det är långt ifrån perfekt på båda sidor. Här finns många som är krigshetsare och som för en osaklig, överdriven och hatfull debatt.

Vi måste fundera över hur vi skapar förutsättningarna för en återgång till en fredsprocess. Det här är det bästa vi har. Vi kan och ska fortsätta att kritisera Abbas. Vi ska fortsätta kritisera när de gör saker som är felaktiga, och vi ska fortsätta att trycka på för demokratiska val. Det är så vi kan engagera oss med dem. Ni har rätt att kritisera och kräva förtydliganden om vad de egentligen menar och kräva att de tydligare tar avstånd från våldet. Det tycker också jag.

Men vad är alternativet? Vilka krafter ska vi stödja? Det är inte oviktigt med bosättningspolitiken. Den gör en tvåstatslösning omöjlig.

Jag tar avstånd från knivattacker. Det är fruktansvärt, och det får inte förekomma. Israel har alltid rätt att försvara sig, att försäkra sig om sin säkerhet. Men jag säger även i andra situationer att responsen inte får bli sådan att det blir fråga om utomrättsliga avrättningar eller på annat sätt oproportionerligt så att antalet dödade överstiger det ursprungliga dödsantalet flera gånger om. Det är inte rätt väg framåt för Mellanöstern.

Man måste sansa sig på båda sidor, och vi måste vara vän av freden. Det är vad det handlar om. Påstå inte något annat om vad jag har sagt. Jag har aldrig nämnt ordet Israel i den debatt som nu refereras till. Det är viktigt att sanningen kommer fram om detta.

Artikel i Expressen

Den 4 december 2015 publicerade Expressen en artikel enligt vilken Margot Wallströms pressekreterare i ett mejl till tidningen ska ha skrivit följande med anledning av utrikesministerns uttalande om utomrättsliga avrättningar vid interpellationsdebatten i riksdagen:

Utrikesministern för ett principiellt folkrättsligt resonemang om rätten att försvara sig och om vikten av proportionalitets- och distinktionsprincipen, dvs. att svaret på våldsamma attacker måste vara rimlig och att man i

största möjliga mån måste skydda civila liv. Det hon säger om detta gäller båda sidor.

Uttalande av statsminister Stefan Löfven och utrikesminister Margot Wallström

Den 6 december 2015 publicerades på regeringens webbplats (www.regeringen.se) ett uttalande av statsminister Stefan Löfven och utrikesminister Margot Wallström med anledning av utvecklingen i Israel och Palestina. I uttalandet framhölls bl.a. att utvecklingen i Israel och Palestina är djupt oroande, att det därför är viktigt att värna dialogen och diplomatin och att det mot den bakgrunden är olyckligt att svenska regeringsföreträdares uttalanden om situationen i Mellanöstern missuppfattas och ges orimliga proportioner. I uttalandet hänvisades till vad utrikesministern hade anfört om utomrättsliga avrättningar vid interpellationsdebatten den 4 december 2015. Det framhölls att utrikesministern inte hade sagt att utomrättsliga avrättningar förekommer i Israel utan fört ett principiellt folkrättsligt resonemang om rätten att försvara sig och om vikten av proportionalitets- och distinktionsprincipen.

Intervju i tv-programmet Agenda

Den 6 december 2015 intervjuades utrikesminister Margot Wallström i tv-programmet Agenda. I intervjun kommenterade Margot Wallström vad hon hade anfört om utomrättsliga avrättningar under ovan nämnda interpellationsdebatt i riksdagen och framförd kritik mot hennes uttalanden. Margot Wallström uppgav bl.a. att hon visst hade fördömt knivattackerna mot israeler, att det är en farlig situation och att Israel har rätt att försvara sig. På frågan om varför hon tog upp utomrättsliga avrättningar i interpellationsdebatten och om hon inte avsåg just Israel uppgav Margot Wallström att hon pratade om ett allvarligt folkrättsligt fenomen och att ”vi måste förhindra det här och i andra kriser och situationer”. Margot Wallström anförde vidare att hon inte kunde svara på varför Israel medvetet missuppfattat henne. På frågan om det finns exempel på att Israel har begått utomrättsliga avrättningar uppgav Margot Wallström att hon inte hade några sådana uppgifter som hon ville anklaga Israel för men att hon varnade för att det här är sådant som ligger i farans riktning när våldet eskalerar så som det har gjort.

Interpellationsdebatt i januari 2016

Den 12 januari 2016 besvarade utrikesminister Margot Wallström en interpellation om vilka utomrättsliga avrättningar hon hade åsyftat i riksdagsdebatten den 4 december 2015 (prot. 2015/16:50, 10 §). Margot Wallström uppgav bl.a. följande (del av anförande 1):

Den debatten ägde rum mot bakgrund av händelseutvecklingen de två föregående månaderna, som präglades av våldsamheter som inte skådats på ett decennium i Israel och på Västbanken, inklusive östra Jerusalem. För att upprepa vad jag sa i mitt interpellationssvar då: Under dessa två månader dödades 21 israeler och 100 palestinier i samband med knivattacker, våldsdåd, demonstrationer och sammandrabbningar. Bara i

oktober uppgick antalet skadade till 115 israeler och 7 392 palestinier, varav ca 5 000 i tårgasattacker.

FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter gjorde redan den 28 oktober ett uttalande där han hänvisade till att den israeliska responsen har angivits vara oproportionerlig så till den grad att utomrättsligt dödande starkt kunde misstänkas. Även MR-organisationer och folkrättsexperter har uttryckt liknande farhågor. Det är centralt att det görs grundliga och trovärdiga undersökningar kring dessa dödsfall i syfte att bringa klarhet och få till stånd möjligt ansvarsutkrävande.

Jag har på samma sätt varnat för vad oproportionerlig våldsanvändning skulle kunna innebära. Som jag tidigare har klargjort i ett flertal sammanhang, bland annat i ett gemensamt uttalande med statsministern från den 6 december, förde jag i den aktuella riksdagsdebatten ett principiellt folkrättsligt resonemang om rätten att försvara sig och om vikten av proportionalitets- och distinktionsprincipen. I det sammanhanget, liksom vid många andra tillfällen i höstas, var jag mycket tydlig i mitt fördömande av de våldsdåd som utförts av palestinier gentemot israeler.

Användning av våld, även under ockupation, är strikt reglerat i folkrätten. Alla inblandade bör göra sitt yttersta för att undvika oproportionerligt våld. Den nuvarande situationen är ohållbar. Våldet måste få ett slut.

Efter anföranden från riksdagsledamöterna Jan Björklund (L), Hillevi Larsson (S) och Serkan Köse (S) anförde utrikesminister Margot Wallström bl.a. följande (del av anförande 5):

Interpellationsdebatten den 4 december ägde rum mot bakgrund av händelseutvecklingen under de två föregående månaderna. De präglades av våldsambheter i Israel och på Västbanken som vi inte hade sett på ett decennium. I slutet av oktober gjorde FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter uttalandet där han hänvisade till att den israeliska responsen har angivits vara så oproportionerlig till den grad att utomrättsligt dödande starkt kunde misstänkas.

Att en avrättning är utomrättslig innebär att den verkställs utan rättslig prövning och dödsdom. Eftersom sådana avrättningar sker utanför lagens ramar har offret berövats alla sina rättigheter. Därför är också utomrättsliga avrättningar svåra att fastställa.

MR-organisationer, till exempel Amnesty International, och folkrättsexperter har som vi har hört uttryckt liknande farhågor. Jag har på samma sätt varnat för vad oproportionerlig våldsanvändning skulle kunna innebära. Som jag har klargjort tidigare förde jag i debatten den 4 december ett folkrättsligt principiellt resonemang om rätten att försvara sig och om vikten av proportionalitets- och distinktionsprincipen.

Herr talman! Ärade ledamöter! Vi kommer att fortsätta agera för att rikta Sveriges, EU:s och FN:s uppmärksamhet mot situationen i Israel och Palestina – båda länderna har en självklar rätt att existera – så att invånarna kan leva, utvecklas och må bra inom säkra och erkända gränser.

Uttalanden av tidigare utrikesminister

Den 8 november 2006 uttalade dåvarande utrikesminister Carl Bildt följande i ett pressmeddelande:

Israels upprepade angrepp på de ockuperade palestinska områdena och särskilt Gaza är upprörande. De strider mot folkrätten i likhet med de fortsatta raketbeskjutningarna från palestinskt område. Utomrättsliga

avrättningar och urskillningslöst dödande som drabbar civilbefolkningen måste upphöra.

I en intervju i tidningen Svenska Dagbladet den 20 februari 2008 uppgav dåvarande utrikesministern Carl Bildt bl.a. följande med anledning av belägringen av Gaza:

Rätten till självförsvar ska utövas med proportionalitet. Utomrättsliga avrättningar ställer vi oss avvisande till. Människor dör i krigshandlingar men avrättningar är inte acceptabelt. Att avgöra vem som är skyldig ska ske i en rättsprocess. Jag har inte tillräckligt tydlig bild av var ansvaret för raketbeskjutningen ligger.

Gällande ordning m.m.

Den styrande makten

Av 1 kap. 6 § regeringsformen (RF) framgår att det är regeringens uppgift att styra riket och att den gör det under ansvar inför riksdagen. Den styrande makten tillkommer alltså regeringen. Vad som närmare avses med den styrande makten anges inte i bestämmelsen. Enligt förarbetena får man i stället av regeringsformens olika kapitel läsa sig till innebörden av den styrande makten (prop. 1973:90 s. 230). Sålunda har regeringen ett eget normgivningsområde (8 kap. 7 § RF); den kan även efter delegation av riksdagen utfärda förordningar på andra områden (8 kap. 3–5 §§ RF). Vidare gäller att statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition att användas i enlighet med vad riksdagen har bestämt (9 kap. 8 och 9 §§ RF). Av 10 kap. RF följer att regeringen har omfattande befogenheter i fråga om utrikespolitiken.

Ansvaret 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 § 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 hade en vidsträckt insyn och ett starkt inflytande på detta område (prop. 1973:90 s. 355 f.). I ett yttrande till konstitutionsutskottet om riksdagens ställning i den utrikespolitiska beslutsprocessen påminde utrikesutskottet om att ett flertal former för riksdagens insyn i och inflytande över utrikespolitiken hade vuxit fram utöver dem som uttryckligen föreskrivs i grundlagen (se bet. KU 1976/77:36 s. 15 f.). Bland annat nämndes att det fanns tillfällen för riksdagen

och dess ledamöter att i olika utrikespolitiska frågor ge sin mening till känna för regeringen. Det var enligt utrikesutskottet givet att Utrikesnämnden och utrikesutskottet hade centrala funktioner, men information till riksdagen i olika utrikespolitiska frågor förekom också i en rad andra berednings- och samrådsformer varigenom riksdagsledamöter och de politiska mening-riktningar de företrädare kunde få insyn i och utöva påverkan på regeringspolitikens utformning på utrikesområdet.

Regeringsarbetet och regeringens beslutsformer

Själva regeringsarbetet regleras närmare i 7 kap. RF. Bestämmelserna är avsiktligt knapphändig utformade. Enligt förarbetena till regeringsformen bör regeringens arbetsformer inte göras till föremål för en ingående grundlagsreglering som tynger regeringsarbetet med formaliteter och hindrar en anpassning av arbetet till växlande förhållanden (prop. 1973:90 s. 179). En allmän utgångspunkt bör därför vara att visa återhållsamhet med att binda regeringens arbetsformer.

Av 7 kap. 1 § RF följer att för att bereda regeringsärenden och för att biträda regeringen och statsråden i övrigt ska det finnas ett regeringskansli i vilket departement för skilda verksamhetsgrenar ingår. Regeringen fördelar ärendena mellan departementen, och statsministern utser bland statsråden chefer för departementen. Enligt förarbetena bör själva systemet med departement slås fast i grundlagen, ”men med detta bör man i det väsentliga göra halt” (prop. 1973:90 s. 181).

Även själva förfarandet vid beredningen av regeringsärenden regleras endast i begränsad omfattning i regeringsformen. Detta förfarande överensstämmer med den allmänna målsättningen om handlingsfrihet för varje regering (Algotsson, Sveriges författning efter EU-anslutningen, 2000, s. 214).

Huvudregeln är att alla ärenden som kommer in till Regeringskansliet eller som initieras där är regeringsärenden. Enligt 7 kap. 3 § RF avgörs ett regeringsärende av regeringen vid ett regeringssammanträde. Minst fem statsråd måste vara närvarande vid ett sammanträde för att regeringen ska vara beslutsför (7 kap. 4 § RF). Beslutsformen är alltså kollektiv. I princip gäller att systemet med ministerstyre i regeringsärenden är okänt för regeringsformen. Ett statsråd kan alltså inte på egen hand besluta i ett regeringsärende. Undantag gäller dock för ett regeringsärende som avser verkställighet av författningar eller särskilda regeringsbeslut inom Försvarsmakten.

Vid införandet av regeringsformen fördes en diskussion om regeringens beslutsformer (SOU 1972:15, prop. 1973:90, bet. KU 1973:26 och KU 1974:8). För ett kollektivt beslutsfattande talade vikten av samarbete över departementsgränserna, möjligheterna att utkräva politiskt ansvar och behovet av regeringens sammanhållning (SOU 1972:15 s. 79 f. och 148 f.). I grundlagspropositionen framhölls att 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).¹⁰

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 inför såväl dessa ställningstaganden som inför svenska initiativ och utspel i EU. Svar på frågor och interpellationer, meddelanden vid informationsstunder i riksdagen liksom sådana övriga anföranden, uttalanden och tidningsartiklar som innehåller ställningstaganden till riktlinjer, principer eller förhållningssätt ska också beredas gemensamt eftersom de på samma sätt som regeringsbesluten är ett uttryck för regeringens gemensamma ståndpunkt (se bl.a. bet. 2001/02:KU20 s. 232 och SB PM 2012:1 s. 7 f.). När det gäller förfarandet sägs allmänt att det inte får råda någon oklarhet om vad som överenskommit (t.ex. att det verkligen rör sig om gemensam beredning och inte om samråd eller förfrågan).

Frågeinstitutet

Av 13 kap. 5 § RF följer att en riksdagsledamot får framställa interpellationer och frågor till ett statsråd i angelägenheter som rör statsrådets tjänsteutövning i enlighet med de närmare bestämmelser som meddelas i riksdagsordningen (RO).

En interpellation ska vara skriftlig och ställas till ett visst statsråd (8 kap. 2 § RO). Den ska ha ett bestämt innehåll och vara försedd med en motivering.

Av 8 kap. 4 § RO följer att en interpellation ska besvaras i ett anförande av ett statsråd inom en viss angiven tid. I riksdagsordningen finns även närmare reglerat hur själva interpellationsdebatten ska gå till (tilläggsbestämmelse 8.4.2 till RO).

¹⁰ Promemorian finns som bilaga i avsnitt 3.1.

Tidigare granskning

Formerna för utrikespolitiska beslut

Konstitutionsutskottet genomförde under våren 2002 en granskning av formerna för utrikespolitiska beslut (bet. 2001/02:KU20 s. 229 f.). I ärendet inhämtades synpunkter från Regeringskansliet, och utskottet höll en utfrågning med f.d. ambassadören Sverker Åström, dåvarande regeringsrådet Marianne Eliason och dåvarande docenten Thomas Bull. Dessutom yttrade sig utrikesutskottet i ärendet efter att ha hållit en utfrågning med dåvarande professorn Magnus Jerneck och dåvarande docenten Ulrika Mörth.

Av en promemoria från Utrikesdepartementet framgår bl.a. följande. Kraven på formellt kollektivt beslutsfattande gäller inte när regeringen och dess medlemmar vid sidan av regeringsformens bestämmelser om det formella beslutsfattandet agerar rent politiskt genom regeringsförklaringar, tal, tidningsartiklar, interpellationssvar o.d. I promemorian 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 skiljer sig i flera avseenden 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., 2003/04:KU20 s. 189 f., 2004/05:KU20 s. 196 f., 2005/06:KU20 s. 156 f. och 2007/08:KU20 s. 163 f.). I dessa granskningar har utskottet inledningsvis framhållit att ett statsråd självfallet, i likhet med alla andra medborgare, har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Om ett uttalande uppfattas ha gjorts av ett statsråd i denna egenskap måste enligt utskottet stor betydelse fästas vid statsrådets avsikt med uttalandet. Statsråd måste t.ex. iaktta viss återhållsamhet när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot enskilda eller tillämpning av lag.

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 biologiska 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 hållas 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.

Under våren 2010 granskade utskottet bl.a. dåvarande utrikesministerns ansvar för ett uttalande från den svenska ambassaden i Israel (bet.

2009/10:KU20 s. 326 f.). En del av granskningen avsåg att utrikesministern på sin blogg hade kommenterat händelsen. När det gällde frågan om vilken status utrikesministrernas eller andra statsråds blogginlägg har konstaterade utskottet att utrymmet i vart fall för en utrikesminister att i utrikespolitiska frågor uttala sig privat i sådana sammanhang är synnerligen begränsat.

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. Utskottet noterade att konkreta frågor om bidrag till Moderaterna rör förhållandena i ett politiskt parti och att den sittande talmannen har till uppgift att vaka över att de frågor som ställs vid en muntlig frågestund håller sig inom ramen för vad som är ett statsråds tjänsteutövning. När justitieministern i det aktuella fallet fick frågor om bidrag till sitt parti var det enligt utskottet givetvis viktigt att det svar hon lämnade var korrekt. Utskottet noterade också att det i den svarspromemoria som hade upprättats inom Justitiedepartementet påpekades att det i efterhand kunde konstateras att ministerns uttryckssätt vid den aktuella frågestunden varit olyckligt.

Vidare kan nämnas utskottets granskning våren 2015 av 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 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. 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 korrigerade det aktuella uttalandet. Granskningen gav inte anledning till något ytterligare uttalande av utskottet.

Därutöver kan en granskning om uttalanden av statsråd nämnas. Våren 2015 granskade utskottet finansministerns uttalanden om de offentliga finanserna (bet. 2014/15:KU20 s. 250 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. 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 är 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.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 15 mars 2016 en svarspromemoria utarbetad inom Utrikesdepartementet (bilaga A5.10.2).

Av svarspromemorian framgår bl.a. att citaten i utskottets promemoria i huvudsak är korrekta men att en del av de citat som anges i anmälan är tagna ur sitt sammanhang. Det framhålls att uttalandena som anmälan refererar till utgör en sekvens, där utrikesministern först uttalade sig generellt om utomrättsliga avrättningar och sedan, på en konkret interpellationsfråga, uttalade sig specifikt om vikten av undersökningar av misstänkta fall av utomrättsligt dödande.

Vidare framgår av svarspromemorian att utrikesministerns uttalanden följer folkrättsliga principer och svensk utrikespolitik om en framförhandlad tvåstatslösning där Israel och Palestina kan leva sida vid sida i fred och säkerhet. Användningen av våld, även under ockupation, är strikt reglerad i folkrätten, och enligt denna rätt bör alla inblandade göra sitt yttersta för att undvika orättmätigt och oproportionellt våld. De nu aktuella uttalandena innebär ingen positionsförändring av svensk utrikespolitik. Det framhålls i promemorian att samma terminologi användes av tidigare utrikesminister Carl Bildt under Gazakriget 2006.

Som svar på frågan om huruvida de redovisade uttalandena om utomrättsliga avrättningar föregicks av några överväganden kring om, och i så fall hur, dessa uttalanden skulle kunna påverka svensk utrikespolitik i olika avseenden anges i promemorian att uttalandena inte innebär någon ny svensk politik.

Vidare framgår av promemorian att regeringens uttalanden grundar sig på etablerad svensk politik när det gäller folkrätt och mänskliga rättigheter, inte minst i konfliktsituationer. I denna del framhålls att den höga representanten för utrikes frågor och säkerhetspolitik, tillika vice ordförande i Europeiska kommissionen, Federika Mogherini, och FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter, Zeid Ra'ad Al Hussein, har gjort liknande uttalanden. Utöver dessa

uttalanden hänvisas i promemorian till rapporter och undersökningar från bl.a. Amnesty International, Human Rights Watch och svenska utlandsmyndigheter. Det framhålls vidare att Sverige över tid aktivt har drivit frågor om utomrättsliga avrättningar i EU och FN.

Slutligen framgår av promemorian att interpellationssvaren har beretts inom Regeringskansliet enligt de principer som redogörs för i Statsrådsberedningens promemoria Samrådsformer i Regeringskansliet (SB PM 2012:1, rev. 2015).

Utfrågning med utrikesminister Margot Wallström

Utskottet höll den 7 april 2016 en utfrågning med utrikesminister Margot Wallström (bilaga B2).

I sin inledning framhöll Margot Wallström att med en utomrättslig avrättning avses enligt folkrätten en avrättning som inte har föregåtts av en rättslig prövning och dom och att sådana avrättningar strider mot FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. Utrikesministern uppgav vidare att FN:s ekonomiska och sociala råd 1989 antog principer om effektivt förebyggande och undersökning av utomrättsliga avrättningar, som innebär att en noggrann, snabb och opartisk undersökning ska äga rum i de fall där det finns misstankar om utomrättsliga avrättningar. Margot Wallström framhöll vidare att även andra utrikespolitiska företrädare har gjort uttalanden liknande hennes. Dessa företrädare har bl.a. uppgett att det är viktigt att undersöka om utomrättsliga avrättningar inträffat, att det ligger i farans riktning att sådana avrättningar kan förekomma och att varna för oproportionerligt våld.

Margot Wallström anförde vidare att anledningen till att utomrättsliga avrättningar omnämns i försiktiga termer är att de sker utanför det vanliga rättssystemet och att det ofta saknas handfasta bevis. Utrikesministern framhöll vidare att det är staternas ansvar att förebygga och utreda utomrättsliga avrättningar och att hon välkomnar den israeliska regeringens initiativ att i ett enskilt ärende låta utreda om det varit fråga om en utomrättslig avrättning.

På en fråga bekräftade utrikesministern att det fall hon hänvisade till är en nyligen inledd rättsprocess i Israel mot en israelisk soldat som misstänks för att ha skjutit en man som utfört ett knivdåd efter det att mannen oskadliggjorts.

På frågan om de citat som redovisades i anmälan och lästes upp vid utfrågningen är korrekta svarade utrikesministern att citaten är tagna ur sitt sammanhang, att det inte går att blanda lösryckta citat, att citaten måste sättas in i sitt sammanhang och att hennes uttalanden inte är motsägelserfulla.

Margot Wallström konstaterade vidare att de nu aktuella uttalandena gjordes vid en tidpunkt då såväl knivdåden mot civila israeler som våldet mot palestinier hade eskalerat. Enligt utrikesministern följer hennes uttalanden folkrättsliga principer, och de är förenliga med målet om en tvåstatslösning där Israel och Palestina kan leva sida vid sida i fred och säkerhet. De nu

aktuella uttalandena baseras bl.a. på folkrätten och innebär att alla inblandade bör göra sitt yttersta för att undvika orättmätigt och oproportionerligt våld. Margot Wallström anförde vidare att hennes uttalanden inte innebär någon positionsförflyttning av den svenska utrikespolitiken och att tidigare utrikesministern Carl Bildt använde samma terminologi under Gazakriget 2006. Utrikesministern uppgav vidare att hennes uttalanden och svaren på interpellationerna har beretts inom Regeringskansliet enligt gängse principer och att de är konsekventa till sitt innehåll.

På frågan om hur utrikespolitiken formas svarade utrikesministern att hon delar frågeställarens uppfattning att den delvis formas av performativa uttalanden och att de nu aktuella uttalandena inte är motstridiga. Margot Wallström anförde vidare att vissa av de nu aktuella uttalandena är av mer generell slag medan andra uttalanden är mer på detaljnivå.

Vid utfrågningen fick utrikesministern även frågor om den frekventa och nära kopplingen i hennes uttalanden mellan begreppet utomrättsliga avrättningar och Israel.

I denna del uppgav Margot Wallström bl.a. att man måste se till hela situationen, att några uttalanden har varit av mer generell slag och avsett det eskalerade våldet och båda parternas ansvar för detta och att andra uttalanden har avsett specifika frågor om Israel och Palestina och den pågående konflikten. Utrikesministern noterade vidare den nyligen inledda rättsprocessen i Israel om en eventuell utomrättslig avrättning.

När det gäller frågor om Sveriges relation till Israel uppgav utrikesministern att det allra viktigaste i svensk utrikespolitik är att konsekvent försvara de folkrättsliga principerna om demokrati och skydd av de mänskliga rättigheterna. Margot Wallström anförde vidare att den svenska regeringen hela tiden har betonat att den önskar upprätthålla en god relation till Israel.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar inledningsvis att statsråd i likhet med andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang men att vissa särskilda hänsyn kan behöva tas. Det är vidare av stor vikt att statsråd deltar i samhällsdebatten och det är också rimligt att statsråd använder de möjligheter som står till buds för att nå ut till allmänheten.

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 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. Som redovisats tidigare rymmer uttalandepolitiken, och därmed utnyttjandet av performativer, en rad problem. I denna del kan nämnas den ofta förekommande vagheten i utrikespolitiska uttalanden och därmed möjligheten till skilda tolkningar.

När det gäller de i granskningen uppmärksammade uttalandena noterar utskottet att vart och ett av dem i sak verkar följa en tradition inom svensk utrikespolitik och att uttalandena i sig inte kan sägas innebära någon ny utrikespolitisk linje. I flera av uttalandena tas folkrättsliga principer generellt och ett konkret fall upp om vartannat. Uttalandena rör frågor som kan vara känsliga för bl.a. utländsk stat och där omgivningen kan ha olika uppfattningar. De aktuella uttalandena har uppenbarligen missförståtts. Mot bakgrund av de särskilda krav som ställs på uttalanden av den minister som ansvarar för utrikespolitiken vill utskottet understryka vikten av att utrikesministerns uttalanden till sitt innehåll är så formulerade att de inte leder till missförstånd eller ger upphov till motstridiga tolkningar. Granskningen ger i övrigt inte anledning till något uttalande av utskottet.

6 Vissa frågor om hantering av flyktingmottagandet m.m.

6.1 Regeringens förberedelse inför och agerande under flyktingsituationen

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1269-2015/16), *bilaga A6.1.1*, begärs att utskottet granskar statsminister Stefan Löfvens och regeringens förberedelse inför och agerande under den uppkomna flyktingsituationen.

I anmälan anförts att över 150 000 asylsökande kom till Sverige under 2015, varav fler än 100 000 under den senare delen av året. De stora flyktingströmmarna till Europa och Sverige innebär mycket stora utmaningar. Bilden är att regeringen i många fall agerat senare än vad som hade varit önskvärt. Enligt en artikel i Dagens Nyheter den 18 december 2015 ska det den 17 augusti 2015 ha inkommit en lägesrapport från Malmö där den dramatiska ökningen av ensamkommande barn beskrevs. Den 7 september 2015 ska länsstyrelsen ha aktiverat sin krisledning och kallat till ett akut möte med polisen, räddningstjänsten och Migrationsverket. En naturlig fråga är vilka åtgärder som inrikesministern och regeringen vidtog med anledning av dessa händelser.

I samma artikel förekom uppgifter om att polisen i Region Stockholm den 8 september sökte kontakt med polisens nationella operativa avdelning (NOA) för att meddela att ett stort antal migranter kommit till Centralstationen i Stockholm utan att dessa visste vart de skulle vända sig. Strax innan klockan tolv beslutade man i Stockholm att situationen var en särskild händelse, men först fyra timmar senare fattade NOA:s ledningsgrupp ett beslut. Detta leder bl.a. till frågor om vilka åtgärder som regeringen vidtog med anledning av den särskilda händelsen i Stockholm och hur inrikesministern kan och avser att agera för att liknande tidsåtgång inte ska uppstå igen.

Den 10 september 2015 ska utrikesminister Margot Wallström ha kallat till sig Migrationsverket, polisen, Säkerhetspolisen och Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must) för att få en bild av migrationsströmmen. Anmälaren frågade utrikesministern varför det var hon och inte det statsråd vars beredningsområde frågan tillhör som kallade till detta möte, hur informationen från mötet spreds i Regeringskansliet och till regeringen, och vilka övriga statsråd som informerades. Frågorna besvarades inte, enligt anmälan.

Samma dag ska Migrationsverkets generaldirektör Anders Danielsson ha hållit en telefonkonferens med företrädare för Försvarsmakten, polisen, länsstyrelserna samt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Vid telefonkonferensen ska det ha framkommit att migrationssituationen var

allvarlig. Anders Danielsson uppgav också att han varit ”i kontakt med ministeriet”. Detta väcker frågor om hur och med vem i Regeringskansliet kontakten med Anders Danielsson skedde, vilken information som gavs till Regeringskansliet och om det finns någon tjänsteanteckning eller liknande som redovisar den information som Anders Danielsson delgav Regeringskansliet.

Enligt uppgift träffade inrikesministern den 14 september 2015 rikspolischef Dan Eliasson, som då hävdade att svensk polis hade kontroll över situationen och att det inte fanns skäl att införa gränskontroller. Vilka frågor ställde statsrådet till rikspolischefen vid mötet, och presenterade rikspolischefen några underlag som bekräftade den lugnande bild han gav? Regeringen hade fått larmsignaler från hjälporganisationer, tjänstemän och kommuner upprepade gånger under våren och sommaren 2015 om den mycket allvarliga migrationssituationen. Ändå dröjde det ända till den 12 november 2015 innan gränskontroller infördes. Hur kom detta sig? frågas i anmälan.

Vidare ska det den 15 september 2015 ha utgått en förfrågan från rikskansliet till länsstyrelserna om vilka åtgärder som genomförs och planeras med anledning av flyktingsituationen. Frågan är hur den information som kom in hanterades och vilka åtgärder som inrikesministern och regeringen vidtog mot bakgrund av informationen.

Den 10 oktober 2015 sa statsministern att boendesituationen var akut och att tältläger kunde bli aktuella. Först den 10 december kunde inflyttning ske i de tältläger som MSB satt upp, trots att frågan aktualiserades av Migrationsverkets generaldirektör Anders Danielsson den 10 september och av statsministern den 10 oktober. Under tiden var bostadssituationen så akut att migranter tvingades sova på gatan. Detta väcker frågor om vad som inträffat just den 10 oktober som fick statsministern att ändra sin inställning till boendesituationen, varför det tog så lång tid för MSB att få upp tälten och vilka åtgärder som regeringen och ansvarigt statsråd vidtog för att skynda på processen.

Det framstår som mycket angeläget att nu granska om regeringens arbete med flyktingsituationen har levt upp till de krav som ställs på regeringsmakten enligt regeringsformen och den konstitutionella ordning som gäller i Sverige. Granskningen bör t.ex. handla om ifall regeringens styrning och samordning av de statliga myndigheternas arbete har varit tillräcklig, om regeringen har följt reglerna om dokumentation av inkommen information, hur och på vilken grund olika statsråd agerade eller avstod från att agera samt de övriga frågor som nämns i den ovanstående texten.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. svarspromemorior från Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet, *bilaga A6.1.2–4*, och utfrågningar med justitie- och migrationsminister Morgan Johansson och med statsminister Stefan Löfven, *bilaga B7* och *B12*. De båda utfrågningarna rörde

också granskningsärendet Nuvarande och föregående regeringens hantering av invandringspolitiken. De delarna av utfrågningarna redovisas i betänkandets avsnitt 6.4.

Utskottet har tagit del av ett omfattande material från Regeringskansliet. Delar av detta material redovisas i *bilaga A6.1.5*. Det samlade materialet finns tillgängligt i akten i detta granskningsärende. Delar av detta material är försedda med sekretessmarkering.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Regeringens styrfunktion

Regeringens styrfunktion är konstitutionellt stadfäst. 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 avses med bestämmelsen att regeringen styr riket är dock inte särskilt tydliggjort, vare sig i RF eller dess förarbeten, utan den måste uttolkas i sammanhanget (bet. 2005/06:KU8 s. 38 f.). Utgångspunkten vid en sådan bedömning är att den styrande funktionen utgör en restfunktion i förhållande till de funktioner som tillkommer först och främst riksdagen, kommunerna och domstolarna men även förvaltningsmyndigheterna inom det område där dessa är självständiga enligt RF. I vid mening måste således regeringens styrfunktion förstås på det sättet att i den ingår alla uppgifter som är nödvändiga för styrandet av riket och som inte enligt grundlag eller lag ska utföras av något annat organ. Förvaltningsmyndigheterna är regeringens redskap och står till dess förfogande vid styrandet av riket.

Av det anförda följer att regeringen är ansvarig för genomförandet av det allmännas åtagande om inte detta uttryckligen tillkommer riksdagen, kommunerna, domstolarna eller någon annan myndighet.

I regeringens styrfunktion måste anses ingå uppgiften att hantera konsekvenserna av en stor katastrof som drabbar riket och dess befolkning, då detta knappast kan vara en uppgift för riksdagen, enskilda kommuner eller domstolarna. Stöd för en sådan bedömning kan även hämtas i vad som anförts om underlåtenhet att handla, även om RF:s bestämmelse om att regeringen styr riket faller utanför straffrättens område.

Till sin hjälp har regeringen de myndigheter som lyder under regeringen, och den har att fatta de beslut som erfordras, t.ex. i form av direktiv till myndigheter om att vidta olika åtgärder. Som framgått av det anförda torde regeringens befogenheter härvidlag vara långtgående i en krissituation. Regeringen kan också på förhand ha beslutat att myndigheter som lyder under regeringen ska ha vissa uppgifter i en sådan situation. Inledningsvis när en katastrof inträffar faller det då på dessa myndigheter att hantera situationen på det sätt de ålagts av regeringen, men även i detta fall agerar myndigheterna i egenskap av regeringens redskap för att hantera situationen, och regeringens

uppgift blir att se till att myndigheterna klarar av det som föreskrivits dem. Till syvende och sist är det regeringen – inte förvaltningsmyndigheterna – som i enlighet med RF inför riksdagen ansvarar för hur krisen hanteras.

Styrning av förvaltningsmyndigheter

Regeringens förvaltningspolitik (skr. 2013/14:155)

I skrivelsen Regeringens förvaltningspolitik (skr. 2013/14:155), som överlämnades till riksdagen i mars 2014, ger regeringen en samlad redogörelse för regeringens insatser på det förvaltningspolitiska området sedan hösten 2006 och för utvecklingen inom statsförvaltningen under samma period. Inga motioner väcktes med anledning av skrivelsen, som lades till handlingarna av riksdagen (bet. 2013/14:FiU37, rskr. 2013/14:300). Redovisningen nedan bygger på skrivelsens redogörelse för regeringens styrning och organisering av statsförvaltningen.

Den 1 januari 2008 trädde den nya myndighetsförordningen (2007:515) i kraft. Syftet med myndighetsförordningen var huvudsakligen att skapa en större tydlighet när det gäller dels de förvaltningspolitiska kraven på myndigheterna, dels myndighetsledningens ansvar och uppgifter. Delar av myndighetsförordningen ingår i det gemensamma ramverket för intern styrning och kontroll vid statliga myndigheter som också infördes den 1 januari 2008. Ramverket utgörs av flera författningar. Förutom förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll omfattas ramverket av myndighetsförordningen (2007:515) i fråga om ledningens ansvar, internrevisionsförordningen (2006:1228) i fråga om revisionens inriktning samt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag i fråga om undertecknandet av årsredovisningen.

Den enhetliga verksamhetsstrukturen med gemensam mål- och resultatstruktur har tagits bort, vilket ger en ökad flexibilitet i utformningen av resultatredovisningen. För att öka långsiktigheten ska myndigheternas instruktioner och de uppgifter som anges där utgöra basen för den löpande styrningen och återrapporteringen. Styrningen bör i så hög grad som möjligt vara utformad så att den bäst gynnar syftet med respektive verksamhet.

Kontakter mellan Regeringskansliet och andra myndigheter är viktiga inslag i en effektiv förvaltning. Kontakterna bör syfta till informations- och kunskapsutbyte samt förtydliganden av regeringens styrning. Rätt använda ger informella kontakter mellan företrädare för Regeringskansliet och företrädare för myndigheterna stöd till regeringens styrning och myndigheternas genomförande av verksamheten.

Utbyte av information och kunskap mellan Regeringskansliet och myndigheter är den vanligaste formen av informell kontakt. Såväl Regeringskansliet som myndigheterna har löpande behov av att utbyta information. Regeringskansliet har också ett stort behov av att i olika sammanhang använda sig av myndigheternas expertkunskaper. För att säkerställa att verksamheten utvecklas i enlighet med regeringens mål med verksamheten och myndighetens uppdrag behövs en löpande diskussion om verksamheten i olika

avseenden. Ibland kan också regeringens beslut behöva följas av informella kontakter som på ett generellt plan förtydligar regeringens styrning.

Informella samtal förs t.ex. vid de årliga myndighetsdialogerna, men också vid andra möten som förekommer under verksamhetsåret. Vissa myndigheter träffar sin departementsledning regelbundet och relativt ofta, medan det för andra myndigheter inträffar mer sällan. Mötesfrekvensen beror på karaktären av myndighetens verksamhet, på arbetsbelastning och på vilka frågeställningar som är aktuella.

Regleringsbrev och förordning (cirkulär från Finansdepartementets budgetavdelning)

I Anvisning för arbetet med regleringsbrev (från Finansdepartementets budgetavdelning, Cirkulär nr Fi 2014:3, 2014-09-12) anförs att regleringsbrevet i första hand är avsett som ett verktyg för den årliga styrningen av myndigheterna. Myndighetens grundläggande uppgift och förutsättningar bör i stället anges i instruktionen i termer som svarar mot myndighetens befogenheter. En instruktion kan dock inte vara heltäckande i bemärkelsen att en myndighets samtliga uppgifter regleras. Vid val av placering av enskilda uppgifter eller uppdrag i en instruktion, ett regleringsbrev, ett annat regeringsbeslut eller en annan förordning behöver en helhetsbedömning göras. Utgångspunkten är att myndighetens huvudsakliga uppdrag regleras i instruktionen. Vad som talar för annan placering än i instruktionen, exempelvis i regleringsbrevet, kan vara en tidsbegränsning (som en utgångspunkt tre år eller mindre), om det finns en koppling till finansieringen av myndighetens verksamhet eller anslag, om det finns många rapporteringstidpunkter med datum som kan komma att ändras eller om regeringen ser ett behov av att vara utförlig i beskrivningen av ett uppdrag.

Frågor om krisberedskap och krishantering

Utredningar och propositioner om krisberedskap och krishantering

I SOU 1995:19 från Hot- och riskutredningen redovisades olika scenarier. Bland scenarierna fanns ett händelseförlopp som innebar att Sverige skulle ta emot 50 000, 200 000 respektive 500 000 asyl- eller hjälpsökande från länder på andra sidan Östersjön.

I 11 september-utredningen (SOU 2003:32 s. 181) påpekades att riksdagens beslut 1995 och 1996 om säkerhets- och försvarspolitiken för försvarsbeslutsperioden 1997–2001 innebar en utvidgad syn på samhällets hantering av hot och risker. I propositionen Totalförsvar i förnyelse (prop. 1995/96:12) redogjorde regeringen för ett vidare spektrum av hot och risker. Sådana hot och risker kan enligt propositionen få konsekvenser för vårt samhälle i form av bl.a. svåra påfrestningar i fred. I propositionen (s. 8) framhölls om sådana påfrestningar bl.a. följande:

Det moderna svenska samhället står och kan komma att ställas inför en rad allvarliga hot, risker och oförutsedda händelser, som innebär svåra nationella påfrestningar utan att vara militära hot.

Avbrott i elförsörjningen, kärnkraftsolyckor och miljökatastrofer kan få vittgående konsekvenser för befolkningen. Den internationella terrorismen blir farligare och tar sig uttryck, som innebär allvarliga påfrestningar på samhället och drabbar många människor. Krig, förtryck och fattigdom kan leda till stora flyktingströmmar och folkomflyttningar. Naturkatastrofer kan inte i vår tid mötas med resignerad ödestro.

I proposition 2007/08:92 Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull föreslogs att en ny myndighet skulle inrättas den 1 januari 2009. Syftet var att ge ett samlat stöd till olika aktörer och att effektivisera arbetet med samhällets krisberedskap. Den nya myndigheten skulle ha en samordnande roll i krisberedskapsarbetet.

Med kris avsågs i propositionen en händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället och som hotar grundläggande värden och funktioner. Den grundläggande strukturen för samhällets krisberedskap borde enligt propositionen även fortsättningsvis baseras på ansvarsprincipen och det geografiska områdesansvaret. Inom ett geografiskt område ansvarar ett områdesansvarigt organ för inriktning, prioritering och samordning av tvärssektoriella åtgärder inför, under och efter en kris. Regeringen och centrala myndigheter ansvarar för nämnda åtgärder på nationell nivå och länsstyrelsen samt kommunen på regional respektive lokal nivå.

I propositionen anfördes att det allmänna bär huvudansvaret för den nationella säkerheten, men enskilda individer och företag har självklart också ett ansvar och därmed en viktig roll i krisberedskapsarbetet. Det allmänns åtgärder får större vikt ju mer krävande och oförutsedd krissituationen är. Staten är yttersta garant för medborgarnas säkerhet och trygghet. Det är mycket viktigt att regeringen är välunderrättad och uppdaterad om situationen vid kriser och andra allvarliga händelser. Det är ett av skälen till att regeringen har inrättat en nationell krishanteringsfunktion i Regeringskansliet.

Krisberedskap och krishantering i regeringen och Regeringskansliet

I 11 a § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet anges att chefen för varje departement ansvarar för krishanteringsförmågan i departementet. Departementschefen ska ge en chefstjänsteman i departementet i uppdrag att närmast under departementschefen ansvara för att departementet har en krishanteringsplan och en krishanteringsorganisation. I Statsrådsberedningen och Regeringskansliets förvaltningsavdelning kan uppdraget i stället ges till en annan tjänsteman än en chefstjänsteman.

I Justitiedepartementet finns enligt 11 b § nämnda förordning en särskild chefstjänsteman för krishantering. Under chefstjänstemannen finns ett kansli för krishantering. Den särskilda chefstjänstemannen för krishantering som finns i Justitiedepartementet ansvarar för utveckling, samordning och uppföljning av krishanteringen i Regeringskansliet samt nödvändiga förberedelser för detta. Chefstjänstemannen får i det syftet ge ut riktlinjer och annat material.

För krishantering finns det en grupp för strategisk samordning. Gruppen består av statssekreterare i de departement vars verksamhetsområden berörs

av en allvarlig händelse eller en uppkommen situation. Gruppen leds av en statssekreterare i Justitiedepartementet, som vid förhinder får utse en annan statssekreterare att leda gruppen. Med statssekreterare avses även kabinettssekreteraren.

Vidare finns ett krishanteringsråd. På regeringens webbplats redovisas följande:

Krishanteringsrådet: Forum för informationsutbyte mellan Regeringskansliet och myndigheter

Vid krishanteringsrådets möten träffas Regeringskansliet och rådets ledamöter för att utbyta information. Under normala förhållanden sammanträder rådet två gånger per år för allmän orientering om arbetet inom krisberedskapsområdet. Rådet kan också sammankallas för informationsutbyte mellan Regeringskansliet och myndigheter under allvarliga händelser och kriser.

Krishanteringsrådet inrättades av regeringen i december 2008 och leds av inrikesministerns statssekreterare. I rådet ingår normalt rikspolischefen, säkerhetspolischefen, överbefälhavaren samt generaldirektörerna för Affärsverket svenska kraftnät, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Socialstyrelsen och Strålsäkerhetsmyndigheten.

I rådet ingår även en landshövding som företräder länsstyrelserna. Dessutom kan företrädare för de berörda, myndighetsansvariga departementen medverka. Inrikesministerns statssekreterare kan även adjungera andra ledamöter om behov finns.

Myndigheter

I 1 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap föreskrivs att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka eller en kris.

Enligt 2 § ska myndigheten i samverkan med myndigheter, kommuner, landsting, organisationer och företag identifiera och analysera sådana sårbarheter, hot och risker i samhället som kan anses vara särskilt allvarliga. Myndigheten ska vidare tillsammans med de ansvariga myndigheterna genomföra en övergripande planering av åtgärder som bör vidtas. Myndigheten ska värdera, sammanställa och rapportera resultatet av arbetet till regeringen.

I 1 § förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket anges att Migrationsverket är förvaltningsmyndighet för frågor som rör uppehållstillstånd, arbetstillstånd, visering, mottagande av asylsökande, återvändande, medborgarskap och återvandring. Migrationsverket ska fullgöra de uppgifter som myndigheten har enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen, lagstiftningen om mottagande av asylsökande m.fl. samt andra författningar.

I 2 § 5 föreskrivs att Migrationsverket ska göra bedömningar och tillhandahålla beslutsunderlag för regeringens styrning och dimensionering av verksamheter.

Bestämmelserna i förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap syftar till att statliga myndigheter genom sin verksamhet ska minska

sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Förordningen trädde i kraft den 1 september 2006 och ersatte då förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap. Bestämmelserna i 5–22, 33 och 34 §§ gäller för statliga myndigheter under regeringen, med undantag av Regeringskansliet, kommittéväsendet och Försvarsmakten.

Enligt 5 § ska varje myndighet vars ansvarsområde berörs av en krissituation vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av denna. Myndigheterna ska samverka och stödja varandra vid en sådan krissituation.

I 9 § föreskrivs att varje myndighet i syfte att stärka sin egen och samhällets krisberedskap årligen ska analysera om det finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området.

Vid denna analys ska, enligt 9 § andra stycket, myndigheten särskilt beakta

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

Myndigheten ska värdera och sammanställa resultatet av arbetet i en risk- och sårbarhetsanalys. De myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen enligt 11 § och de myndigheter som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap beslutar i enskilda fall ska lämna en redovisning baserad på analysen till Regeringskansliet och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Redovisningen ska innefatta vilka åtgärder som planeras och en bedömning av behovet av ytterligare åtgärder.

I 11 § föreskrivs att myndigheterna som anges i bilagan till förordningen, länsstyrelserna samt i övrigt de andra myndigheter som regeringen meddelar föreskrifter om eller beslutar efter förslag från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har ett särskilt ansvar för att planera och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris och för att förebygga sårbarheter och motstå hot och risker.

Enligt 14 § ska myndigheter med ansvar enligt 11 §, när en situation som avses i 9 § andra stycket uppstår, hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet, den förväntade utvecklingen och tillgängliga resurser inom respektive ansvarsområde samt om vidtagna och planerade åtgärder.

Enligt 12 § ska Myndigheten för samhällsskydd och beredskap vid behov till Regeringskansliet lämna förslag på förändringar av vilka myndigheter som ska ha en tjänsteman i beredskap med uppgift att initiera och samordna det

inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser.

Enligt 13 § ska Myndigheten för samhällsskydd och beredskap vid behov till Regeringskansliet lämna förslag på förändringar av vilka myndigheter som ska ha förmåga att vid en kris som berör myndigheternas egna ansvarsområden eller medför behov av samverkan med annan myndighet omgående kunna upprätta en ledningsfunktion.

I 15 § föreskrivs att varje myndighet efter förfrågan från Regeringskansliet eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska lämna den information som behövs för samlade lägesbilder.

Regeringsbeslut med anledning av förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap samt ändring av förordningens bilaga

Den 27 november 2014 beslutade regeringen om uppdrag om funktionen tjänsteman i beredskap och förmåga till ledningsfunktion (Fö2014/1195/SSK). Beslutet fattades med anledning av 12 och 13 §§ förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Migrationsverket var inte med i bilagan till beslutet och omfattades således inte. Anders Ygeman var föredragande.

Det kan noteras att i 11 § föreskrivs att myndigheterna som anges i bilagan till förordningen, länsstyrelserna samt i övrigt de andra myndigheter som regeringen meddelar föreskrifter om eller beslutar efter förslag från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har ett särskilt ansvar för att planera och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris och för att förebygga sårbarheter och motstå hot och risker. Det senaste beslutet om ändring av bilagan som har kunnat påträffas fattades under regeringen Reinfeldt. Den 11 september 2014 beslutade regeringen att bilagan till nämnda förordning skulle ha en viss lydelse (SFS 2014:1305). Ändringen synes ha berott på ändringarna av polisorganisationen. Migrationsverket var inte med i bilagan till förordningen och omfattades således inte. I motsvarande bilaga till den tidigare gällande förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap fanns Migrationsverket med som en av myndigheterna som hade särskilt ansvar för fredstida krishantering. Försvarsminister Karin Enström var föredragande för regeringsbeslutet i september 2014.

Förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap upphörde att gälla den 1 april 2016 (2015:1051). Den 1 april 2016 trädde förordningen (SFS 2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap i kraft. Förordningen utfärdades av regeringen den 17 december 2015. Bestämmelsen om myndigheter med ett särskilt ansvar för krisberedskapen återfinns nu i 10 §. Migrationsverket finns inte med i bilagan. Anders Ygeman var föredragande.

Ett pressmeddelande publicerades den 29 april 2016 på regeringen.se med rubriken Migrationsverket får ett utökat ansvar för beredskapen. Migrationsverket läggs till bland de myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen och ett ansvar vid höjd beredskap (bevakningsansvarig

myndighet) enligt bilagan till förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Förordningsändringen träder i kraft den 1 juli 2016. Funktionerna ska vara inrättade senast den 1 september 2016.

Beslut om inre gränskontroll

Enligt 6 kap. 5 § första stycket utlänningsförordningen (2006:97) får regeringen besluta att tillfälligt återinföra gränskontroll vid de inre gränserna i enlighet med artiklarna 23, 25 och 26 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1051/2013 av den 22 oktober 2013.

I artikel 23 i nämnda EU-förordning anges att om det i området utan inre gränskontroll föreligger ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i en medlemsstat, får den medlemsstaten exceptionellt återinföra gränskontroll vid hela gränsen, eller endast ett visst avsnitt, under en begränsad tidsperiod på högst 30 dagar eller så länge som det allvarliga hotet kan förväntas kvarstå om varaktigheten överstiger 30 dagar. Omfattningen och varaktigheten av det tillfälliga återinförandet av gränskontroll vid de inre gränserna får inte överskrida vad som är absolut nödvändigt för att bemöta det allvarliga hotet.

I 6 kap. 5 § andra stycket utlänningsförordningen anges att rikspolischefen eller chefen för Nationella operativa avdelningen vid Polismyndigheten respektive säkerhetspolischefen eller biträdande säkerhetspolischefen ska hos regeringen göra framställning om beslut enligt första stycket.

Händelseförloppet hösten 2015

I detta avsnitt redovisas händelseförloppet när det gäller flyktingsituationen under hösten 2015. Redovisningen bygger främst på uppgifter i svar från Regeringskansliet till utskottet, uppgifter på regeringen.se, lägesbilder från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) samt medie-rapporteringen.

Den 9 september 2015 lämnade MSB sin första lägesrapport till Regeringskansliet och fr.o.m. den 20 september kom lägesrapporterna dagligen. Rapporterna innehöll bl.a. information om hur många som sökt och förväntades söka asyl den närmaste tiden och rapportering från berörda aktörer såsom Migrationsverket, polisen och länsstyrelserna. Regeringen har också fått information löpande från Migrationsverket och Polismyndigheten.

Det framgår av svaret från Regeringskansliet till utskottet den 10 mars 2016 att det har hållits en mängd möten i Regeringskansliet om flyktingsituationen. Mötena redovisas huvudsakligen inte i kronologin nedan.

Gruppen för strategisk samordning, som består av statssekreterare, träffades från början av september 2015 veckovis under hela hösten 2015 för att få en bild av läget och diskutera politiska bedömningar. Gruppen har därutöver sedan i början av oktober 2015 träffats i mindre sammansättning två

gångar i veckan för att samordna arbetet i Regeringskansliet. Sammanlagt hölls 28 möten i gruppen för strategisk samordning mellan september och december 2015. Det har vidare hållits möten mellan departementens expeditionsschefer. Inte heller dessa möten redovisas i kronologin.

Redogörelsen sträcker sig t.o.m. januari 2016. Vissa av åtgärderna avser aviseringar av förslag som kommer att läggas fram senare.

Vecka 30–35

23 juli. Migrationsverket räknar i sin prognos med att omkring 74 000 personer ska söka asyl i Sverige under året. Antalet människor som söker skydd i Europa har ökat kraftigt under årets första hälft jämfört med samma tid 2014. Det är framför allt antalet migranter som anländer längs den östra Medelhavsrutten, främst syrier och afghaner, som ökar. År 2015 kommer sannolikt att bli året med flest asylsökande hittills inom EU/EES. Trots ökningen i Europa har antalet asylsökande i Sverige varit något lägre än under samma period 2014.

Migrationsverkets samlade bedömning är att antalet asylsökande till Sverige kommer att vara fortsatt högt – men troligen lägre än 2014. Mot bakgrund av den mycket kraftiga ökningen av asylsökande som skett i Europa är osäkerheten stor – det behövs ett brett prognosintervall. Osäkerheten bedöms fortfarande överväga nedåt.

Prognosen över antalet asylsökande 2015 justeras till 66 000–80 000 (tidigare 68 000–88 000), och nytt planeringsantagande är 74 000 (tidigare 80 000).

Prognosen för 2016 justeras till 61 000–85 000 (tidigare 70 000–95 000), och planeringsantagandet är 73 000 (tidigare 80 000).

Andelen unga asylsökande ökar. Från maj månad har det skett en stor ökning av asylsökande barn utan vårdnadshavare, inte bara i Sverige utan i flera länder i Europa. Sverige fortsätter vara det största mottagarlandet för ensamkommande barn i EU/ESS. Antalet sökande har sedan i maj i genomsnitt varit över 300 per vecka med toppar på över 400. Fram t.o.m. april var genomsnittet 110 per vecka. Den omedelbara effekten av den snabba ökningen är att det uppstår en akut brist på tillgängliga anvisningsbara platser i Sveriges kommuner. Ökningen leder till att Migrationsverket höjer prognosen för asylsökande barn utan vårdnadshavare till 9 600–13 000 (tidigare 7 400–8 800) för 2015. Prognosen är osäker, men Migrationsverket bedömer att någon större avmattning troligen inte sker förrän tidigast efter sommaren. Det nya planeringsantagandet är därför 12 000 (tidigare 8 000). Det innebär också att det sannolikt fortsätter att råda brist på platser under resten av året. Migrationsverkets handläggningstider påverkas också och beräknas öka från ett genomsnitt på cirka fem månader till åtta månader eller mer.

17 augusti. Skrivelse från Malmö kommun till regeringen om ensamkommande barn.

24 augusti. Statsrådet Morgan Johansson besöker Malmö för att informera sig om läget.

Vecka 36

2 september. Bilden på treårige Alan Kurdis döda kropp i vattenbrynet på Finarstranden i Turkiet sprids.

6 september. Statsminister Stefan Löfven talar vid manifestationen Refugees welcome på Medborgarplatsen i Stockholm.

Vecka 37

7 september. Länsstyrelsen i Skåne aktiverar sin krisledning. (Regeringen vidtar inte några särskilda åtgärder med anledning av länsstyrelsens beslut, enligt Regeringskansliets svar till utskottet den 10 mars.)

8 september. Regeringen presenterar tio ståndpunkter för att reformera EU:s flyktingpolitik. Statsminister Stefan Löfven träffar Angela Merkel.

8–9 september. De första stora grupperna av flyktingar börjar anlända till Malmö och Stockholm. Polisens nationella operativa avdelning (NOA) inleder en nationell särskild händelse som de döper till Alma för att få ordning på flyktingmottagandet. (Regeringen vidtar inte några särskilda åtgärder med anledning av denna händelse, enligt Regeringskansliets svar till konstitutionsutskottet den 10 mars 2016.)

9 september. MSB lämnar sin första lägesrapport och konstaterar att alla berörda myndigheter klarar flyktingströmmarna, även om situationen är ansträngd.

10 september. Utrikesminister Margot Wallström får information om flyktingsituationen vid ett möte med myndigheter. Vid mötet närvarar även tjänstemän från Justitiedepartementet och Försvarsdepartementet. Inrikesministern är likaledes inbjuden att delta vid mötet.

Vecka 38

15 september. Regeringskansliet (Kriskoordineringscentralen på Kansliet för krishantering, Justitiedepartementet) ställer två frågor till samtliga länsstyrelser med anledning av flyktingsituationen: Vilka åtgärder genomförs och planeras ytterligare åtgärder, och i så fall vilka? Informationen presenteras för den politiska ledningen och berörda tjänstemän. Enligt svaret från Regeringskansliet till konstitutionsutskottet den 10 mars 2016 i denna granskning var informationen inte av sådan karaktär att det fanns anledning att vidta några särskilda åtgärder. Däremot fortsatte regeringen att följa utvecklingen i länen, främst genom MSB:s nationella lägesbilder.

I svaret från Länsstyrelsen i Västra Götalands län bifogas en lägesbild daterad 2015-09-11 kl. 18.00. I den anfördes att situationen är något ansträngd i delar av länet där Migrationsverket har verksamhet (Göteborg och Mölndal) och samverkan sker mellan ansvariga aktörer. I en lägesbild daterad 2015-09-14 kl. 18.00 anfördes att Migrationsverket har ett ansträngt läge när det gäller ankomstregistrering och plats i ankomstboende. Även för Göteborgs stad och Mölndals stad, som ofta är de första att ta emot flyktingar i länet, är läget ansträngt.

15 september. Stefan Löfven läser upp regeringsförklaringen i riksdagen och anför: ”I tider av kris är den [asylrätten] som viktigast. Den som flyr från krig och förtryck ska kunna få skydd i Sverige.”

Från den 20 september lämnar MSB dagligen en lägesrapport.

Vecka 39

21 september. I budgetpropositionen anges att 2016 bedöms antalet asylsökande uppgå till mellan 61 000 och 85 000 (prop. 2015/16:1 utg.omr. 8 s. 36).

25 september. ”Vi har sett en dramatisk ökning av antalet flyktingar som söker asyl. Därför har jag gett Morgan Johansson i uppgift att skyndsamt se över vilka åtgärder som behöver vidtas”, säger Stefan Löfven till TT i New York. Åtgärderna handlar bl.a. om att samordna Migrationsverket, MSB och kommunerna så att fler boenden kan tas fram.

Vecka 40

1 oktober. Regeringsbeslut:

- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) får i uppdrag att på nationell nivå samordna ansvariga aktörers hantering av flyktingsituationen, bl.a. lämna nationella lägesbilder till regeringen samt informera om behov av åtgärder från regeringens sida.
- Regeringen stärker det civila samhällets arbete i flyktingkrisen med 10 miljoner kronor. Pengarna anslås till Röda Korset och ska användas för att bedriva, organisera och samordna hjälpverksamhet och för att ta till vara det frivilliga engagemanget i flyktingfrågan.
- Inspektionen för vård och omsorg (IVO) får i uppdrag att vidta åtgärder för att stärka kapaciteten i verksamhet med tillståndsprövning för ensamkommande barn.
- Regeringen ger ett uppdrag till Upphandlingsmyndigheten för att underlätta upphandling i syfte att skapa förutsättningar för boende.
- Regeringen avsätter 25 miljoner kronor i extra resurser till FN:s livsmedelsprogram (World Food Programme) insatser för att bistå syriska flyktingar med mat, och 25 miljoner kronor avsätts i extra resurser till FN:s globala katastroffond (Central Emergency Response Fund) som kanaliserar medel till insatser i humanitära kriser världen över.

2 oktober. Extra möte i krishanteringsrådet med anledning av flyktingsituationen.

Vecka 41

8 oktober. Regeringsbeslut:

- Regeringen beslutar en lagrådsremiss om stödboende för ensamkommande barn.
- Socialstyrelsen får ett regeringsuppdrag att, i samverkan med Inspektionen för vård och omsorg, se över Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd

om hem för vård eller boende (SOSFS 2003:20). Inriktningen är att åstadkomma ett mer flexibelt regelverk, som ger förutsättningar för mer individanpassade lösningar vid utformningen av boendena.

- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) beviljas medel för en förstudie som bl.a. syftar till att samla in kunskap om hur landstingen kan öka antalet hälsoundersökningar för asylsökande och på så sätt möta ohälsan bland asylsökande. I detta ingår att samla in goda exempel på hur verksamheterna kan identifiera behov och erbjuda tidigare insatser för att motverka främst psykisk ohälsa samt öka upptäckten av fysisk ohälsa och förutsättningarna för en snabb återhämtning och etablering i Sverige.
- Statens institutionsstyrelse (Sis) får i uppdrag att utreda förutsättningarna för att iordningsställa och tillhandahålla platser för stödboende och hem för vård eller boende (HVB).
- Regeringen ger länsstyrelserna i uppdrag att inventera förekomsten av befintliga platser för tillfälliga asylboenden. Uppdraget redovisades till Migrationsverket den 22 oktober.

9 oktober. Regeringsbeslut:

- Regeringen ger i uppdrag till Migrationsverket att uppföra och förvalta tillfälliga asylboenden i form av tält. MSB ska efter begäran av Migrationsverket utföra arbetet med att införskaffa, uppföra och under en inledande fas förvalta asylboenden.

Vecka 42

12 oktober Statsministern bjuder in till den nationella samlingen Sverige tillsammans. Där samlades kommuner, myndigheter, företag, fackliga organisationer, civilsamhället och andra aktörer för att tillsammans utveckla arbetsätten så att nyanlända snabbt kan börja jobba, barnen får en bra skolgång och alla kommer in i samhällsgemenskapen. Den inledande konferensen kommer att följas av regionala konferenser.

I samband med den nationella samlingen Sverige tillsammans presenterade regeringen 100-klubben. De företag som vill ta emot minst 100 nyanlända erbjuds en särskild ingång till Arbetsförmedlingen.

MSB Nationell lägesbild av läget med anledning av flyktingsituationen i Sverige

2015-10-09 Antalet asylsökande har under de senaste veckorna inneburit stora utmaningar för mottagande kommuner och myndigheter i Sverige. Prognosen för antalet asylsökande ligger på 8 000–9 500 per vecka. Migrationsverket ser i närtid ingen minskning av antalet. Utöver dessa anländer flyktingar och migranter som inte söker asyl. Situationen för ansvariga aktörer skiljer sig avsevärt åt mellan olika län. Skåne län, som är hårdast belastat, har signalerat att de i nuläget inte på ett tillfredsställande sätt kan hantera nuvarande antal asylsökande. Även Västra Götaland och Stockholm signalerar en mycket hög belastning.

MSB Nationell lägesbild

2015-10-13 Antalet asylsökande har under de senaste veckorna inneburit stora utmaningar för mottagande kommuner och myndigheter i Sverige.

Vecka 43

MSB Nationell lägesbild vecka 43

2015-10-20 Den senaste veckan har drygt 9 000 personer sökt asyl i Sverige. Utöver dessa kommer flyktingar/migranter som inte söker asyl och som därför inte kommer in i systemet. Migrationsverket ser ingen minskning av antalet flyktingar/migranter.

Flera samhällsviktiga verksamheter är hårt ansträngda i flera län och kommuner, framför allt inom hälso- och sjukvård, socialtjänst och skola. I takt med att fler asylsökande flyttar ut till andra delar av landet kommer belastningen att öka på dessa ställen.

22 oktober. Regeringsbeslut:

- Regeringen ger i uppdrag till Socialstyrelsen att inrätta en svarsfunktion med uppgift att besvara frågor från och ge stöd till kommunernas socialtjänst med koppling till den rådande flyktingsituationen.

22 oktober. Migrationsverket anför i sin prognos att de senaste månadernas händelseförlopp på resvägarna till och genom Europa har bidragit till en flyktingsituation som saknar motstycke i modern tid ur både ett europeiskt och ett svenskt perspektiv. Hittills i år (2015) har cirka 95 500 personer sökt asyl i Sverige. Det är fler än någonsin tidigare. Från januari t.o.m. juli sökte i genomsnitt 1 200 personer i veckan asyl. Flyktingsituationen i Europa började förändras redan i slutet av juli, och sedan dess har antalet asylsökande ökat snabbt även i Sverige. Under oktober har över 9 000 asylsökande registrerats per vecka. Den prognos och de beräkningar som Migrationsverket lämnade i juli blev inaktuella redan under augusti. Läget har förändrats radikalt på några månader.

Med anledning av det omvärldsläge som råder nu baseras de ekonomiska och verksamhetsmässiga beräkningarna i prognosen på tre olika beräkningsalternativ. Beräkningsalternativ B används som planeringsantagande och utgör i sin tur underlag för prognosens huvudscenario. Beräkningsalternativen för 2015 är följande:

- A: 190 000 varav 40 000 ensamkommande barn
- B: 160 000 varav 33 000 ensamkommande barn
- C: 140 000 varav 29 000 ensamkommande barn.

Beräkningsalternativen för 2016 är följande:

- A: 170 000 varav 33 000 ensamkommande barn
- B: 135 000 varav 24 000 ensamkommande barn
- C: 100 000 varav 16 000 ensamkommande barn.

Den aktuella situationen innebär att Migrationsverkets ordinarie kapacitet och beredskap inte längre räcker till för att kunna säkerställa ett ordnat mottagande av nya asylsökande. Situationen är liknande för landets kommuner när det gäller ensamkommande barn och skolgång för asylsökande elever.

Hittills i år (2015) har ca 19 500 ensamkommande barn sökt asyl i Sverige. Det är över 12 000 fler än under hela 2014. För landets kommuner innebär den oväntat stora ökningen en ansträngd situation. Enligt länsstyrelserna är mottagningssystemet för ensamkommande barn utsatt för stora påfrestningar.

Länsstyrelserna beskriver att situationen är akut, och kommunerna får allt svårare att hitta tak över huvudet för barnen. I brist på lämpliga boendealternativ arbetar ankomstkommunerna hårt för att iordningställa tillfälliga boendelösningar. Många kommuner som tar emot anvisningar hinner inte starta egna gruppboenden och rekrytera familjehem i den takt som behövs. Bristen på privata gruppboenden och familjehem är redan stor. Den höga arbetsbelastningen inom socialtjänsten begränsar också möjligheterna att tillgodose barnens behov.

När det gäller boendefrågan för asylsökande är situationen akut. Migrationsverkets boendeplatser räcker inte till för det stora antalet människor som just nu söker asyl. Om den aktuella utvecklingen fortsätter tar platserna slut innan utgången av november. Verket saknar möjlighet att utan bistånd från andra samhällsaktörer utöka antalet platser i förhållande till det beräknade behovet.

Redan i början av oktober har kommunala evakueringsplatser såsom gymnastikhallar periodvis behövt användas. Bristen är som störst på boendetyper som är lämpade för längre vistelse än några veckor. Det mest allvarliga i situationen är att bristen inte bedöms vara tillfällig utan kommer att bestå under 2016 och 2017.

Migrationsverket bedömer att mellan 35 000 och 55 000 nya platser behöver finnas tillgängliga innan årsskiftet. Uppskattningsvis kan Migrationsverket utöka antalet med ca 3 000 ordinarie platser, samt ca 7 000–10 000 tillfälliga platser genom en nyligen utlyst upphandling. Det innebär att det fortfarande kommer att saknas mellan 25 000 och 45 000 platser i slutet av året.

För att lösa den akuta bristen på boendeplatser krävs omedelbar samverkan mellan statliga myndigheter, kommuner och andra aktörer. Avgörande i detta skede är att med mycket kort varsel kunna få fram alternativa boendelösningar, bokstavligen tak över huvudet.

23 oktober. Regeringen och allianspartierna kommer överens om en ny uppgörelse på migrationsområdet som bl.a. innebär att tillfälliga uppehållstillstånd under tre års tid blir huvudregeln för asylsökande. Försörjningskraven vid anhöriginvandring ska skärpas, och alla kommuner ska ta emot flyktingar med hjälp av en ny tvingande lag. Personer som fått avvisningsbeslut ska också skickas hem snabbare för att fler boendeplatser ska bli tillgängliga.

Vecka 44

MSB Nationell lägesbild vecka 44

2015-10-27 Migrationsverket, flera län och kommuner är fortsatt hårt ansträngda av den pågående hanteringen av asylsökande. Hälso- och sjukvård,

socialtjänst och skola i flera delar av landet är också påverkade. Trelleborg, Malmö, Göteborg och Stockholm rapporterar stora utmaningar med omhändertagandet av ensamkommande barn.

28 oktober

Nordiskt statsministermöte där flyktingsituationen avhandlades, i anslutning till Nordiska rådets sessionsvecka.

29 oktober. Regeringsbeslut:

- Regeringen ger i uppdrag till Socialstyrelsen att initiera och samordna informationsinsatser nationellt om familjehem, jourhem och god man för ensamkommande barn och särskilt förordnad vårdnadshavare. Syftet är att synliggöra behovet och öka kunskapen om vad uppdraget innebär för att säkra tillgången till bl.a. annat familjehem.
- Regeringen beslutar om en lagrådsremiss med förslag om att en ny lag ska införas som innebär att en kommun ska vara skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ för bosättning i kommunen. Syftet med förslaget är att alla kommuner bör vara med och ta ansvar för mottagandet av nyanlända för att förbättra de nyanländas etablering på arbetsmarknaden och i samhällslivet.

Vecka 45

MSB Nationell lägesbild vecka 45

2015-11-03–04 Situationen är ansträngd framför allt när det gäller boendelösningar för asylsökande. Flera kommuner har svårt att ordna vård, skola och omsorg åt alla. Även förmågan att ta hand om ensamkommande barn är starkt utmanad.

5 november. Regeringsbeslut:

- Regeringen beslutar om att ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå åtgärder för att skapa ett sammanhållet system för mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända. I översynen ingår även att förbättra systemet för ersättning till kommuner och landsting.
- Regeringen föreslår i proposition 2015/16:43 en ny placeringsform i socialtjänstlagen för barn och unga i åldern 16–20 år. Socialtjänsten ska sörja för att barn och unga som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna kan tas emot i stödboende. För att placera barn i stödboende ska det krävas särskilda skäl. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2016.
- Regeringen ger ett uppdrag till Migrationsverket om ansökan om EU-medel om bistånd vid nödsituation. (Kommissionen har meddelat att Sverige har beviljats 35 miljoner euro [ca 325 miljoner kronor] i sådant bistånd, enligt Regeringskansliets svar till utskottet den 10 mars 2016.)
- Underrättelse enligt rådets beslut (EU) 2015/1601 (omplaceringsmekanismen inom EU).

Vecka 46

MSB Nationell lägesbild vecka 46

2015-11-10 En utmaning är fortfarande att hantera situationen med ett stort antal asylsökande utan att ordinarie samhällsviktig verksamhet drabbas. Läget är framför allt ansträngt när det gäller boenden för asylsökande och omhändertagande av ensamkommande barn.

11 november. Migrationsverket förordar i en skrivelse till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) återinförande av gränskontroll.

12 november. Regeringsbeslut:

- Återinförande av gränskontroll vid inre gräns.
- Regeringen beslutar om att utreda hur skolhuvudmän ska få bättre möjligheter att erbjuda elever modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet genom fjärrundervisning på entreprenad eller på annat sätt.
- Runt om i landet genomförs just nu akuta insatser för att kunna ta emot de människor som flyr till Sverige. Regeringen ger länsstyrelserna i uppdrag att under 2016 arrangera regionala konferenser om mottagande av asylsökande och nyanlända samt nyanländas etablering.
- Inom de gröna näringarna och naturvärden finns det en potential att skapa fler jobb. Regeringen beslutar om att ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att, i samverkan med andra berörda myndigheter och aktörer, göra en analys av arbetskraftsbehovet inom de gröna näringarna och naturvärden för att därefter analysera och lämna förslag på vilka insatser som behövs för att tillgodose behovet.
- I en ändringsbudget som överlämnades till riksdagen den 12 november föreslår regeringen ökade utgifter med 11 miljarder kronor. Merparten av detta är ett tillfälligt stöd till kommunerna och det civila samhället för att kunna hantera den rådande flyktingsituationen.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor får i uppdrag att ta fram vägledning för samverkan i flyktingsituationen.

Vecka 47

MSB Nationell lägesbild vecka 47

2015-11-18 Migrationsverket ser inga tecken på att antalet asylsökande avtar. Under förra veckan sökte totalt 10 292 personer om asyl i Sverige. Drygt 2 800 av dem var barn utan vårdnadshavare.

19 november. Regeringsbeslut:

- Regeringen beslutar att tillsätta en kommitté i form av en nationell delegation som ska följa, stödja och driva på ett samordnat utvecklingsarbete inom valideringsområdet (i fråga om utbildningsväsendet och arbetslivet) på den nationella och regionala nivån. Den nationella valideringsdelegationen ska även sprida goda exempel och arbeta för att enskilda får tillgång till den information de behöver om validering. Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 december 2019.

- Regeringen har beslutat att förlänga gränskontrollen vid inre gräns från den 22 november till den 11 december 2015.

20 november. Boendesituationen är akut, och tälten dröjer. Den här gången lyckas Migrationsverket för första gången inte ge tak över huvudet för alla som behöver sovplats. Ett åttiotal personer tvingas sova utanför ankomstboendet vid Jägersro i Malmö. De asylsökande får filtar och täcken att värma sig med, några enstaka personer får madrasser.

Vecka 48

24 november. Regeringen presenterar en rad åtgärder för att skapa ett andrum för svenskt flyktingmottagande. Den svenska lagstiftningen ska tillfälligt anpassas till minikrav enligt internationella konventioner och EU-rätten. Den är tillfällig med en giltighet på tre år och innebär vissa tidsbegränsade undantag från regler i utlänningslagen:

- Tidsbegränsade uppehållstillstånd för alla skyddsbehövande utom kvotflyktingar.
- Begränsad rätt till anhöriginvandring för skyddsbehövande med tidsbegränsade tillstånd.
- Skärpta försörjningskrav.
- Kategorin övriga skyddsbehövande ska inte ha rätt till uppehållstillstånd.

Frågan om en asylsökande är under 18 år är viktig för både boende, omvårdnad och uppehållstillstånd. Det gäller att finna en ordning så att medicinsk åldersbestämning av asylsökande kan tillämpas i de fall det saknas tillförlitliga handlingar som kan säkerställa en persons exakta ålder och när det kvarstår tvivel om den ålder som uppgetts.

I närtid inför Sverige id-kontroller på samtliga kollektiva transportsätt till Sverige. Det innebär id-kontroller även på färjan mellan Helsingborg och Helsingör samt på både tåg- och busstrafiken över Öresundsbron.

MSB Nationell lägesbild vecka 48

2015-11-25 Situationen är mycket ansträngd när det gäller att ordna tak över huvudet och att ta hand om ensamkommande barn.

26 november. Regeringsbeslut:

- En särskild utredare ges i uppdrag att föreslå åtgärder för att säkra kommuners möjlighet att tillgodose till Sverige nyanlända elevers rätt till utbildning. Förslagen ska bidra till att upprätthålla kvaliteten på undervisningen för alla elever i skolväsendet. Uppdraget ska redovisas senast den 18 januari 2016.
- Regeringen ger Myndigheten för yrkeshögskolan i uppdrag att utreda hur en längre kontakttolkutbildning bör utformas som alternativ till den sammanhållna grundutbildning till kontakttolk som finns i dag. Myndigheten ska lämna förslag på målgrupp för en sådan utbildning samt utbildningens innehåll och utformning, längd och dimensionering.

Myndigheten ska också utreda om en kortare, intensiv kontakttolkutbildning bör införas och lämna förslag till hur den i sådant fall bör utformas.

- Regeringen beslutar propositionen Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända. I propositionen föreslås att en ny lag ska införas som innebär att alla kommuner blir skyldiga att efter anvisning ta emot nyanlända för bosättning.
- MSB får använda medel för att finansiera åtgärder för vilka MSB genom sitt samordningsuppdrag i flyktingsituationen har identifierat att en skyndsam hantering behövs. De åtgärder som får finansieras är sådana som inte ryms inom befintliga uppdrag eller där uppdragstagare i den rådande situationen saknar kapacitet att hantera åtgärderna (kan handla om t.ex. busstransporter av asylsökande).

27 november. Möte i krishanteringsrådet. Inplanerat sedan tidigare. Flyktingsituationen var en punkt på dagordningen.

Vecka 49

MSB Nationell lägesbild vecka 49

2015-12-02 Trots att antalet asylsökande har minskat den senaste veckan är det fortsatt svårt att ordna boende till flyktingar och ta hand om ensamkommande barn på ett bra sätt. Fler ankomstkommuner har dock tillkommit, vilket kan hjälpa de kommuner som tar emot mest flyktingar.

Vecka 50

MSB Nationell lägesbild vecka 50

2015-12-09 Flera kommuner hjälper nu de mest ansträngda ankomstkommunerna med att ta emot ensamkommande barn. Samtidigt har läget förbättrats på Malmömässan.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) bedömer att flyktingsituationen innebär en hård belastning för socialtjänst, överförmyndarverksamhet och skola. Andra delar av samhället är i nuläget inte lika belastade. Långsiktigt behöver flera samhällsviktiga funktioner byggas ut för att anpassas till en större befolkning. För att hantera flyktingsituationen på ett bra sätt krävs fortsatt samordning mellan myndigheter och andra ansvariga aktörer.

9 december. Regeringsbeslut:

- Regeringen beslutar proposition 2015/16:67 Särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet. Förslaget innebär en befogenhet för regeringen att i vissa fall vidta särskilda åtgärder i syfte att upprätthålla lag och ordning eller skydda nationell säkerhet.

10 december. Regeringsbeslut:

- Regeringen beslutar att förlänga gränskontrollen vid inre gräns från den 12 december till den 20 december 2015.

11 december. Regeringsbeslut:

- Regeringen fattar beslut om att fördela 105 miljoner kronor till det civila samhällets organisationer i arbetet med flyktingsituationen. Dessa engångsmedel ska stärka organisationernas pågående arbete med både mottagande och etablering. Sammanlagt kommer regeringen att fördela 200 miljoner kronor till det civila samhällets organisationer, studieförbunden och idrottsrörelsen.
- Regeringen ger Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten fyra olika uppdrag för att stödja och underlätta hälso- och sjukvårdens utmaningar att ge vård till flyktingar som kommer till Sverige. Det handlar bl.a. om landstingens möjlighet att genomföra hälsoundersökningar och erbjuda vaccinationer och deras tillgång till tolkar.

Vecka 51–vecka 1

15 december. ”Sverige är på väg att lämna den akuta flyktingkrisen”, säger Stefan Löfven till Dagens Nyheter och hänvisar till siffror från Migrationsverket som säger att antalet asylsökande är nere kring 4 000 i veckan. ”Tanken är att vi ska gå ur krissituationen och in i en etableringsfas.”

17 december. Regeringsbeslut:

- Boverket får i uppdrag att ta fram en vägledning och föreskrifter till bestämmelserna om tillfälliga anläggningsboenden i plan- och byggförordningen.
- Den 18 december utfärdade regeringen en lag om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet. Den nya lagen innebär bl.a. att regeringen får befogenheter att i en förordning meddela bestämmelser om ID-kontroller på bussar, tåg och passagerarfartyg till Sverige från en annan stat i syfte att upprätthålla lag och ordning eller att skydda den nationella säkerheten. Samtidigt beslutade regeringen om en förordning med specifika bestämmelser om id-kontroller. Förordningen gäller fr.o.m. den 4 januari 2016.
- Regeringen har beslutat att förlänga gränskontrollen vid inre gräns från den 21 december till 9 januari 2016.

MSB Nationell lägesbild vecka 51

2015-12-16 Antalet personer som söker asyl i Sverige minskar, men läget är fortfarande ansträngt inom vissa områden. Många ensamkommande barn får inte det stöd de behöver. Det pågår förberedelser för att asylsökande inte ska bli utan tak över huvudet under jul och nyår.

Mellan den 7 och 14 december sökte 3 182 personer asyl, varav 784 var ensamkommande barn. Det innebär en minskning jämfört med föregående vecka, men är fortfarande en hög nivå.

Händelseförloppet i början av 2016

Vecka 2

13 januari 2016. Migrationsverket lämnar besked om att inte gå vidare med MSB:s och Fortifikationsverkets förslag till etableringsplaner för tältboenden på fem platser i Sverige. Migrationsverket bedömer att mer varaktiga boenden än tält ska prioriteras. Även tältboendet på MSB:s mark i Revinge avvecklas den 24 januari.

14 januari. Regeringsbeslut:

- Regeringen beslutar att ge Socialstyrelsen i uppdrag att göra en fördjupad analys av konsekvenserna för socialtjänsten med anledning av den rådande flyktingsituationen och ökningen av antalet ensamkommande barn. Flickors utsatthet, tillgången till tolkar och kompetensbehovet i socialtjänsten är tre områden som ingår i uppdraget.

Vecka 3

MSB Nationell lägesbild vecka 3

2016-01-20 Antalet asylsökande som kommer till Sverige fortsätter att minska, men läget är fortfarande ansträngt inom vissa områden. Flera aktörer ställer nu om för att långsiktigt ta hand om de som kom under 2015, samt för att ha beredskap om antalet asylsökande snabbt skulle öka igen.

Mellan den 12 och 18 januari kom 912 asylsökande till Sverige, och av dessa var 119 ensamkommande barn. Antalet asylsökande innebär en minskning jämfört med föregående vecka och är jämförbart med det antal asylsökande som kom till Sverige samma period i januari 2013.

Vecka 4

28 januari. Regeringsbeslut:

- Regeringen ger länsstyrelserna i uppdrag att genomföra en nationell kartläggning av ensamkommande barn som försvinner, att analysera och föreslå åtgärder för att förebygga att ensamkommande barn försvinner, samt att sprida resultat och metoder till myndigheter, kommuner, landsting och andra berörda aktörer.
- En särskild utredare ska utifrån ett brett angreppssätt analysera förutsättningarna för att skapa lagliga vägar för att söka asyl i EU, t.ex. genom att införa en möjlighet att utfärda viseringar eller någon annan typ av inresetillstånd för personer som har för avsikt att ansöka om asyl i EU.
- Regeringen ger Migrationsverket i uppdrag att ta fram en ny modell för anvisning av asylsökande ensamkommande barn och unga.

Februari

I Migrationsverkets verksamhets- och utgiftsprognos (februari 2016) anges att nästan 163 000 personer, varav 35 400 ensamkommande barn, sökte asyl i Sverige 2015.

Justitieombudsmännens verksamhetsberättelse

I redogörelse 2015/16:JO1 Justitieombudsmännens verksamhetsberättelse anför JO Cecilia Renfors följande i ett avsnitt om utlänningsrätten (s. 31 f.):

I förra årets ämbetsberättelse fanns inte något beslut med som rör Migrationsverket. Det berodde inte på att ärenden har saknats, och det visar sig i mina ärenden under detta verksamhetsår att Migrationsverket brottas med en hel del svårigheter.

Sedan flera år kommer det in ett mycket stort antal klagomål på handläggningstiderna i verkets ärenden, liksom på brister i tillgänglighet för den som vill komma i kontakt med en handläggare om sitt ärende. Jag har granskat dessa frågor mer generellt och fattade beslut i ärendena den 17 december 2014 (dnr 3549-2013 och 5497-2013). Verket fick kritik för långa handläggningstider i ärenden om uppehållstillstånd på grund av arbete och anknytning och i ärenden om uppehållskort under perioden 2011–2013 samt för bristande service och tillgänglighet. Dessutom ansåg jag att verkets val att prioritera webbansökningar före pappersansökningar var oförenligt med likhets- och objektivitetsprinciperna i regeringsformen.

Det kvarstod en del frågor om verkets handläggning som påtalats i flera anmälningar, och det fanns dessutom anledning att tro att handläggningstiderna ökat ytterligare efter den granskade tidsperioden. Jag angav därför i beslutet att utvecklingen skulle följas noga på olika sätt och att jag under 2015 skulle besöka Migrationsverket för att få en utförlig och aktuell bild av verkets handläggningstider, prioriteringar och rutiner.

Jag och ett antal medarbetare genomförde ett sådant besök i april 2015. Det framkom att verket när det gäller tillståndsärenden riktar in sig på de äldsta ärendena, att en handlingsplan tagits fram och att målsättningen är att åstadkomma en stabil handläggningstid över tid. Verkets bedömning vid denna tidpunkt var att man skulle kunna hålla godtagbara handläggningstider i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning och arbete i slutet av året. Anmälningar om långa handläggningstider och bristande service fortsätter att komma in, och det finns stor anledning för mig att fortsätta att följa utvecklingen. Det finns dock skäl att framhålla att frågan om Migrationsverkets förmåga att fatta beslut inom rimlig tid och ge god service ytterst är en resursfråga som statsmakterna har ansvar för.”

Riksrevisionen

Riksrevisionen förbereder enligt uppgifter som publicerades på webbplatsen den 22 december 2015 insatser för att granska regeringens och myndigheternas hantering av flyktingkrisen (riksrevisionen.se). Det ökade antalet asylansökningar har ställt höga krav på samhällets förmåga och innebär stora ansträngningar för Migrationsverket, Regeringskansliet, kommunerna och andra berörda aktörer. Vidare förbereder Riksrevisionen insatser för att granska Polismyndighetens upprättande av tillfälliga inre gränskontroller.

Frågor och interpellationer

Justitie- och migrationsminister Morgan Johansson besvarade den 24 november en interpellation i kammaren. Han anförde följande (ip. 2015/16:171):

Just nu pågår den svåraste flyktingsituationen i modern tid. Fler människor än någonsin tidigare söker asyl i Sverige, och utmaningarna för det svenska

asylsystemet är mycket stora. För att skapa ordning och reda i mottagandet, en bättre etablering och dämpa kostnadsökningarna enades regeringen, Moderaterna, Centerpartiet, Folkpartiet liberalerna och Kristdemokraterna den 23 oktober om nödvändiga insatser.

Regeringen lämnade den 12 november en ändringsbudget till riksdagen. I ändringsbudgeten föreslås att utgifterna i budgeten för 2015 ökas med 11 miljarder kronor. De 11 miljarderna kommer att underlätta arbetet för kommunerna och civilsamhällets organisationer med att hantera det stora antal flyktingar som kommer till Sverige och arbetet med etableringen av nyanlända.

Regeringen beslutade dessutom den 12 november att tillfälligt återinföra gränskontroll vid inre gräns. Detta var nödvändigt eftersom situationen innebar akuta utmaningar för viktiga funktioner i samhället. Den 19 november beslutade regeringen att förlänga gränskontrollen vid inre gräns till den 11 december. Regeringen bedömer att de förhållanden som låg till grund för det tidigare beslutet fortfarande gäller. Gränskontrollen ger bättre överblick och mer information om vilka det faktiskt är som kommer till Sverige, vad deras avsikter är och hur vi på bästa sätt kan tillgodose deras behov.

Myndigheterna får på så sätt bättre förutsättningar att upprätthålla ordning och säkerhet. Kommunerna får bättre planeringsförutsättningar för att hantera flyktingmottagandet. Men inre gränskontroll påverkar inte asylrätten. Alla som söker sig till Sverige har rätt att söka asyl.

Regeringen konstaterar att en kraftsamling görs i många kommuner och myndigheter. Det är nödvändigt att alla inblandade vidtar förberedande åtgärder för en långvarig hantering av situationen och de stora utmaningar vi står inför.

Inget land klarar dock denna utmaning ensamt. Därför driver regeringen på för ett gemensamt ansvarstagande av länderna i EU. Regeringen har beslutat att begära omfördelning av asylsökande till andra medlemsstater.

Regeringen följer kontinuerligt utvecklingen och utesluter inte att ytterligare åtgärder kan behöva vidtas.

Den 8 januari 2016 svarade Anders Ygeman följande på en skriftlig fråga (2015/16:541):

Flyktingsituationen har under hösten inneburit betydande påfrestningar för samhällets funktionalitet. Även om arbetet i huvudsak utförs av kommuner, landsting, länsstyrelser, myndigheter, frivilliga och näringsliv har regeringen naturligtvis ett övergripande ansvar för att hantera situationen. Regeringen har under året fört samtal med myndigheter och andra berörda aktörer. Lägesbilder och annan information har kommit in från olika håll. Dessa samtal och underlag var viktiga och nödvändiga för att regeringen skulle få en bild av utvecklingen.

Som ett resultat av detta samlade underlag och den information som successivt kommit in har regeringen fattat cirka sextio beslut som en del i att hantera flyktingsituationen. Bland dessa kan nämnas införandet av gränskontroller, tilldelning av betydande resurser till kommunkontoren och till det civila samhällets organisationer, uppdrag om tillfälliga asylboenden och uppdrag att stötta hälso- och sjukvården när det gäller vård till asylsökande. Regeringen har även uppdragit åt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att på nationell nivå, inom ramen för ansvarsprincipen, samordna ansvariga aktörers hantering av situationen. Ansvarsprincipen innebär att den som ansvarar för en verksamhet under normala förhållanden också gör det vid en kris. I ansvaret ligger även att samverka och samordna sig med andra aktörer för att samhällets samlade

resurser ska kunna tillvaratas och användas effektivt. Krishanteringsrådet, ett forum för informationsutbyte mellan regeringen och berörda myndigheter, har vid två tillfällen diskuterat flyktingsituationen.

Det är naturligt och viktigt att arbetet under höstens flyktingsituation granskas, inte minst för att få möjlighet att dra lärdomar för framtiden. Utvärderingen måste ta sikte på både regeringens och myndigheternas arbete. Jag konstaterar att Riksrevisionen har beslutat att inleda en granskning av regeringens och berörda myndigheters hantering av flyktingkrisen. Regeringen avser även att initiera en oberoende utvärdering. Det är viktigt att jag inte föregriper de utvärderingar som ska genomföras.

Den 8 januari 2016 svarade Anders Ygeman också på frågorna 2015/16:545–556:

Jag har valt att besvara samtliga frågor i ett gemensamt svar.

De humanitära behoven i världen är stora och många miljoner människor är på flykt från sina hem. Situationen är särskilt allvarlig i Syrien och dess grannländer. Sverige och övriga europeiska länder måste därför, som statsministern och andra statsråd har framhållit i olika sammanhang, på ett solidariskt sätt hjälpa utsatta människor på flykt. För att samla alla krafter som kan bidra till att förbättra nyanländas etablering tog statsministern i oktober initiativ till den nationella samlingen Sverige tillsammans. Sverige ska vara ett land som erbjuder ett värdigt mottagande och upprätthåller allmän ordning och säkerhet.

Flyktingsituationen har under hösten inneburit betydande påfrestningar för samhällets funktionalitet. Även om arbetet i huvudsak utförs av kommuner, landsting, länsstyrelser, myndigheter, frivilliga och näringsliv, har regeringen naturligtvis ett övergripande ansvar för att hantera situationen. Som framgår av Jessica Polfjärds frågor har jag och övriga regeringen under året fört samtal med myndigheter och andra berörda aktörer. Lägesbilder och annan information har kommit in ifrån olika håll, bl.a. länsstyrelsernas svar på Regeringskansliets förfrågan i september, Malmö kommuns lägesbild och information om att länsstyrelsen i Skåne hade aktiverat sin krisledning. Dessa samtal och underlag var viktiga och nödvändiga för att regeringen skulle få en bild av utvecklingen.

Som ett resultat av detta samlade underlag och den information som successivt kommit in har regeringen fattat cirka sextio beslut som en del i hanteringen av flyktingsituationen. Bland dessa kan nämnas införandet av gränskontroller, tilldelning av betydande resurser till kommunsektorn och till det civila samhällets organisationer, uppdrag om tillfälliga asylboenden och uppdrag att stötta hälso- och sjukvården när det gäller vård till asylsökande. Regeringen har även uppdragit åt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att på nationell nivå, inom ramen för ansvarsprincipen, samordna ansvariga aktörers hantering av situationen. Ansvarsprincipen innebär att den som ansvarar för en verksamhet under normala förhållanden också gör det vid en kris. I ansvaret ligger även att samverka och samordna sig med andra aktörer för att samhällets samlade resurser ska kunna tillvaratas och användas effektivt. Krishanteringsrådet, ett forum för informationsutbyte mellan regeringen och berörda myndigheter, har vid två tillfällen diskuterat flyktingsituationen.

Jessica Polfjärd uppehåller sig i flera frågor vid bl.a. vad som uttalats vid kontakter med företrädare för myndigheterna och vad regeringen har gjort för överväganden med anledning av dessa uttalanden. Hon tar även upp myndigheters agerande i enskilda situationer. Det är fråga om ett komplext händelseförlopp och frågorna måste därför sättas in i ett större

sammanhang för att kunna besvaras. Enskilda omständigheter av det slag Jessica Polfjärd pekar på bör hanteras samlat och en utvärdering måste ske i en form där denna komplexitet kan beaktas.

Det är naturligt och viktigt att arbetet under höstens flyktingsituation granskas, inte minst för att få möjlighet att dra lärdomar för framtiden. Jessica Polfjärd pekar på några frågor som det kan finnas skäl att utvärdera i efterhand. Utvärderingen måste ta sikte på både regeringens och myndigheternas arbete. Jag konstaterar att Riksrevisionen har beslutat att inleda en granskning av regeringens och berörda myndigheters hantering av flyktingkrisen. Regeringen avser även att initiera en oberoende utvärdering. Det är viktigt att jag inte föregriper de utvärderingar som ska genomföras.

Tidigare granskning

Styrning av förvaltningsmyndigheter

Våren 2002 granskade utskottet utbildningsminister Thomas Östros ansvar för Centrala studiestödsnämnden och gjorde följande ställningstagande (bet. 2001/02:KU20 s. 196):

Centrala studiestödsnämnden har under en följd av år haft problem med att klara kraven på handlingstider och tillgänglighet. Från regeringens sida har fortlöpande vidtagits åtgärder för att förbättra situationen. Bland annat har anslaget till myndigheten under de senare åren ökat kraftigt, en ny ledning tillsatts och ett kundcentrum i Kiruna inrättats. Utskottets granskning visar inte annat än att utbildningsminister Thomas Östros noggrant följt utvecklingen vid myndigheten och medverkat till att åtgärder vidtagits för att förbättra situationen. Som utbildningsministern framhållit finns det omständigheter som talar för att de vidtagna åtgärderna kommer att förbättra situationen bl.a. genom att det nya förenklade studiemedels-systemet får allt större genomslag.

Det kan emellertid inte bortses ifrån att de åtgärder som vidtagits hittills inte har lyckats förbättra situationen i tillräcklig grad. Till stor del tycks de upprepade reformerna – Kunskapslyftet 1997 och studiemedels-reformen 2001 – ha varit orsak till den besvärliga situationen. Mycket talar för att konsekvenserna för Centrala studiestödsnämnden av de ingripande förändringarna inte analyserats tillräckligt innan förslagen lades fram och att det har funnit brister i förberedelsearbetet. Oavsett orsaken har emellertid situationen när det gäller handläggningstider och tillgänglighet under en följd av år varit oacceptabel. Utskottet vill mot bakgrund av att situationen inte har kunnat förbättras trots att bristerna länge varit uppmärksammade understryka att regeringen, och framför allt utbildningsminister Thomas Östros, bär ansvaret för att tillräckliga åtgärder inte vidtagits för att åstadkomma en tillfredsställande verksamhet inom Centrala studiestödsnämnden.

Våren 2012 granskade utskottet regeringens ansvar för förseningen av lärarlegitimationsreformen och anförde följande (bet. 2011/12:KU20 s. 61 f.):

När det gäller beredningen och genomförandet av lärarlegitimationsreformen kan utskottet konstatera att reformen inte har kunnat genomföras fullt ut i enlighet med riksdagens ursprungliga beslut. Samtidigt har utskottet vid sin granskning inte funnit annat än att beredningen av lärarlegitimationsreformen till det yttre i stort sett synes ha skett i enlighet med rådande regelverk och praxis. När problemen uppstod under

genomförandet följde också samarbetet mellan Skolverket och Utbildningsdepartementet gällande regler och rutiner.

De problem som uppkom i samband med genomförandet visar dock att innehållet i beredningen i viktiga delar brustit i kvalitet. Centrala frågor har berörts endast sporadiskt och otillräckligt. Framför allt kan man enligt utskottet ifrågasätta om en så pass viktig aspekt som det praktiska genomförandet av reformen uppmärksammats i tillräcklig utsträckning i underlaget för reformen. Av granskningen framkommer vidare att behörighetsförordningen har en direkt koppling till de problem och förseningar som kom att inträffa. Mot bakgrund av denna förordnings, såsom den slutligen kom att se ut, omfattning och komplexitet och dess stora betydelse för arbetet med att utfärda lärarygghetsbeslut, borde enligt utskottet upplysningar och yttranden från berörda myndigheter ha inhämtats i betydligt större utsträckning än vad som nu skedde inför regeringens beslut.

Bristen i beredningsarbetet har sammantaget bidragit till att reformen inte har kunnat genomföras inom den tidsram som ursprungligen hade beslutats. Regeringen har ett ansvar för att beredningsarbetet resulterar i ett fullgott beslutsunderlag, och utskottet kan konstatera att regeringen i det aktuella fallet har brustit i detta avseende.

Konstitutionsutskottet granskade hösten 2012 regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna (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 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 myndighetsledningarna alltså är ansvarig inför riksdagen för rikets styrelse (s. 99).

Utskottet hade ingen annan uppfattning än att kontakter mellan myndigheterna och Regeringskansliet är viktiga inslag i en effektiv förvaltning och bör syfta till informations- och kunskapsutbyte samt till förtydligande av regeringens styrning. Det är svårt att föreställa sig en smidig och väl fungerande förvaltningsapparat utan informella kontakter av olika slag. Väsentligt är dock att vid sådana kontakter inte gå utöver den formella ramen för myndigheternas verksamhet och att kontakterna är inriktade mer på information än på styrning. En viktig aspekt i sammanhanget är risken att sådana kontakter saknar den omsorgsfulla dokumentation som präglar den formella styrningen. En sådan dokumentation var enligt utskottet en nödvändig förutsättning för en efterföljande kontroll av instanser som enligt regeringsformen ska granska såväl regeringens som myndigheternas handlande (bet. 2012/13:KU10).

I betänkande 2015/16:KU10 (s. 84 f.) granskade utskottet styrningen av vissa myndigheter under Försvarsdepartementet. Bland det som utskottet anförde i sitt ställningstagande fanns följande (bet. 2015/16:KU10 s. 105):

Som utskottet tidigare anfört är kontakter mellan myndigheterna och Regeringskansliet viktiga inslag i en effektiv förvaltning och bör syfta till informations- och kunskapsutbyte samt till förtydligande av regeringens styrning. En viktig aspekt är dock risken att sådana kontakter saknar den

omsorgsfulla dokumentation som präglar den formella styrningen. En sådan dokumentation är en nödvändig förutsättning för en efterföljande kontroll av instanser som enligt regeringsformen ska granska såväl regeringens som myndigheternas handlande. Utskottet kan i den nu aktuella granskningen konstatera att dokumentationen av myndighetsdialogen är mycket sparsam. Det innebär att möjligheten att spåra kontakter och innehållet i dem försämras. Därmed undergrävs förutsättningarna både för den konstitutionella granskningen och för annan uppföljning av myndighetsdialogen. Utskottets erfarenhet är just den att bristande dokumentation innebär att granskningen försväras och utskottets möjlighet att klarlägga vad som har skett försämras. Utskottet vill således inskräpa vikten av dokumentation.

Krisberedskap och krishantering

I betänkande 2005/06:KU8 granskade utskottet regeringens krisberedskap och krishantering i samband med flodvågskatastrofen 2004. Bland annat sas i utskottets ställningstagande att det enligt utskottets mening inte är tillräckligt att roller och ansvar i Regeringskansliet i en kris finns beskrivna i interna dokument. Det är genom praktiska övningar som missuppfattningar uppdagas, oklarheter synliggörs och kan rättas till samt det prövas om den tänkta ordningen fungerar.

I samband med flodvågskatastrofen beslutade statsministern att inrätta en statsrådsgrupp för information och diskussion samt för att på kort varsel samla en beslutsför regering i frågor med anknytning till katastrofen. Utskottet konstaterade att det vid statsrådsgruppens möten inte fördes några minnesanteckningar, vilket var ett medvetet beslut mot bakgrund av att det inte skulle fattas några formliga beslut. Detsamma gällde vid statssekreterargruppens möten. I övrigt varierade graden av dokumentation från krishanteringen inom Regeringskansliet, från detaljerade loggböcker till ingen dokumentation alls. I en krissituation är hanteringen av krisen självklart överordnad andra arbetsuppgifter, anförde utskottet. Utskottet ville ändå framhålla att dokumentation även av möten av mer informell karaktär är värdefull dels internt, för att säkerställa att det inte uppstår osäkerhet om vad man kommit fram till och för att snabbt kunna vidareförmedla viktig information från mötet, dels för att i ett senare skede underlätta granskning av händelseförloppet.

Våren 2008 granskade utskottet statsminister Fredrik Reinfeldts ansvar för krishanteringen i Statsrådsberedningen. Utskottet konstaterade att statsministern hade ett ansvar för att krisorganisationen var funktionsduglig (bet. 2007/08:KU20 s. 187).

Promemorior från Regeringskansliet

Svarspromemorior den 10 mars 2016

Utskottet ställde följande frågor till Regeringskansliet:

- Vilka migrationspolitiska initiativ har regeringen Löfven tagit inom EU för att hantera ökningen av antalet asylsökande i Sverige och övriga EU? Vilka resultat har uppnåtts inom EU?

- Vilken information om antalet asylsökande och situationen när det gällde flyktingmottagandet fick regeringen från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Migrationsverket och andra myndigheter under hösten 2015 och vid vilka tidpunkter?
- Vidtog regeringen några åtgärder med anledning av lägesrapporten den 17 augusti 2015 från Malmö kommun och i så fall vilka?
- Vidtog regeringen några åtgärder med anledning av att Länsstyrelsen i Skåne aktiverade sin krisledning den 7 september 2015 och i så fall vilka?
- Den 8 september 2015 sökte polisen i Region Stockholm kontakt med polisens nationella operativa avdelning (NOA) för att meddela att ett stort antal migranter kommit till Centralstationen i Stockholm utan att dessa visste vart de skulle vända sig. Strax innan klockan tolv beslutade man i Stockholm att situationen var en särskild händelse, men först fyra timmar senare fattade NOA:s ledningsgrupp ett beslut. Vidtog regeringen några åtgärder med anledning av den särskilda händelsen i Stockholm och i så fall vilka? Har regeringen och inrikesministern vidtagit några åtgärder för att liknande tidsåtgång inte ska uppstå igen och i så fall vilka?
- Den 10 september 2015 ska utrikesminister Margot Wallström ha kallat till sig Migrationsverket, polisen, Säkerhetspolisen och Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must) för att få en bild av migrationsströmmen. Är denna uppgift korrekt? Varför kallade utrikesministern till detta möte? Varför var det just utrikesministern och inte något av statsråden vid Justitiedepartementet (justitie- och migrationsministern eller inrikesministern) som kallade till detta möte? Vad ledde mötet till? Hur spreds informationen från mötet i Regeringskansliet och till regeringen? Vilka statsråd informerades om mötet och dess utfall?
- Den 10 september 2015 ska Migrationsverkets generaldirektör Anders Danielsson enligt en artikel i Dagens Nyheter den 18 december 2015 ha hållit en telefonkonferens med företrädare för Försvarsmakten, polisen, länsstyrelserna samt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Anders Danielsson uppgav enligt artikeln att han varit ”i kontakt med ministeriet”. Vilken kommentar finns till detta påstående? Vem i Regeringskansliet hade kontakt med Anders Danielsson? Vilken information gav Anders Danielsson till Regeringskansliet? Utskottet önskar ta del av dokumentation som rör den kontakt som åsyftas.
- Den 12 november 2015 infördes gränskontroller. Vilket beslutsunderlag och vilka överväganden låg bakom att gränskontroller infördes just då och inte tidigare eller senare?
- Enligt en artikel i Dagens Nyheter den 18 december 2015 sändes en förfrågan den 15 september 2015 från Kansliet för krishantering vid Justitiedepartementet till länsstyrelserna om vilka åtgärder som genomförs och planeras med anledning av flyktingsituationen. Hur hanterades den information som kom in? Vidtog inrikesministern och regeringen några åtgärder mot bakgrund av informationen och i så fall vilka? Utskottet önskar ta del av förfrågan och länsstyrelsernas svar.

- Vilken styrning av berörda myndigheters arbete med flyktingsituationen har regeringen utövat? Vilken samordning av myndigheters arbete har regeringen tagit initiativ till?
- Vilken roll och uppgift har Kansliet för krishantering (Justitiedepartementet)? Varför flyttades detta kansli från Statsrådsberedningen till Justitiedepartementet den 1 januari 2015?
- För krishantering finns det en grupp för strategisk samordning, enligt förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Hur har denna grupp hanterat frågor om flyktingsituationen under 2015? Utskottet önskar ta del av dokumentation kring detta.
- Krishanteringsrådet är ett forum för informationsutbyte mellan Regeringskansliet och myndigheter. Hur har krishanteringsrådet hanterat frågor om flyktingsituationen under 2015? Utskottet önskar ta del av dokumentation kring detta.
- Företrädare för regeringen har under hösten 2015 uttalat sig om behovet av utvärdering av regeringens och myndigheternas arbete. Den 8 januari 2016 anfördes i ett skriftligt frågesvar från Anders Ygeman att regeringen avser att initiera en oberoende utvärdering. Har någon sådan utvärdering påbörjats? Om inte, vilka planer finns för en sådan utvärdering och när kan den förväntas påbörjas?
- Vilka uppdrag har berörda myndigheter fått sedan regeringen Löfven tillträdde i oktober 2014 som rör mottagande av asylsökande? Frågan inbegriper uppdrag i instruktioner och regleringsbrev, beslut av departement och Regeringskansliet och eventuella andra uppdrag. Har uppdragen återrapporterats och i så fall hur?
- Har det skett några övningar i krishantering och krisberedskap i regeringen och Regeringskansliet under perioden fr.o.m. oktober 2014? Utskottet önskar i så fall en beskrivning av dessa.
- Migrationsverket återfinns inte i bilagan till förordningarna 2006:942 och 2015:1052. Inte heller omfattas Migrationsverket av regeringens beslut den 27 november 2014 om uppdrag om funktionen tjänsteman i beredskap och förmåga till ledningsfunktion. Varför har inte Migrationsverket angetts i bilagan? Varför omfattas inte Migrationsverket av regeringens beslut den 27 november 2014? Vilka bedömningar låg till grund för detta?
- Vilka kommentarer i övrigt ger anmälan och innehållet i denna promemoria anledning till?

Som svar på utskottets frågor överlämnades den 10 mars 2016 en promemoria från Justitiedepartementet och en promemoria från Utrikesdepartementet (bilaga A6.1.2).

Inledningsvis besvarades frågor om *arbetet i EU*. Under 2015 hölls en rad ordinarie och extrainsatta möten hållits i rådet för rättsliga och inrikes frågor, rådet för utrikes frågor respektive Europeiska rådet med anledning av flyktingsituationen. Under dessa möten har Sverige haft en aktiv roll. Sverige

deltog också i högnivåkonferensen om östra Medelhavs- och västra Balkanrutten som ägde rum i oktober.

Företrädare för regeringen har även haft ett flertal bilaterala möten med sina europeiska kollegor med anledning av flyktingsituationen. Till exempel hade statsministern möten med Tysklands förbundskansler Angela Merkel den 25 februari och den 8 september 2015.

Den 8 september 2015 presenterade regeringen tio ståndpunkter för att reformera EU:s flyktingpolitik. I ståndpunkterna anges att EU ska inrätta en permanent och tvingande omfördelningsmekanism vid katastrofer, att EU ska fortsätta att prioritera att rädda liv, att alla EU:s medlemsstater ska ta sitt ansvar för att upprätthålla EU:s yttre gräns och leva upp till asylreglerna, att EU:s asyl- och gränsmyndigheter ska förstärkas, att EU ska fortsätta att bekämpa människosmugglarna, att EU ska få till stånd ett effektivt och humant återvändande och enas om ett återvändandeprogram, att EU skyndsamt ska enas om ett system med säkra länder, att EU kraftigt ska öka antalet kvotflyktingar till ca 100 000, att EU-kommissionen ska föreslå fler lagliga vägar till EU samt att EU behöver en mer aktiv utrikes- och biståndspolitik för att hjälpa människor på plats.

Sverige har vid upprepade tillfällen påtalat behovet av solidaritet mellan medlemsstater och varit drivande när det gäller besluten om omfördelning av asylsökande från Grekland och Italien till andra medlemsstater och beslut om ett EU-gemensamt vidarebosättningsprojekt av skyddsbehövande från prioriterade regioner i Nordafrika, Mellanöstern och Afrikas horn. Sverige har också påtalat att fattade beslut måste genomföras och att alla medlemsstater måste tillämpa Dublinförordningen och övriga delar av det gemensamma europeiska asylsystemet på ett korrekt sätt. Sverige har dessutom framhållit vikten av samarbete med Turkiet och västra Balkan och att kontrollen av EU:s gränser fungerar.

Sverige har vidare anfört att de tillfälliga besluten om omfördelning inte är tillräckliga och välkomnat kommissionens förslag om en permanent omfördelningsmekanism inom EU som ska kunna aktiveras i kris.

Sverige har välkomnat revideringen av Dublinförordningen men samtidigt påtalat att det kan behövas en annan ordning på sikt.

I anslutning till Nordiska rådets sessionsvecka anordnades ett nordiskt statsministermöte den 28 oktober 2015 där flyktingsituationen avhandlades. Statsministrarna enades om utökad informations- och erfarenhetsutbyte mellan migrationsmyndigheterna inklusive förslag på gemensamma åtgärder.

Den 5 november 2015 meddelade regeringen EU-kommissionen att situationen var sådan att omfördelning av asylsökande borde ske även från Sverige till andra medlemsstater. Den 8 december 2015 begärde Sverige att få uppskov med att ta emot de 5 727 asylsökande som ska omfördelas till Sverige enligt de tidigare besluten.

Kommissionen presenterade den 15 december 2015 ett förslag om att Sverige, på grund av det exceptionella trycket på asylsystemet, skulle få ett års

uppskov med omfördelningen samt få operativt stöd där så är lämpligt. Förslaget har mottagits positivt av andra medlemsstater.

Regeringen gav den 5 november 2015 Migrationsverket i uppdrag att ansöka om EU-medel för bistånd vid nödsituation från Asyl-, migrations- och integrationsfonden (AMIF). Biståndet ska t.ex. kunna användas för att täcka delar av de ökande kostnaderna för boenden till asylsökande. Kommissionen har meddelat att Sverige har beviljats 35 miljoner euro (ca 325 miljoner kronor) i sådant bistånd.

När det gäller *information och samordning* rörande flyktingmottaganden anförs i svaret att regeringen under hösten 2015 höll sig kontinuerligt informerad om situationen.

Enligt sin instruktion har MSB i uppdrag att se till att berörda aktörer får tillfälle att samordna sina krishanteringsåtgärder. Den 9 september lämnade MSB sin första lägesrapport till Regeringskansliet, och fr.o.m. den 20 september kom dessa dagligen. Rapporterna innehöll bl.a. information om hur många som sökt och förväntades söka asyl den närmaste tiden och rapportering från berörda aktörer såsom Migrationsverket, polisen och länsstyrelserna. Prognoserna om den framtida utvecklingen av antalet asylsökande var dock av förklarliga skäl mycket osäkra.

Under hösten 2015 uppkom behov av en stärkt samordning mellan berörda aktörer för att flyktingsituation skulle hanteras på ett så bra sätt som möjligt. Regeringen gav därför den 1 oktober 2015 MSB i uppdrag att samordna ansvariga aktörers hantering av flyktingsituationen, att ta fram nationella lägesbilder och att särskilt rapportera sådana förhållanden som kan föranleda åtgärder från regeringens sida (Ju2015/07321/SSK). Samordningsuppdraget är en precisering och konkretisering av MSB:s befintliga uppdrag. MSB lämnade sin första nationella lägesbild inom ramen för detta uppdrag till Regeringskansliet den 9 oktober 2015. Lägesbilderna innehöll bl.a. information om hur många personer som sökt asyl den senaste veckan och områden där behov av åtgärder identifierats av ansvariga aktörer men där tillräckliga åtgärder inte vidtagits.

Migrationsverket lämnade information till Regeringskansliet i samband med den statistik som myndigheten sammanställer veckovis, de prognoskommentarer som lämnades i samband med myndighetens prognos för oktober 2015 samt genom den löpande information som Regeringskansliet fått från myndigheten. Regeringskansliet fick information om hur antalet asylsökande förändrades på veckobasis samt om Migrationsverkets bedömningar av antalet asylsökande för innevarande och kommande år.

Regeringskansliet fick också löpande information från Migrationsverket om hur myndighetens verksamhet och anslagsbehov påverkades av att antalet asylsökande ökade kraftigt. Prognoserna om den framtida utvecklingen av antalet asylsökande, och utgifterna förknippade med denna utveckling, var dock av förklarliga skäl mycket osäkra.

Polismyndigheten lämnade löpande lägesbilder och annan information till Regeringskansliet dagligen från den 7 september 2015, kompletterat med veckovisa och fylligare rapporter från den 21 oktober 2015.

Informationen rörde frågor kopplade till migrationsströmmarna, såsom utförandet av gränskontroller, bränder eller bråk vid asylboenden samt konsekvenser för annat polisarbete.

En skrivelse från Malmö stad om ensamkommande barn inkom till Regeringskansliet den 17 augusti 2015. Statsrådet Morgan Johansson besökte Malmö den 24 augusti 2015 för att informera sig om läget. Besöket innefattade möten med kommunledningen samt besök i kommunens ankomstboenden.

I en promemoria från Utrikesdepartementet besvaras frågor om uppgiften att utrikesminister Margot Wallström den 10 september 2015 ska ha kallat till sig Migrationsverket, polisen, Säkerhetspolisen och Must för att få en bild av migrationsströmmen. I svaret anförs att i frågor som berör utrikesministerns ansvarsområde efterfrågas, när så är befogat, information från ansvariga myndigheter. Det är korrekt att ett möte ägde rum den 10 september 2015, dock inte med Säkerhetspolisen eller Migrationsverket närvarande. Mötet organiserades för att uppdatera utrikesministern om relevanta frågeställningar. Vid mötet närvarade även tjänstemän från Justitiedepartementet och Forsvarsdepartementet. Inrikesministern var likaledes inbjuden att delta vid mötet.

I promemorian från Justitiedepartementet redovisas flera *åtgärder från regeringens sida* för att förbättra mottagandet av ensamkommande barn. Bland annat har följande åtgärder vidtagits. Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har fått i uppdrag att stärka kapaciteten i verksamheten med tillståndsprövning avseende HVB och stödboende. Migrationsverket har fått i uppdrag att ta fram en ny modell för anvisning av ensamkommande barn, och länsstyrelserna har fått i uppdrag att genomföra en nationell kartläggning angående ensamkommande barn som försvinner. Statens institutionsstyrelse har fått i uppdrag att utreda förutsättningarna att iordningsställa och tillhandahålla minst 1 000 platser i stödboende och HVB för barn och unga.

En fråga rörde att Länsstyrelsen i Skåne aktiverade sin krisledning den 7 september 2015. Länsstyrelsen ska när det gäller krisberedskap vara sammanhållande inom sitt geografiska område och före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas. Regeringen har inte vidtagit några särskilda åtgärder med anledning av länsstyrelsens beslut.

En fråga gällde att polisen i Region Stockholm den 8 september 2015 sökte kontakt med polisens nationella operativa avdelning (NOA) för att meddela att ett stort antal migranter kommit till Centralstationen i Stockholm. I svaret anförs att det är Polismyndigheten som ansvarar för den operativa polisiära hanteringen av migrationsströmmarna, vilket bl.a. innefattar gränskontroll, inre utlänningskontroll och i förekommande fall verkställighet av av- och utvisningsbeslut. Polismyndigheten har uppgett att NOA alltid är anträffbara dygnet runt och att Stockholmspolisen haft i uppdrag att hantera den särskilda

händelsen. Regeringen har inte vidtagit några särskilda åtgärder med anledning av denna händelse.

Kontinuerliga kontakter förekom mellan Anders Danielsson och statssekreterare Lars Westbratt under september 2015. Under dessa kontakter informerade Danielsson om att ökningen av antalet asylsökande var större än förväntat och signalerade att den kraftiga ökningen riskerade att innebära kapacitetsbrist hos myndigheten. Det finns ingen dokumentation från dessa kontakter.

Frågan om att införa gränskontroller diskuterades redan i september 2015 både internt i Regeringskansliet och med berörda myndigheter. Den berördes också i de diskussioner som fördes med oppositionspartierna den 23 oktober 2015. I början på november 2015 visade den samlade informationen från Migrationsverket, polisen och MSB att det kunde föreligga ett hot mot den allmänna ordningen och inre säkerheten i landet. Migrationsverket förordade den 11 november 2015 i en skrivelse till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) ett återinförande av gränskontroll då myndighetens verksamhet var utsatt för extrema påfrestningar.

Den 12 november 2015 gjorde regeringen, mot bakgrund av informationen från berörda myndigheter, bedömningen att det förelåg ett hot mot den allmänna ordningen och den inre säkerheten i landet som innebar att det fanns förutsättningar enligt EU-regelverket för att återinföra gränskontroll vid inre gräns.

En fråga gällde att det sändes en förfrågan den 15 september 2015 från Kansliet för krishantering vid Justitiedepartementet till länsstyrelserna om vilka åtgärder som genomförs och planeras med anledning av flyktingsituationen. Informationen som inkom från länsstyrelserna (Ju2015/06878/RK KH) sammanställdes av Kansliet för krishantering och presenterades för den politiska ledningen och berörda tjänstemän. Den var inte av sådan karaktär att det fanns anledning att vidta några särskilda åtgärder. Däremot fortsatte regeringen att följa utvecklingen i länen. Det skedde främst genom de nationella lägesbilder som MSB skulle ta fram.

När det gäller *styrning av myndigheter och uppdrag till myndigheter* anför följande i svaret. Regeringen har styrt sina myndigheter genom de styrverktyg regeringen förfogar över, framför allt via särskilda uppdrag och ändringar i myndigheternas regleringsbrev. Regeringskansliet har kontinuerligt fått information från myndigheter och andra berörda aktörer.

Under hösten 2015 såg regeringen behov av en stärkt samordning mellan berörda aktörer för att flyktingsituationen skulle hanteras på ett så bra sätt som möjligt. Regeringen tydliggjorde därför MSB:s uppdrag att samordna ansvariga aktörers hantering av flyktingsituationen, att ta fram nationella lägesbilder och särskilt rapportera sådana förhållanden som kan föranleda åtgärder från regeringens sida (Ju2015/07321/SSK).

I Migrationsverkets regleringsbrev för budgetåret 2015 återfinns följande mål och uppdrag som rör mottagande av asylsökande:

- Eftersträva långsiktiga och kostnadseffektiva lösningar när det gäller de asylsökandes boenden.
- Förkortad vistelsetid i mottagandet.
- Service som möter sökandes och andra intressenters behov.
- Leda och bistå länsstyrelserna i deras arbete med att verka för att det finns beredskap och kapacitet i kommunerna att ta emot asylsökande ensamkommande barn och ensamkommande barn som har beviljats uppehållstillstånd.

Återrapportering ska ske i Migrationsverkets årsredovisning för 2015.

I Migrationsverket regleringsbrev för budgetåret 2016 återfinns följande uppdrag som rör mottagande av asylsökande:

- Förkorta handläggningstiderna för asylärenden. En bedömning av effekterna av vidtagna åtgärder ska redovisas i årsredovisningen för 2016.
- Höjd ambitionsnivå vad gäller åldersbedömningar. Myndigheten ska delredovisa vidtagna och planerade åtgärder senast den 4 maj 2016.
- Samverkan för att göra väntan meningsfull. Migrationsverket ska samverka med Folkbildningsrådet, idrottsrörelsen och andra organisationer inom civila samhället gällande insatser för att göra väntan på beslut meningsfull för asylsökande.

Återrapportering ska ske i Migrationsverkets årsredovisning för 2016.

Utöver ovannämnda regleringsbrev för Migrationsverket har bl.a. följande ändringar gjorts och beslut om regleringsbrev fattats.

I november 2015 genomfördes en ändring i regleringsbrevet för MSB för budgetåret 2015 för att möjliggöra finansiering av åtgärder, inom ramen för MSB:s samordningsuppdrag, som behöver genomföras skyndsamt och där det saknas uppdrag eller kapacitet för genomförande hos andra aktörer (kan handla om t.ex. busstransporter av asylsökande).

I november 2015 genomfördes en ändring i regleringsbrev 6:1 – uppdrag till Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor för budgetåret 2015 att ta fram en vägledning för samverkan mellan kommuner och det civila samhällets organisationer i flyktingfrågan.

I december 2015 beslutades Arbetsförmedlingens regleringsbrev för budgetåret 2016. Av regleringsbrevet framgår att Arbetsförmedlingen ska vidta de åtgärder som krävs för att anpassa verksamheten till det ökande antalet deltagare i etableringsuppdraget.

I december 2015 beslutades regleringsbrevet för budgetåret 2016 avseende Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige. Målet i regleringsbrevet har kompletterats med att Svenska ESF-rådet i arbetet särskilt ska prioritera insatser avseende nyanländas etablering på arbetsmarknaden.

I svarspromemorian redovisas ytterligare ett trettiotal uppdrag och åtgärder.

Vidare ställdes frågor om *olika grupper m.m. för krishanteringen*. Kansliet för krishantering är en central kontaktpunkt i Regeringskansliet, och kansliets uppgifter inkluderar bl.a. omvärldsbevakning, analys och lägesbild,

utveckling, utbildning, övning samt uppföljning inom krishantering. Kansliet bevakar dygnet runt händelseutvecklingen både inom landet och internationellt.

Beslutet att den särskilda chefstjänsteman som enligt den tidigare lydelsen av 11 b § förordningen med instruktion för Regeringskansliet fanns i Statsrådsberedningen i stället ska finnas i Justitiedepartementet gäller fr.o.m. den 1 december 2014. Även Kansliet för krishantering ska från samma datum finnas i Justitiedepartementet (SB2014/8015/RCK).

Statsministern har valt att stärka krisberedskapen i Sverige genom att ha ett samlat ansvar för ordning, säkerhet och krisberedskap under inrikesministern på Justitiedepartementet. Det gör att den minister som är ansvarig för MSB, Räddningstjänsten, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen också är ansvarig för regeringens krisberedskap och Kansliet för krishantering.

Gruppen för strategisk samordning inom Regeringskansliet består av statssekreterare från de departement som berörs av en allvarlig händelse. Gruppens uppgift vid en kris är strategisk samordning av Regeringskansliets arbete.

Gruppen för strategisk samordning träffades från början av september 2015 veckovis under hela hösten 2015 för att få en bild av läget och diskutera politiska bedömningar. Gruppen träffades därutöver från början av oktober 2015 i mindre sammansättning två gånger i veckan för att samordna arbetet i Regeringskansliet. Sammanlagt hölls 28 möten i gruppen för strategisk samordning mellan september och december 2015.

Två möten i krishanteringsrådet hölls under hösten 2015. Den 2 oktober 2015 genomfördes ett extra möte med anledning av flyktingsituationen och den 27 november 2015 ett sedan tidigare inplanerat ordinarie möte där flyktingsituationen var en punkt på dagordningen. Under mötena utbyttes information om det arbete som genomfördes med anledning av flyktingsituationen.

När det gäller *utvärdering av regeringens och myndigheternas arbete* anförs att avsikten är att initiera en oberoende utvärdering. Frågan, inbegripet en tidsplan för utvärderingen, bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

I fråga om *övningar i krishantering och krisberedskap* anförs följande. Sedan oktober 2014 har seminarier och övningar i krishantering genomförts för regeringen vid fyra tillfällen (december 2014 samt februari, juni och november 2015) samt för statssekreterarna vid fyra tillfällen (januari, februari, maj och november 2015). Syftet med det första övningstillfället var att ge underlag för en diskussion om regeringens roll och uppgifter vid en allvarlig händelse eller kris. De efterföljande övningarna byggde vidare på dessa diskussioner samt gav tillfälle att diskutera och öva strategiska uppgifter vid krishantering.

Under perioden juni 2015–februari 2016 deltog även de politiska staberna samt berörda tjänstemän vid samtliga departement i övningar i krishantering. Övningarna omfattade samordning, lägesinformation och det samlade stödet till den politiska ledningen vid krishantering.

Övningarna genomfördes inom ramen för chefstjänstemannen för krishanterings ansvarsområde, 11 c § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Utöver detta har flera departement själva genomfört övningar inom departementet samt med sina myndigheter.

Vidare frågade utskottet varför Migrationsverket inte återfinns i bilagan till förordningarna 2006:942 och 2015:1052 och inte heller omfattades av regeringens beslut den 27 november 2014 om uppdrag om funktionen tjänsteman i beredskap och förmåga till ledningsfunktion. I svaret anförs att varje myndighet vars ansvarsområde berörs av en krisituation enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap (krisberedskapsförordningen) har ett ansvar för att vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av denna. Vissa myndigheter har dessutom ett särskilt ansvar för krisberedskapen.

Migrationsverket var fram till 2006 en myndighet med särskilt ansvar för krisberedskapen. Myndigheten togs inte med i bilagan till krisberedskapsförordningen då dåvarande Krisberedskapsmyndigheten bl.a. gjorde bedömningen att de flyktingströmmar som drabbat Sverige kunnat hanteras inom ramen för de ordinarie processer och rutiner som fanns för flyktingmottagning. Denna uppfattning delades av Migrationsverket. Efter det har ingen annan bedömning gjorts.

Regeringens beslut den 27 november 2014 grundades på förslag från MSB som inkom till regeringen i juni 2014. MSB:s förslag hade tagits fram i samtal med berörda myndigheter, däribland Migrationsverket. Den bedömning som gjordes då var att Migrationsverket inte hade uppgifter vid en större händelse som ställer krav på omgående förmåga utöver den egna verksamheten, vilket ledde till att MSB föreslog att Migrationsverket inte ska ha tjänsteman i beredskap eller krisledningsfunktion. Regeringen gjorde ingen annan bedömning.

Svarspromemoria den 1 april 2016

Utskottet ställde följande kompletterande frågor:

- I svaret den 10 mars redovisas regeringsbeslut under flyktingkrisen. Vidare anges i promemorian Dokument kopplade till hantering av flyktingsituationen – 2015 (2016-03-08, RK, Ju-dep, SSK) att det finns en sammanställning över fattade regeringsbeslut. Har regeringen i några av de fall som återges i svaret och i nämnda sammanställning avvikit från normala beredningsrutiner, genom ovanligt kort remissbehandling eller på annat sätt, och vad var skälet till det i så fall? (Frågan gäller inte beredning av lagförslag om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet – lagrådsremiss den 4 december 2015, prop. 2015/16:67 – som behandlas i ett annat granskningsärende.)
- Vilka statsråd har haft ansvar för vilka ärenden med anknytning till krishantering?

- Enligt medieuppgifter utsåg statsministern i september 2015 justitie- och migrationsminister Morgan Johansson till samordnare för regeringens flyktinghantering. Uppgiften återfinns i en artikel i Dagens Nyheter den 18 december 2015 och i en artikel i Aftonbladet. I vilken form fattades det beslutet, hur är beslutet dokumenterat och vad innebär uppdraget?
- I promemorian från Justitiedepartementet den 10 mars 2016 nämns Migrationsverkets skrivelse om införande av gränskontroller. Utskottet begär att få del av skrivelsen.

Som svar på utskottets frågor överlämnades den 1 april 2016 en promemoria från Justitiedepartementet med bilagor (bilaga A6.1.3).

I svaret anfördes att i ett antal fall har förkortad delningstid medgett i enlighet med SB PM 2012:1 (rev. 2015) Samrådsformer i Regeringskansliet.¹¹ I följande tre fall har den externa beredningen hanterats särskilt skyndsamt.

Ny bestämmelse i fartygssäkerhetsförordningen (2003:438)

Promemorian Registrering av ombordvarande på passagerarfartyg skickades ut till externa intressenter på förmiddagen den 12 november 2015 med svarstid senast den 13 november 2015 kl. 13.00. Promemorian skickades med e-post samtidigt som de berörda underrättades via telefon om promemorian och den korta svarstiden.

Skälet till den skyndsamma beredningen var att den rådande flyktingsituationen befarades inverka på de av sjösäkerhet motiverade regler som fanns om registrering av ombordvarande på passagerarfartyg. I promemorian uttalas att denna situation medfört att det blivit allt svårare att veta om sådana uppgifter som ska registreras lämnas med ett riktigt innehåll. En kontroll av giltig id-handling vid registrering av uppgifter om ombordvarande passagerare bedömdes kunna bidra till att säkerställa att uppgifterna i fartygets passagerarlista var korrekta.

Ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)

Remisstiden av promemorian Anpassade krav för tillfälliga anläggningsboenden var kortare än normalt, från den 28 oktober 2015 till 16 november 2015. Det hölls också ett remissmöte den 16 november 2015 där remissinstanserna hade möjlighet att lämna synpunkter muntligen på de föreslagna ändringarna.

Skälet till den skyndsamma beredningen var att det fanns en akut brist på anläggningsboenden och att reglerna i plan- och byggförordningen försvårade möjligheterna att snabbt kunna tillgodose behovet. Bland andra företrädare för kommunerna framförde att det var angeläget att de anpassade kraven skulle träda i kraft så snart som möjligt.

Extra ändringsbudget för 2015 (prop. 2015/16:47)

Regeringskansliet har redogjort för beredningen i en promemoria från Finansdepartementet den 10 mars 2016 som lämnats som svar till

¹¹ Statsrådsberedningens PM 2012:1 (rev. 2015) återfinns i bilaga A3.1.2 i detta betänkande.

konstitutionsutskottet i granskningsärendet Nuvarande och föregående regeringens hantering av invandringspolitiken (se bilaga 6.4.2 i detta betänkande).

Till svaret bifogas ett dokument där det framgår vilket statsråd som haft ansvar för respektive ärende som omfattas av de sammanställningar som utskottet hänvisar till.

Artiklarna i Aftonbladet och Dagens Nyheter hänvisar till en intervju som statsministern gjorde med TT den 24 september 2015. Statsministern avsåg enbart att ge uttryck för att det var statsrådet Morgan Johansson som i egenskap av migrationsminister hade att se över vilka åtgärder som behövde vidtas för att hantera den ökande mängden asylsökande till Sverige, särskilt med fokus på boendeplatser.

Svarspromemorior den 7 april 2016

Utskottet ställde följande kompletterande frågor:

- Utskottet har tagit del av dokumentet ”A-dep, 2015-12-11, Dagordning till Statssekreterargruppen för flyktingsituationen, måndag 14 december, kl. 8.30–9.00”. I dokumentet sägs: ”Punkt 6: Avstämning kommande temaföredragningar för SM.” Utskottet begär att få ta del av underlagen för dessa föredragningar.
- Ett tidigare svar hänvisar till beslut som regeringen fattat med anledning av lägesrapporter från Malmö kommun den 17 augusti 2015. När fattade regeringen dessa beslut?
- Av ett tidigare svar framgår att regeringen inte vidtagit några åtgärder med anledning av att NOA:s ledningsgrupp inte var anträffbar på fyra timmar den 8 september 2015. På vilket sätt har regeringen säkerställt att det inträffade inte händer igen? Har regeringen bitt polisen förklara den aktuella händelsen och vad har polisen i så fall svarat? Om regeringen inte bitt polisen förklara sig, varför har så inte skett?
- Statsrådet Ygeman har i medierna sagt att gränskontroller borde ha införts tidigare. Utskottet begär att få ta del av de underlag som förelåg när regeringen tog ställning mot respektive för gränskontroller (förutom den skrivelse från Migrationsverket som utskottet redan begärt att få ta del av).
- I ett tidigare svar framgår att krishanteringsrådet träffades med anledning av migrationskrisen första gången den 2 oktober 2015. Varför samman kallades inte krishanteringsrådet tidigare, mot bakgrund av att den kraftiga ökningen av antalet asylsökande inleddes redan i månadsskiftet augusti/september?
- I svaret den 10 mars 2016 finns en promemoria från Utrikesdepartementet med svar. Vad gäller det möte den 10 september 2015 som utrikesministern samman kallade på UD om flyktingsituationen:
 - a) Vilka personer utöver utrikesministern deltog i mötet?
 - b) Vilken information framkom på mötet?

c) Spreds informationen som framkom på mötet i Regeringskansliet och i så fall hur och till vilka?

d) Igångsattes några beredningsprocesser till följd av den information som framkom på mötet och i så fall vilka?

e) Ledde den information som framkom på mötet till att några beslut fattades i Regeringskansliet eller i regeringen, och i så fall vilka beslut?

Som svar överlämnades den 7 april 2016 en promemoria från Justitiedepartementet, en promemoria från Utrikesdepartementet och en promemoria från Arbetsmarknadsdepartementet (bilaga A6.1.4).

I svaret anförs att de temaföredragningar som hållits efter den 14 december 2015 är följande. Måndagen den 11 januari 2016 under temat Polarisering, måndagen den 25 januari under temat Hälso- och sjukvård, onsdagen den 10 februari under temana Migrationsverkets prognos respektive Intryck från de regionala konferenserna och onsdagen den 24 februari under temat Regional fördelning av asylsökande respektive nyanlända.

Regeringen fattade beslut om att förbättra mottagandet av ensamkommande barn vid följande tidpunkter:

- Den 1 oktober 2015 fattades beslut om att ge Inspektionen för vård och omsorg (IVO) i uppdrag att stärka kapaciteten i verksamheten med tillståndsprövning.
- Den 8 oktober 2015 fattades beslut om att ge Statens institutionsstyrelse i uppdrag att utreda förutsättningarna för inrättande av stödboende och hem för vård eller boende (HVB).
- Den 28 januari 2016 fattades beslut om att ge Migrationsverket i uppdrag att ta fram en ny modell för anvisning av asylsökande ensamkommande barn och unga. Modellen trädde i kraft den 1 april 2016.
- Den 28 januari 2016 fattades beslut om att ge länsstyrelserna ett uppdrag om ensamkommande barn som försvinner.

Det är Polismyndigheten som ansvarar för den operativa polisiära hanteringen av migrationsströmmarna, vilket bl.a. innefattar gränskontroll, inre utlänningskontroll och i förekommande fall verkställighet av av- och utvisningsbeslut. Polismyndigheten har uppgett att NOA alltid är anträffbart dygnet runt, året runt och att Stockholmspolisen haft i uppdrag att hantera händelsen. Det har inte bedömts finnas behov av att vidta några åtgärder då någon brist inte konstaterats.

Det underlag som förelåg inför beslutet om att återinföra gränskontroller vid inre gräns var, förutom Migrationsverkets skrivelse till Regeringskansliet, MSB:s lägesbild daterad 2015-11-10 och en tjänsteanteckning daterad 2015-11-11 avseende samtal med rikspolischefen Dan Eliasson. Av tjänsteanteckningen framgår att rikspolischefen ansåg att situationen utgjorde ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet.

Minnesanteckningen har överlämnats till utskottet och har följande lydelse:

RPC Dan Eliasson uppger följande vid telefonsamtal angående frågan om att tillfälligt införa gränskontroll vid inre gräns. I likhet med den

bedömning som gjordes den 5 november bedöms situationen vara sådan att det kan anses föreligga sådant allvarligt hot mot den allmänna ordningen och den inre säkerheten som avses i regelverket. Vid en avvägning mellan de positiva polisiära effekterna av ett sådant beslut och de negativa konsekvenser ett sådant beslut bedöms få för övrig verksamhet och därmed möjligheterna att utföra det polisiära uppdraget, görs dock bedömningen att det inte är motiverat ur ett polisiärt perspektiv att göra en framställan till regeringen om återinförande av gränskontroll.

I svaret från Regeringskansliet anförs vidare att i sammanhanget kan nämnas att frågan om att återinföra gränskontroller vid inre gräns berördes i samband med migrationsöverenskommelsen i oktober 2015, men partierna kom gemensamt överens om att inte inkludera ett sådant återinförande i överenskommelsen.

När det gäller krishanteringsrådet anförs att det inrättades av regeringen i december 2008 och leds av inrikesministerns statssekreterare. 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. Informationsutbytet mellan Regeringskansliet och berörda myndigheter var vid den aktuella tidpunkten så omfattande att det inte bedömdes vara påkallat att sammankalla rådet. Även om informationsutbytet fortsatte att vara omfattande sammankallades rådet den 2 oktober.

Frågor ställdes om det möte den 10 september 2015 som utrikesministern sammankallade på Utrikesdepartementet om flyktingsituationen. Förutom utrikesministern deltog tjänstemän från Utrikesdepartementets säkerhetsenhet (UD SÄK), enheten för säkerhetspolitik (UD SP) och ministerkansliet (UD MK), Justitiedepartementets polisenhet (Ju PO) och Försvarsdepartementets enhet för samordning av försvarsunderrättelsefrågor (Fö SUND) samt representanter från Nationella operativa avdelningen inom Polismyndigheten och Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten inom Försvarsmakten.

Syftet med mötet var, som anges i promemorian den 10 mars 2016, att uppdatera utrikesministern om relevanta frågeställningar kring flyktingströmmarna. Den information som framkom var till stor del redan känd inom berörda departement och föranledde därför i sig inte några åtgärder inom Regeringskansliet.

Utfrågningar

Utskottet höll den 19 april 2016 en utfrågning med justitie- och migrationsminister Morgan Johansson (bilaga B7), och den 29 april 2016 med statsminister Stefan Löfven (bilaga B12). De båda utfrågningarna rörde också granskningsärendet Nuvarande och föregående regeringens hantering av invandringspolitiken. De delarna av utfrågningarna redovisas i betänkandets avsnitt 6.4.

Justitie- och migrationsminister Morgan Johansson

Morgan Johansson anförde följande inledningsvis. Lite drygt 60 miljoner människor befinner sig på flykt just nu. De allra flesta flyktingar befinner sig i de fattiga delarna av världen. Många flyktingar, asylsökande och migranter söker sig också till Europa. Av dem som kommer till Europa söker sig många till Sverige. Sverige är ett litet land. Vi kan inte ha en fri invandring utan måste ha en reglerad invandring, men där varje asylsökande får sin sak prövad på ett rättssäkert sätt och där den som har skyddsbehov får stanna, medan den som har fått avslag på sin ansökan om asyl får åka hem.

I dessa tider av stigande antal flyktingar har Sverige tagit ett mycket stort ansvar. Det har skett både under den förra regeringen och under den nuvarande regeringen. Sverige har under de senaste åren gjort mer än något annat land i EU för att rädda liv, och vi har gjort mer än någonsin i vår moderna historia, framhöll Johansson. Sverige har förmodligen världens bästa asylmottagnings-system, både till kvantitet och till kvalitet. Samtidigt finns det en gräns också för oss, enligt Johansson. Den gränsen nåddes i höstas. Förra året tog Sverige emot 160 000 asylsökande. Det är det högsta antalet någonsin. Av dem kom 114 000 människor under de sista fyra månaderna september–december. Av de 114 000 var 26 000 ensamkommande barn. Det är 1 000 skolklasser, som alltså anlände till Sverige inom loppet av fyra månader.

Tack vare enorma insatser av Migrationsverket, kommunerna, frivilligorganisationerna, folkrörelserna, kyrkorna, enskilda och många fler klarade Sverige av den uppgiften. Man lyckades ge alla tak över huvudet och mat för dagen, och det är trots allt ganska imponerande för ett land av Sveriges storlek. 160 000 människor motsvarar 1,6 procent av Sveriges befolkning. Sverige har traditionellt sett, utöver mottagningssystemet, två stora tillgångar. Det ena är en i grunden stark offentlig sektor och starka offentliga system. Det andra är i grunden starka folkrörelser och ett starkt civilsamhälle som kan hjälpa till att i många fall uträtta stordåd när det verkligen behövs.

Hösten var alltså dramatisk. Men regeringens arbete med flyktingfrågorna började ju inte då. Det började snarare första dagen när den tillträdde hösten 2014. Vi måste klara tre saker, anförde Johansson.

För det första måste man klara ett hållbart mottagande med bra kvalitet, sysselsättning under väntetiden, språkundervisning så fort som möjligt och en bättre fördelning av de asylsökande över landet. Man kan i längden inte förlita oss på upphandlingar av privata aktörer på korta kontrakt utan måste bygga ut den statliga kostymen.

För det andra måste integrationen förbättras, så att de som får stanna i Sverige snabbt kan komma i arbete.

För det tredje konstaterade den nya regeringen att vi måste arbeta hårt i EU för att fördela ansvaret mer rättvist över Europeiska unionen.

När det gäller utvecklingen av antalet asylsökande och regeringens åtgärder anför Johansson följande. Den 24 juni 2014 prognostiserade man 79 000 asylsökande för 2015. Den 24 november skrev man upp prognosen till 95 000.

Direkt efter regeringstillrådet tillsattes en särskild statssekreterargrupp. Den leddes av Johanssons statssekreterare Lars Westbratt och arbetsmarknadsministerns statssekreterare Erik Nilsson. I den ingick också företrädare för Utbildningsdepartementet, Näringsdepartementet, Finansdepartementet och Utrikesdepartementet. Utbildningsdepartementet var med för att hantera skolfrågorna och Näringsdepartementet för att hantera bostadsfrågorna. Det första sammanträdet hölls redan på hösten 2014.

Den 3 februari kom ytterligare en prognos. Då trodde man att det skulle komma ungefär 90 000 asylsökande. Det är historiskt sett väldigt högt. I den första vårbudgeten, den 15 april, var huvudinriktningen att jobba för fler boenden i egen regi för att slippa förlita sig på att upphandla boenden. Regeringen satsade också på tidig sysselsättning och språkutbildning så fort som möjligt, och började arbeta med lagförslaget för att se till att alla kommuner skulle ta ansvar för att hantera situationen. Det gjordes också en stor satsning på att få igång bostadsbyggandet. Idrottsrörelsen fick pengar.

Den 28 april kom ytterligare en prognos, där man skrev ned antalet till 80 000. Den 26 juni kom det första EU-beslutet om omfördelning av 40 000 asylsökande, framför allt från Italien och Grekland, till övriga EU-länder.

Den 23 juli skrev man ned prognosen ytterligare, till 74 000 asylsökande 2015. Därefter kom den kraftiga ökningen. En del av förklaringen är att Tyskland gick ut med signaler om att man skulle strama åt sin egen mottagning och sina asylregler, framför allt när det gäller anhöriginvandringen.

Redan i slutet av sommaren kom signaler från Malmö om att framför allt de ensamkommande barnens antal ökade kraftigt. Johansson åkte ned den 24 augusti för att se hur läget var och vad man kunde göra för att kanske förbättra situationen.

Det var ett första möte med gruppen för strategisk samordning, och krisorganisationens arbete intensifierades den 9 september. Den 10 september bjöd Stefan Löfven in till ett särskilt partiledarmöte. Den 11 september gav Myndigheten för samhällsskydd och beredskap den första lägesbilden av flyktingsituationen för regeringen.

Den 15 september skickade regeringen ut en förfrågan till länsstyrelserna om vad man tänkte göra. I budgetpropositionen för 2016 var den stora nyheten på det här området att schablonersättningen till kommunerna för nyanlända och asylsökande barns skolgång höjdes med 50 procent. Det var för att underlätta kommunernas ekonomiska situation.

Den 22 september fattade ministerrådet beslutet om att omfördela ytterligare 120 000 asylsökande inom EU, från Italien, Ungern och Grekland. Denna gång fanns det en tvingande mekanism, dvs. att man för första gången kunde ålägga alla länder att ta ansvar för flyktingsituationen. Det var en väldigt stor framgång för det Sverige hade jobbat med under hela året.

Den 25 september fick Johansson hålla en presskonferens om att boendesituationen var oerhört ansträngd. Samma dag var det migrationspolitisk debatt i riksdagen. Johansson anförde då bl.a. att det är viktigt att vi

försöker hitta en stabilare, blocköverskridande position för flyktingpolitiken och att vi borde eftersträva en blocköverskridande uppgörelse.

Den 1 oktober gavs MSB i uppdrag att vara den myndighet som skulle samordna alla andra myndigheters hantering av situationen. Den 2 oktober var det ett extrainsatt krismöte. Den 3 oktober var man uppe i nästan 10 000 per vecka. Då hade Johansson och Anders Danielsson en presskonferens i Malmö. Där sa, anförde Johansson, vi att utöver det vi redan har gjort, med myndigheter, bolag och annat, behövde vi eventuellt också ta kommunernas evakueringsplatser i bruk – det är nästan 10 000 platser – för att klara situationen. Den 9 oktober gav regeringen Migrationsverket i uppdrag att förbereda för tillfälliga asylboenden i tält.

Den 16 oktober kom det första mötet med de borgerliga partierna plus Vänsterpartiet till stånd om att göra upp om flyktingpolitiken. Detta var en fredag, och man gick i land med en uppgörelse fredagen därpå. Vi förhandlade fram en uppgörelse i 21 punkter som vi nu har att förhålla oss till, anförde Johansson.

Den 22 oktober skrev Migrationsverket upp sin prognos till mellan 140 000 och 190 000. Den 23 oktober kom alltså den blocköverskridande uppgörelsen med de borgerliga partierna i 21 punkter. Som en följd av den uppgörelsen gav regeringen sedan uppdrag om att ansöka om pengar från EU, dvs. nödbistånd. Här kom också propositionen om stödboende, dvs. som komplettering till HVB-hem för de ensamkommande barnen. Här hade vi också en presskonferens om att boendesituationen var akut, och då var läget sådant att Sverige inte längre kan garantera boende till alla, anförde Johansson. Det var viktigt att också få ut den signalen till dem som eventuellt skulle börja röra sig norrut från övriga kontinenten.

Den 11 november fick regeringen en skrivelse där Migrationsverket förordade återinförande av de inre gränskontrollerna. Regeringen hade också en kontakt med polisen om hur man gjorde den bedömningen. Man sa då att det föreligger ett allvarligt hot mot allmän ordning och inre säkerhet. Det finns en tjänsteanteckning från en av cheferna på Justitiedepartementet om just polisens hållning vid det här tillfället. Dagen efter, den 12 november, beslutade regeringen att återinföra de inre gränskontrollerna.

Vad som då inträffade var framför allt att transittrafiken stoppades, alltså de som åkte vidare via Danmark och Tyskland till Finland och Norge genom Sverige. Samma dag beslutade regeringen, också som ett utflöde av uppgörelsen med de borgerliga, om en extra ändringsbudget, där man gick ut med 10 miljarder kronor mer till kommuner och landsting för att klara situationen, liksom med 200 miljoner kronor till det civila samhället.

Den 17 november ändrades fartygssäkerhetsförordningen, så att passagerare måste uppvisa id-kort. Det handlade då om fartygsförbindelserna mellan Tyskland och Sverige, framför allt Trelleborg och Rostock.

Den 24 november presenterades ytterligare åtgärder för att minska det antal som kom till Sverige. Vi sa, anförde Johansson, dels att vi skulle införa id-

kontroller mellan Danmark och Sverige, dels att vi skulle anpassa lagstiftningen till EU:s miniminivå. Det skulle göras under en treårsperiod.

Den 26 november kom propositionen om att alla kommuner ska ta ansvar, dvs. att alla kommuner blir ålagda att ta emot asylsökande.

Den 9 december kom propositionen om id-kontrollerna. Det var ett snabbt arbete som gjordes av Näringsdepartementet, men det var nödvändigt för att kunna få kontroll över läget.

Plan- och byggförordningen ändrades för att göra det lite lättare att etablera tillfälliga asylboenden. I december fick Sverige lite pengar av kommissionen – 35 miljoner euro, som Sverige hade sökt om i nödbistånd. Den 4 januari infördes id-kontrollerna.

Så såg hösten ut och vårt arbete med att hantera den situation vi hamnade i, anförde Johansson. Det var förstås ett väldigt dramatiskt skede.

Vi drog tre slutsatser av den här hösten. Den första är: Det kom 160 000 förra året. Vi kan klara det.

Den andra är: Vi kan inte klara det om det fortsätter att komma 8 000 eller kanske 10 000 människor i veckan. Det är omöjligt till och med för oss, även om vi har ett bra mottagningssystem.

Det tredje är: Vi kan inte försätta Sverige i en sådan situation igen som vi var i under den här tiden.

Nu har vi nivåer på 500–600 asylsökande i veckan. Det klarar vi, framhöll Johansson.

En fråga, nämnde Johansson, som man ska ställa sig under den här tiden är: Har vi gjort några formella fel, eller har vi gjort några konstitutionella fel, under den här krisen? Johansson anförde att han ställde den frågan till sina tjänstemän i förra veckan i ett försök att så att säga rannsaka sig själva. Är det något som vi har gjort där vi har skarvat? Vi kunde ärligt talat inte komma på någonting. Det kanske ni gör efter en granskning, sade Johansson.

En del av de här besluten gick väldigt fort. Vi fick fatta snabba beslut. Det var nödvändigt att fatta snabba beslut. Å andra sidan har vi en bra konstitution och en bra praxis i KU som gör det möjligt för en regering att agera snabbt när det verkligen behövs. Det fick vi göra vid en del tillfällen för att klara den här krisen, anförde Johansson. Men det är som sagt ni som ska göra den bedömningen i slutändan.

Som alltid när man går igenom en sådan här sak gäller det att lära sig för framtiden. Regeringen kommer därför att låta göra en oberoende utvärdering av hur samhället hanterade den här situationen.

I svaren på frågor från utskottets ledamöter sa Johansson följande.

Det är förstås regeringen som har det övergripande ansvaret för att tackla krisen – med stöd av sina myndigheter när det gäller det operativa ansvaret. Men det är regeringen som har det övergripande ansvaret.

På frågan varför det dröjde till oktober 2015 innan regeringen konkret började tackla situationen svarade Johansson att med de åtgärder som hade planerats redan under våren hade man om det hållit sig på mellan 70 000 och 90 000 asylsökande klarat det utan ytterligare åtgärder.

En fråga gällde att Malmö kommun slog larm om situationen vad gällde ensamkommande flyktingbarn i en skrivelse till regeringen den 17 augusti. På frågan om statsrådet i efterhand anser att man tacklade situationen med omhändertagande och mottagande av ensamkommande på ett tillräckligt snabbt och effektivt sätt är statsrådets svar ja. Vi såg en ökning också efter det som gjorde att situationen blev svårare, anförde Johansson.

Vidare frågades varför det dröjde till den 1 oktober innan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) fick det samordnande uppdraget för myndigheternas krishantering. En telefonkonferens hölls den 10 september. Därefter gick det 20 dagar innan regeringen beslutade om MSB. Det är klart, anförde Johansson, att man kan ha synpunkter på att det tog 20 dagar. Å andra sidan hade det ingen betydelse för själva krishantering. Det är Migrationsverket som har ansvaret för situationen när människor kommer till Sverige, och det är Migrationsverket som tillsammans med kommunerna ska se till att det fungerar.

På frågan om justitieministern under den här tiden sett att det finns konstitutionella hinder för att bedriva en kraftfull politik i en sådan hastighet som har krävts i den här situationen är det korta svaret nej. Det behövs också, för att komma in på en annan fråga, ofta väldigt många informella kontakter mellan regeringen och myndigheterna. Det är väldigt viktigt att regeringen totalt sett och Regeringskansliet totalt sett men också statssekreterare och ministrar har färsk information så fort som möjligt i sådana här lägen och att man regelbundet har en dialog med sin myndighetschef. Det gäller både på ministernivå och ibland på statssekreterarnivå men också på tjänstemannanivå.

När det gäller att göra prognoser av det aktuella slaget anförde Johansson att det är ohyggligt svårbedömt. Det finns oerhört många parametrar att ta hänsyn till. Migrationsverket vidtar nu åtgärder för att försöka förbättra sin prognosverksamhet ytterligare. Det går säkert att göra genom att inhämta ännu mer information, men man ska veta att någon exakt vetenskap kommer det aldrig att bli.

När det gäller krishantering hänvisar Johansson till den grupp som sammankallades under 28 möten. Det var navet i krishantering i Sverige under den tiden. Mötena har framför allt syftat till att samordna Regeringskansliets alla åtgärder.

Det har ibland framförts kritik mot att ansvaret för kriskansliet flyttades från Statsrådsberedningen till Justitiedepartementet efter regeringsskiftet. En erfarenhet av den här hösten är att det var ett riktigt beslut. Justitiedepartementet har hand om de mest operativa myndigheterna i de frågorna. Det kan vara MSB, Migrationsverket, polisen, Kustbevakningen och många andra verksamheter där Justitiedepartementet kan ha en mer direkt roll. Jag har själv, framhöll Johansson, jobbat på Statsrådsberedningen – det är visserligen länge sedan – men en risk med att ha en sådan funktion på Statsrådsberedningen är att den hamnar för långt från verksamheten. Det var ett riktigt beslut att all krisberedskap samlades på det departement som ligger

närmast de operativa myndigheterna. Beslutsvägarna blir kortare, och informationsvägarna blir kortare.

Några sådana praktiska övningar på statssekreterarnivå och på ministernivå har genomförts.

När det gäller införande av gränskontroller anförde Johansson att lagstiftningen innebär att initiativet kan tas antingen av polisen med en begäran eller av regeringen. Några andra myndigheter kan alltså inte begära att gränskontroller införs.

Tjänsteanteckningen från rättschefen visar att rikspolischefen säger att rekvisiten kan anses vara uppfyllda och att det föreligger ett allvarligt hot. Men i den andra vågskålen väger han det mot kostnaderna och konsekvenserna för polisen att införa det och verkligen utföra kontrollerna. Därför vill han inte gå in med en begäran till regeringen om att införa gränskontroller. Det gör däremot Migrationsverket. Man kallar det inte för begäran, utan man förordar ett införande av gränskontroll i skrivelsen.

Då har regeringen att göra en bedömning. En myndighet som hanterar detta säger att man bör införa gränskontroller. En annan säger: Rekvisiten är visserligen uppfyllda, men konsekvenserna för det polisära uppdraget gör att jag inte vill gå in med en sådan begäran. Regeringen kom till slutsatsen att vi bör ha gränskontroller.

När det gäller dokumentation nämnde Johansson att man ofta behöver ha informella kontakter. Det handlar inte bara om statssekreterare utan också på tjänstemannanivå och på ministernivå. KU har inte tidigare krävt att alla sådana kontakter ska dokumenteras.

Om man däremot får information som är viktig för beredandet av ett ärende ska man göra en tjänsteanteckning. Om alla informella kontakter mellan myndigheter och Regeringskansliet skulle dokumenteras skulle vi nog få fördubbla antalet anställda i Regeringskansliet, för det skulle få väldigt stora effekter. Man kan dra gränsen, och det har vi hittills också gjort, vid sådant som har betydelse för ett ärendes beredning.

I en fråga framhölls att inrikesministern har sagt att han anser att gränskontrollerna borde ha införts tidigare, och frågan om migrationsministern delar den bedömningen ställdes. Svaret var att det är alltid svårt att veta i precis vilket skede man ska agera. Regeringen agerade när man fick Migrationsverkets förordande om att införa gränskontroller, för då fanns ett stabilt underlag att utgå från.

En fråga gällde övergången från förra regeringen till nuvarande regering. Svaret var att det inte fanns mycket från den förra regeringen, möjligen med undantag av processen med stödboenden som hade satts igång tidigare.

Statsminister Stefan Löfven

Utfrågningen med statsministern omfattade också granskningsärendet Nuvarande och föregående regeringens hantering av invandringpolitiken. Den delen av utfrågningen redovisas i betänkandets avsnitt 6.4.

Statsministern anförde att han särskilt skulle redogöra för följande frågor:

- Regeringens krishantering.
- Informationsutbytet mellan Regeringskansliet och berörda myndigheter.
- Beredningen av de beslut som regeringen har fattat.

Löfven redovisade att under åren 2011 till 2014 ökade antalet asylsökande i Sverige kraftigt från ca 30 000 sökande 2011 till ungefär 80 000 sökande 2014. Det innebär att redan på hösten 2014 var nivån jämförbar med den som Sverige upplevde i början av 90-talet under Balkankriget. Efter regeringsskiftet hösten 2014 påbörjades därför omgående ett arbete med en rad frågor som rör flyktingsituationen. Det fanns stora brister i etableringen. Det rörde boenden, skolan och sysselsättningen.

I vårbudgeten 2015 presenterades en rad åtgärder för att förbättra etableringen. Arbetet med lagstiftning för att motverka att några få kommuner får ta oproportionerligt stort ansvar för asylsökande och nyanlända påbörjades.

I budgetpropositionen för 2016 vidtogs ytterligare åtgärder för att bättre kunna ordna mottagande och snabbare etablering. Löfven och regeringen intensifierade också arbetet med migrationsfrågorna inom EU och internationellt. I februari 2015 träffade Löfven Tysklands förbundskansler Angela Merkel för att ta upp en strategi för en jämnare fördelning av asylsökande i EU. Under våren och sommaren pågick ett intensivt arbete för att få på plats en omfördelning av asylsökande inom EU. Ett första politiskt ställningstagande kom den 26 juni, och beslut fattades i september om att omfördela totalt 160 000 asylsökande.

I början av september presenterade regeringen sina fortsatta prioriteringar för migrationsfrågorna på EU-nivå. Det var förslag om till exempel en tvingande och permanent omfördelningsmekanism i EU.

I juli 2015 prognostiserade Migrationsverket att antalet flyktingar skulle bli lägre än 2014. Därefter började antalet asylsökande öka. Under den första halvan av september skedde en dramatisk ökning. Antalet asylsökande under oktober och november förra året uppgick till nästan 80 000. Ett annat sätt att uttrycka det är att 70 procent av de asylsökande som kom under 2015 kom från och med september.

Regeringen har fattat ett sjuttioal beslut med anledning av flyktingkrisen, däribland beslut för att underlätta för kommuner, frivilligorganisationer och myndigheter att ta hand om de asylsökande, beslut om gränskontroller och id-kontroller för att upprätthålla ordning och säkerhet samt beslut om förändrad asyllagstiftning för att minska antalet personer som väljer att söka asyl i Sverige. Dessa beslut har haft effekt. Antalet asylsökande har minskat, och den akuta ansträngningen i mottagandet har lättat.

Löfven övergick sedan till regeringens krishantering och anförde följande. Det svenska krishanteringssystemet bygger på principen att den som har ansvaret för en verksamhet under normala förhållanden också ska ha det i en krissituation. Det kallas för ansvarsprincipen.

Regeringens roll är att vara strategisk och samordnande. Regeringen ska också vidta åtgärder för att underlätta myndigheternas och andra aktörers

hantering av situationen. Regeringskansliets krishantering samordnas genom gruppen för strategisk samordning (GSS) där berörda statssekreterare deltar. Gruppen leds av inrikesministerns statssekreterare, som stöds i sitt arbete av chefstjänstemannen för krishantering och dessutom av Kansliet för krishantering. Det kansliet är placerat på Justitiedepartementet.

I slutet av augusti 2015, när antalet asylsökande började öka, inledde krishanteringsorganisationen i Regeringskansliet tillsammans med berörda departement ett omfattande analysarbete, och ett krishanteringsarbete påbörjades. Den 9 september genomförde gruppen för strategisk samordning ett första möte med anledning av flyktingsituationen, och krishanteringsorganisationens arbete intensifierades. Under hela hösten har sedan samordningsmöten inom krishanteringsorganisationen hållits regelbundet på både politisk nivå och tjänstemannanivå för att följa läget, få underlag för beslut och andra åtgärder från regeringens sida när det gäller flyktingsituationen.

Regeringen och Regeringskansliet har stått i nära kontakt med berörda myndigheter och löpande fått information om läget. Informationsutbytet har varit tätt. Kansliet för krishantering har till uppgift att kontinuerligt omvärldsbevaka, analysera och ta fram lägesbilder. Information från Regeringskansliets krishanteringsorganisation kompletterar den information som lämnas av berörda myndigheter.

Den 9 september inkom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, med sin första lägesrapport, och från den 20 september kom dessa dagligen. Information spreds till berörda i Regeringskansliet.

Som framgår av de skriftliga svaren till utskottet såg regeringen under hösten 2015 ett behov av en precisering och konkretisering av MSB:s samordningsuppdrag och vad det innebar i just flyktingsituationen. Den 1 oktober förtydligade därför regeringen MSB:s uppdrag.

Regeringen har säkerställt att den har haft tillgång till den information som behövs för att kunna vidta åtgärder för att underlätta myndigheternas och andra berördas hantering av situationen.

Vidare tog Löfven upp regeringens beredningsprocesser. Regeringen och Regeringskansliet är organiserade så att ett effektivt arbete kan bedrivas både under normala förhållanden och i kris eller andra ansträngda situationer. Regeringen har fattat en lång rad beslut för att hantera flyktingströmmarna. Beslut har fattats för att minska antalet asylsökande till Sverige och få en jämnare fördelning inom EU. En mängd åtgärder har vidtagits för att öka kapaciteten så att mottagandet ska fungera på både kort och lång sikt.

Regeringen har varit mån om att hitta breda politiska överenskommelser under hösten. Redan i september hölls samtal med företrädare för de fyra borgerliga partierna och Vänsterpartiet om flyktingsituationen.

I oktober återupptog regeringen diskussionerna, och den 23 oktober presenterades gemensamma förslag till åtgärder som Regeringskansliet därefter tog vidare. Löfven aviserade då att fler beslut skulle krävas.

I november infördes tillfälliga gränskontroller vid inre gräns och identitetskontroll av passagerare på fartyg. Den 24 november presenterade regeringen en anpassning av asyllagstiftningen till EU:s miniminivå och att id-kontroller skulle införas på kollektiva transportmedel mellan Danmark och Sverige. Regeringen ansåg att dessa beslut var nödvändiga för att upprätthålla ordning och säkerhet i landet och att beredningen behövde vara skyndsam.

Regeringsformens beredningskrav ger utrymme för flexibilitet och snabb hantering i brådskande fall. Det finns också en flexibilitet i Regeringskansliets interna riktlinjer och rutiner, exempelvis förkortad delningstid.

Sammantaget nådde antalet asylsökande till Sverige 2015 historiskt höga nivåer. Tack vare krisorganisationens arbete, en intensifierad informationsinhämtning och flexibla beredningsstrukturer kunde regeringen under hösten fatta ändamålsenliga beslut som har inneburit att antalet asylsökande till Sverige har minskat och att den akuta ansträngningen i mottagandet lättat.

Avslutningsvis konstaterade Löfven i sin inledning att flyktingkrisen har varit en stor utmaning för det svenska samhället. Det är viktigt att dra lärdomar för framtiden. Därför är såväl konstitutionsutskottet som Riksrevisionens granskningar viktiga. Regeringen kommer också att låta göra en oberoende utvärdering av hur regeringen och samhället i övrigt har hanterat situationen.

Av Löfvens svar på ledamöternas frågor framkom följande.

Löfven anförde att man såg redan 2014 att antalet flyktingar hade ökat. Därför påbörjade regeringen redan under hösten 2014 arbetet med att förbereda för fler bostäder och ett bättre asylmottagande med mera. Detta togs vidare under våren. Samtidigt påbörjade regeringen arbetet inom Europeiska unionen för att få en bättre fördelning. Tiden gick. Man fick till stånd ett första beslut om omfördelning under juni. Under augusti tog Regeringskansliets krishanteringsorganisation initiativ till att göra fördjupade analyser för att se vilken samhällsutveckling som kunde komma och vad den kunde komma att få för konsekvenser.

Den 9 september hade gruppen för strategisk samordning sitt första sammanträde. Arbetet accentuerades successivt för att man skulle kunna hantera situationen.

Frågan vilka åtgärder som statsministern vidtog personligen för att hantera den uppkommande krisen ställdes. Löfven anförde att regeringens uppdrag är att vara strategisk, samordnande och se till att berörda myndigheter och andra aktörer har möjlighet att agera. Som chef för regeringen och för Regeringskansliet har han naturligtvis det yttersta ansvaret. En sådan viktig uppgift är att se till att vara informerad för att man ska veta att myndigheterna kan agera. Den viktiga principen som finns i Sverige, den så kallade ansvarsprincipen, innebär att den som har ansvar för verksamheten i normala fall också ska ha ansvar för verksamheten i kriser eller i ansträngda situationer. Den principen följer regeringen. Myndigheterna får det bästa möjliga handlingsutrymme och bästa möjliga förutsättningarna för att fullgöra sitt uppdrag.

Informationsinhämtningen är strategisk. Regeringen fick en första rapport av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap den 9 september. Sedan har berörda statsråd haft kontakt med sina myndigheter för att bli informerade. Regeringen blev informerad av MSB dagligen från den 20 september och av krishanteringsorganisationen. Regeringen följde arbetet och såg till att myndigheterna hade de resurser som krävs.

Statsministern har, enligt Löfven, det yttersta ansvaret för att det ska finnas kanaler för information, att beredning av ärenden fungerar, att samordningen fungerar. Den organisationen sätter man inte på plats när en kris uppstår, utan den sätter man på plats före krisen.

När regeringen bildades 2014 vidtog Löfven först åtgärden att samla ett antal viktiga funktioner för samhällets säkerhet under inrikesministern i Justitiedepartementet. Dessa funktioner var Polisen, Säkerhetspolisen, MSB, räddningstjänsten och så vidare.

Därefter flyttades krishanteringsorganisationen – kansliet respektive chefstjänstemannen för säkerhetsfrågor och krishantering – till samma departement för att man skulle få en komprimerad organisation med korta beslutsvägar.

I en fråga framhölls att man såg de första riktiga tecknen på en kraftig ökning våren 2015 när det gäller ensamkommande flyktingbarn. Enligt frågeställaren synes regeringen inte ha vidtagit några åtgärder när det gäller ensamkommande flyktingbarn förrän i oktober, trots att varningssignalerna hade börjat komma redan tidigt på våren. Löfven anförde att den riktigt dramatiska ökningen av antalet asylsökande sker från september. Icke desto mindre hade regeringen redan 2014 sett att det fanns brister i mottagnings-systemet. Därefter arbetade man fram förslag till vårändringsbudgeten och också till budgetpropositionen för 2016.

Det innebar bl.a. en höjd skolschablon med 50 procent, en nationell samling för läraryrket och snabbspår för nyanlända lärare. Regeringen har sett över kö- och antagningsreglerna för att få en jämnare fördelning av asylsökande. Sociala barn- och ungdomsvården har förstärkts med 1 miljard kronor. Ett nytt boende har tagits fram, det så kallade stödboendet. Regeringen har gett Socialstyrelsen i uppdrag att samordna informationsinsatser om familjehem, kontakt med familjer och gode män.

En fråga gällde varför det dröjde till den 1 oktober innan MSB fick det samordnande uppdraget och varför det dröjde till den 26 november innan myndigheten fick extra resurser. Löfven svarade att till att börja med har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ett samordnande uppdrag i sig. Man har till uppgift att underlätta för olika aktörer att samordna också i krissituationer. Det som regeringen gjorde var att förtydliga och konkretisera det uppdraget i den uppkomna flyktingsituation så att myndigheten skulle tydliggöra samordningen, men också leverera en samlad lägesbild till regeringen utifrån alla myndigheters perspektiv. Man skulle inte minst peka på vilka speciella åtgärder som regeringen kunde behöva vidta för att hantera denna situation. Det var en konkretisering och en precisering av det

samordningsuppdrag som myndigheten har. Grunduppdraget för samordning fanns där, och regeringen konkretiserade och preciserade.

En fråga var om det fanns ärenden, strukturer och underlag förberedda av den förra regeringen så att det bara var att ta vid? Löfven svarade att det var fallet i liten utsträckning. När det gäller asylboende, boende, förberedelser för skola och den typen av åtgärder påbörjade regeringen detta i oktober 2014. Regeringen arbetade fram förslag till vårandringsbudgeten 2015 respektive till budgetpropositionen för 2016.

MSB:s samordningsuppdrag och krishanteringsorganisationen togs upp. Löfven anförde att när det gäller MSB var det inte någon förändring, utan det var en precisering och en konkretisering av dess grundläggande uppdrag att samordna aktörerna. Därutöver höll man fast vid principen att det i huvudsak är ansvarsprincipen som gäller. Löfven är övertygad om att det är den bästa ordningen att inte ändra på organisationen när man är inne i en kris, utan organisationen ska förberedas för kris. När en kris uppstår är organisationen på tå, övad och vass.

Det finns en flexibilitet och möjlighet att agera också i allvarliga situationer när det krävs snabb handling. Det finns både enligt regeringsformen och enligt interna regler möjlighet till kortare delningstid för att man ska hantera saker och ting snabbt. Regeringen kan agera snabbt när så behövs.

I en fråga anfördes att den 5 juni (2015) kom det en rapport från UNHCR där man talar om att väldigt många människor flyr från framför allt Syrien. Vilka åtgärder vidtog statsministern med anledning av dessa rapporter? Löfven anförde att ordningen är den att det är myndigheterna som förser regeringen med information. I det här fallet är det inte minst Migrationsverket som gör de bedömningar och prognoser som regeringen baserar sina beslut på. Den 23 juli 2015 lämnade Migrationsverket sin prognos. Man sänkte prognosen jämfört med året innan, från 80 000 till 74 000. Det vore ju märkligt om regeringen inrättade myndigheter för att hantera den här typen av frågor och sedan – när myndigheten gör det – säger regeringen att myndigheten har fel.

Det är myndigheten som förser regeringen med uppgifter. Regeringen agerar utifrån dem, och det var också utifrån dessa uppgifter som regeringen lade fram budgetpropositionen.

Den organisation som finns på Regeringskansliet följer all utveckling löpande, men myndigheten har till uppgift att förse regeringen med fakta om vad som gäller. Där har myndigheten tagit in olika bedömningar. Tidigare bedömningar som Migrationsverket hade gjort stämde ganska väl överens med senare utfall. Det var den historik som fanns. Det fanns ingen anledning för regeringen att då säga att just den uppgiften klarar inte Migrationsverket vid det här tillfället.

Löfven framhöll att det skedde en dramatisk ökning i månadsskiftet augusti/september av asylsökande som kom till Sverige. Det var då det hände. Denna ökning upplevde hela EU. Under den tiden arbetade vi, anförde Löfven, mycket konsekvent och systematiskt i Europeiska unionen för att se till att

EU:s alla 28 länder skulle ta sitt ansvar. Det blev ett sådant beslut i juni. Löfven hade sitt första möte med Angela Merkel i Berlin i februari, extra Europeiska rådet ägde rum i april och den 25–26 juni kom EU-beslutet om omfördelning av 40 000. Det pekade på att något skulle hända i EU.

I backspegeln ser man nu att det hände alldeles för lite i EU, men det var det perspektiv som fanns då. Migrationsverket hade skrivit ned prognosen, och det fanns ett arbete och ett beslut fattat i EU om en första omfördelning. Senare, i september, kom ett nytt fördelningsbeslut. Det har inte verkställts så som man hade hoppats, men man måste se det i det perspektivet.

På frågor om antalet asylsökande anförde Löfven att denna typ av frågor är oerhört svårbedömda. Det har att göra med utvecklingen i Syrien och Mellanöstern i det här fallet, hur utvecklingen ser ut på den afrikanska kontinenten och i Libyen och vad som händer i EU.

En fråga tog upp gruppen för strategisk samordning inom Regeringskansliet som startade i september och som haft 28 möten mellan september och december 2015. Löfven anförde att det är mycket strategiskt att ha en sådan grupp under ledning av inrikesministerns statssekreterare, eftersom det under inrikesministern finns ett samlat ansvar för polis, säkerhetspolis, räddningstjänst och annat, såsom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Där finns också krishanteringsorganisationen och chefstjänstemannen för krishantering. Att statssekreteraren på det departementet vid olika tillfällen samlar berörda departements statssekreterare har mycket stor betydelse för regeringens förmåga att strategiskt hantera situationen.

Vidare ställdes frågan om det hade inneburit någon avgörande förändring av utvecklingen om beslutet av förtydligande av MSB:s uppdrag hade kommit några veckor tidigare än den 1 oktober. Löfven anförde att det är svårt att svara på exakt om det hade haft någon avgörande betydelse. Löfvens bedömning är att det inte hade haft det. Det var viktigt att förtydligandet kom till. MSB hade ett samordningsuppdrag från början. Om MSB inte hade haft något sådant uppdrag i grunden hade skillnaden varit större, men regeringen ansåg ändå att det behövde preciseras och konkretiseras. Det kom den 1 oktober, efter beredning. Det innebar ett förtydligande just när det gäller att samordna relevanta aktörer, ge regeringen en samlad lägesbild och, inte minst, påpeka om det fanns något speciellt, ytterligare, som regeringen behövde göra eller åtgärder som behöver vidtas för att detta ska fungera.

Men det är inte så, anförde Löfven, att det inte finns några informationskanaler mellan myndigheterna förutom denna, utan respektive statsråd har löpande kontakter med sina myndigheter. Det finns informationskanaler öppna. Regeringen ville bara precisera och konkretisera samordningsuppdraget.

Frågor ställdes om kontakterna med Tyskland. Löfven svarade att vid mötet med förbundskansler Angela Merkel den 8 september fick han inte några signaler om en restriktivare tysk asylpolitik. Det som diskuterades då var uppföljning av hur man får till en omfördelning. Mötet den 8 september ledde senare till ytterligare initiativ från kommissionen. Det ledde till beslutet senare

i september om den omfördelning som sedan kom att bli 160 000 sammantaget. Senare samma dag tog Löfven emot Österrikes förbundskansler Werner Faymann i Stockholm för en liknande diskussion. Det pågick en mängd bilaterala diskussioner, förutom den samlade diskussionen i EU, för att se till att alla EU:s 28 medlemsländer tar sitt ansvar.

Löfven anförde att man naturligtvis hörde när beslutet om en restriktivare tysk flyktingpolitik kom: ”Vi har hela tiden följt utvecklingen för att se vad detta innebär för oss. Vi har hela tiden haft kontakt med myndigheterna för att se om det innebär någon ytterligare åtgärd för oss, exempelvis inre gränskontroll. Det diskuterades tidigare under hösten, men regeringen fick inte något besked av berörda myndigheter om att rekvisiten för det var uppfyllda förrän senare. När vi fattade beslutet hade vi fått beskedet från myndigheterna dagen före. Så fort vi fick beskedet från myndigheterna införde vi inre gränskontroll.”

Frågor ställdes om hur statsministern såg på den beredskap som fanns från den förra regeringen. Löfven anförde att 2014 såg den nya regeringen att det fanns behov av mer. Det var därför regeringen i vårandringsbudgeten 2015 och i budgetpropositionen för 2016 lade till resurser. Till exempel höjdes två schablonersättningar med 50 procent, dels den som gäller för dem som blir kommunplacerade efter att de har fått ja, dels den för ensamkommande flyktingbarns skolgång. Det var också därför – inte bara men bl.a. därför – ambitionerna för bostadsbyggandet höjdes och resurser lades till.

Samtidigt framhöll Löfven i utfrågningen åter att ökningen från månadsskiftet augusti/september 2015 var exceptionell. Det var därför regeringen vidtog de åtgärder den gjorde. När regeringen från myndigheterna fick beskedet att det nu var ett läge där ordning och reda och inre säkerhet inte längre kunde upprätthållas vidtog regeringen de åtgärder som måste vidtas.

När det gäller vilken beredskap en regering bör ha för att klara en situation som den hösten 2015 anförde Löfven att frågan har två perspektiv. Det ena är beredskap för hur man bygger ett samhälle. Det är mer en politisk fråga. Där har den nuvarande regeringen valt att satsa mer på att bygga bostäder, rusta skolor osv. Det andra är mottagandet av flyktingar och hur man har möjlighet att hantera det när det blir en så exceptionellt snabb ökning.

Rätten till asyl föreligger, anförde Löfven. Men samtidigt föreligger den inte bara i Sverige. Den föreligger i hela EU, och den stora bristen är att EU inte har lyckats hantera denna situation.

När det gäller diskussionen sommaren 2014, när den dåvarande regeringen varnade för kraftigt ökade flyktingkostnader, anförde Löfven att det är en rejäl skillnad mellan 80 000 och 160 000 asylsökande. Vidare framhöll Löfven det han i debatten då vände sig mot var att ökat flyktingmottagande nödvändigtvis måste sättas samman med nedskärningar i välfärden.

När det gäller förberedelser på EU-området från den tidigare regeringen konstaterade Löfven att det inte fanns någon grundplatta för vad som skulle göras. Möten har man säkert haft tidigare och diskuterat frågan, men det fanns inget i substans som den nya regeringen hösten 2014 kunde ta hand om.

I en fråga hänvisades till att migrationsminister Morgan Johansson i utskottets utfrågning sagt ”vi kan inte försätta Sverige i en sådan situation igen”. Löfven anförde att statsrådet Johanssons slutsats är helt korrekt. Det var därför den inre gränskontrollen och id-kontrollerna beslutades, det var därför regeringen fattade beslut om propositionen om ändrad asylslagstiftning. Med dessa åtgärder har antalet asylsökande till Sverige minskat dramatiskt.

Löfven kunde inte ge någon exakt siffra hur många som kommit in i Sverige utan id-handlingar. Med Schengenbestämmelserna så rör man sig fritt inom Schengen. Det innebär att man kommer in också till Sverige och in och ut ur Sverige, bara man har kommit in i Schengenområdet. Det här vittnar om betydelsen av att hålla ordning och reda vid Schengens yttre gräns.

Frågan om vad statsministern tänker göra för att klarlägga vilka som befinner sig i Sverige ställdes. Löfven anförde att han tänker dagligen och stundligen på Sveriges säkerhet. Det är regeringens främsta uppgift att se till att Sveriges medborgare kan leva säkert, att människor som finns här i landet över huvud taget ska kunna leva här säkert. Detta är en daglig uppgift för regeringen. Reglerna som finns för Schengensamarbetet innebär att när man passerar Schengens yttre gräns med giltiga handlingar så är man inne i Schengen, och då rör man sig fritt inne i Schengen. När myndigheterna sa att man inte längre kunde garantera säkerhet, ordning och reda, infördes en inre gränskontroll.

Frågan om beslutet att införa gränskontroller den 13 november togs upp. Löfven anförde att Migrationsverket meddelade den 11 november att de förordade gränskontroller, och då vände sig naturligtvis regeringen direkt till Polismyndigheten för att höra om de rekvisit förelåg som man tidigare ansåg inte hade förelegat. Detta är också kopplat till EU:s gränskodex. Det regelverket styr vad vi får och inte får göra, och det måste finnas en akut situation, hot mot säkerhet och ordning och reda och så vidare. När Migrationsverket redovisade detta togs alltså snabbt kontakt med polisen, och dagen efter beslutade regeringen om att återinföra gränskontroll.

Frågan om statsrådet Morgan Johanssons uppdrag togs upp. Löfven anförde att i den akuta situationen ger statsministern statsrådet uppgiften: ”Vad mer kan och behöver vi göra för att hantera denna akuta situation?”

Frågan hur statsministern har sett till att kungen har varit informerad om flyktingkrisen ställdes. Löfven anförde att hans statssekreterare, Emma Lennartsson, har med jämna mellanrum kontakt med hovet för att informera om händelser. Löfven har själv samtal med kungen med jämna mellanrum, om aktuellt läge i landet.

I en fråga hänvisades till en intervju med statsministern i Sydsvenskan den 29 augusti 2015. I intervjun fick statsministern frågan om det fanns något tak för hur många flyktingar Sverige kan ta emot. Svaret löd så här: ”Nej, det finns ingen gräns. Vi ska ta emot enligt de konventioner vi är bundna av.”

Löfven kommenterade detta med att han hela tiden har anförut att det inte finns någon vetenskaplig siffra för exakt hur många som kan komma till Sverige. Det är det som hans resonemang hela tiden bygger på. Det finns ingen

sådan siffra. Men landet ska självklart inte försättas i en situation där välfärden inte kan upprätthållas, där ordning och reda och säkerhet inte kan upprätthållas. Det är mot den bakgrunden reglerna för inre gränskontroll, liksom för id-kontroll och asyllagstiftningen, har ändrats.

Löfven anförde att några konventioner inte bryts. De förändringar som föreslås i svensk lagstiftning innebär att asyllagstiftningen förändras så att Sverige hamnar på miniminivå, motsvarande andras regler.

När det gäller lärdomar av händelserna anförde Löfven att han naturligtvis välkomnar den konstitutionella granskning som konstitutionsutskottet gör och det som Riksrevisionen gör. Regeringen kommer att initiera en oberoende utvärdering.

På frågor om när åtgärder borde ha vidtagits framhöll Löfven att situationen våren och sommaren 2015 var likartad med situationen 2014. När Migrationsverket till och med skrev ned prognosen fanns det ingen anledning att vidta ytterligare åtgärder, men med den dramatiska ökning som sedan skedde fanns det all anledning vidta de åtgärder som regeringen gjorde. Dem vidtog regeringen skyndsamt, och när myndigheterna meddelade att situationen återigen var sådan att rekvisiten för exempelvis inre gränskontroller var uppfyllda fattade regeringen det beslutet dagen efter. Löfven anförde: ”Vi har alltså agerat. Vi gör det som behöver göras, och vi följer konventioner.”

Utskottets ställningstagande

Inledning

Utskottet kan inledningsvis konstatera att det stora antalet flyktingar som kom till Sverige hösten 2015 innebar utmaningar för samhällsapparaten. Regeringen har i sin styrelsefunktion det yttersta ansvaret för att landet kan hantera också denna typ av utmaningar och situationer.

Utskottet noterar att Riksrevisionen genomför en granskning av regeringens och myndigheternas hantering av flyktingkrisen. Regeringen har aviserat att den avser att initiera en oberoende utvärdering. Det innebär att nya uppgifter om skeendet hösten 2015 kan komma fram. Utskottet vill inte föregripa arbetet och slutsatserna i Riksrevisionens granskning eller i den utvärdering som regeringen avser att låta genomföra. Utskottet för således i det följande snarare ett resonemang kring olika aspekter av regeringens förberedelse inför och agerande under flyktingsituationen hösten 2015 än gör något slutligt och definitivt uttalande. Utskottets granskning är inriktad på regeringen.

Utskottet kan konstatera att regeringen vidtog åtgärder under 2014 och första hälften av 2015, dvs. innan situationen blev akut, som rörde flyktingmottagande, t.ex. i syfte att hantera frågor om skola och bostad. När situationen snabbt förändrades under hösten 2015 ställdes dock krav på hantera en krisliknande situation.

Krisberedskap och krishantering

Utskottet vill framhålla regeringens ansvar för att kriser kan hanteras. Mot bakgrund av detta ansvar har regeringen inrättat krisfunktioner. Både Regeringskansliet och andra myndigheter ska ha haft möjlighet att förbereda sig inför krissituationer. I granskningen har framkommit att flera krisövningar har hållits inom Regeringskansliet. Utskottet ser positivt på detta.

När det gäller ett mera akut krisläge är det viktigt att regeringen får fullgod information från sina myndigheter om händelseutvecklingen och vid behov vidtar de åtgärder som behövs för att myndigheter och andra ska kunna hantera situationen. Såvitt utskottet kan bedöma har regeringen tillsett att det har funnits lämpliga informationsvägar, t.ex. lägesbilder från berörda myndigheter. Regeringen har således fortlöpande fått information från myndigheterna om läget och någon brist på information i Regeringskansliet synes inte ha förelegat.

När det sedan gäller vilka åtgärder regeringen har vidtagit har utskottet fått förteckningar över ett stort antal regeringsbeslut. Det var också under hösten 2015 en stor mängd möten inom Regeringskansliet kring flyktingsituationen.

Utskottet noterar att det har gått en viss tid mellan att regeringen har fått information och att beslut som synes vara en följd av den inkomna informationen har fattats. Ett exempel är beslutet om att ge MSB en samordnande roll. I en krissituation är det ofta viktigt att kunna agera snabbt. Beslut ska beredas vilket kräver tid, men här ska noteras att beredningskravet enligt praxis är flexibelt och innebär att brådskande omständigheter kan medföra att olika åtgärder för att påskynda beredningen kan godtas.

Vidare har det funnits en struktur på plats som kan klara mer normala variationer i flyktingmottagandet. Ökningen hösten 2015 av antalet asylsökande kom dock att bli så stort att särskilda regeringsbeslut var nödvändiga. Utskottet har i sin granskning inte utrett om dessa beslut i sak har varit de mest lämpliga åtgärderna. När det gäller tidsåtgången som föregick besluten saknar utskottet tillräckligt underlag för att bedöma i vad mån den var nödvändig samt om och i så fall hur den har påverkat situationen.

Utskottet konstaterar också att regeringen den 9 oktober gav MSB i uppdrag att förbereda för tillfälliga asylboenden i tält. Först den 10 december kunde dock tälten tas i bruk. Parallellt pågick arbetet med att inventera och ta fram boendeplatser inom det befintliga beståndet. I granskningen har det dock inte klarlagts om regeringen hade kunnat göra mer för att påskynda MSB:s arbete med tältboendena eller i det övriga arbetet för att ordna boendeplatser.

Kontakter och informationsutbyte i den aktuella krissituationen med myndigheter

I granskningen har framkommit att det var många kontakter mellan myndigheterna och regeringen; t.ex. var det kontinuerliga kontakter under september 2015 mellan Migrationsverkets generaldirektör och berörd statssekreterare. Informella och frekventa kontakter kan vara nödvändiga för

att en krissituation ska kunna hanteras. Även om inte alla kontakter kan dokumenteras vill utskottet framhålla att dokumentation även av kontakter av mer informell karaktär är värdefull, dels internt, för att säkerställa att det inte uppstår osäkerhet om vad man kommit fram till och för att snabbt kunna vidareförmedla viktig information, dels för att i ett senare skede underlätta granskning av händelseförloppet. Enligt Regeringskansliet har inga kontakter mellan statssekreteraren och generaldirektören dokumenterats. Dessa kontakter bör ha haft stor betydelse för regeringens krishantering. Utskottet anser att denna typ av kontakter borde ha dokumenterats i åtminstone enkel form, t.ex. genom loggboksanteckningar. I den mån information som inhämtas vid kontakterna ligger till grund för beslut gäller särskilt krav på dokumentation. Ett exempel på sådan dokumentation är tjänsteanteckningen den 11 november 2015 om rikspolischefens inställning till gränskontroller.

Regeringsbeslut och deras beredning

Utskottet kan konstatera att regeringen har fattat en mängd beslut med anledning av flyktingsituationen (i avsnitt 6.2 i detta betänkande behandlas beredningen av lagförslag om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet). De ordinarie beredningsrutinerna har varit styrande även om vissa beslut har beretts brådskande. Regeringsformens beredningskrav ger utrymme för flexibilitet och snabb hantering i brådskande fall.

När det gäller regeringens beslut den 12 november 2015 om återinförande av inre gränskontroll kan utskottet konstatera att det fanns uppgifter om att rekvisiten var uppfyllda åtminstone nära en vecka innan beslutet togs. Tillsammans med andra beskrivningar av läget som stöd går det att ifrågasätta om ett beslut inte borde ha fattats tidigare. Samtidigt fanns det inte någon begäran från Polismyndigheten ens när regeringen fattade sitt beslut utan det som fanns var en inläga från Migrationsverket. Av utlänningsförordningen (2006:97) följer att regeringen kan besluta att tillfälligt återinföra gränskontroll utan att det finns någon framställan från någon myndighet om ett sådant beslut. De yttre förutsättningarna för ett tidigare beslut tycks ändå ha förelegat en tid innan regeringen fattade det aktuella beslutet. Samtidigt kan de avvägningar och analyser som måste göras av regeringen som ett led i beredningen ha påverkat när beslutet om återinförande av gränskontroll kom att fattas.

Arbetet inom EU

Utskottet konstaterar att regeringen har gjort ansträngningar inom EU för att hantera flyktingsituationen. Vissa beslut har också fattats inom EU, men efterlevnaden av besluten bland EU:s medlemsländer har inte varit tillräcklig. Utskottet har inga skäl att ur sitt perspektiv i granskningen anlägga några kritiska synpunkter på regeringens arbete inom EU.

Avslutning

Flyktingsituationen hösten 2015 innebar en stor utmaning. Utskottet har tagit del av ett omfattande material och kan konstatera att regeringen har mottagit mycket information och vidtagit många åtgärder. Ett stort antal myndigheter och andra aktörer har varit berörda och arbetat för att hantera situationen. En närmare analys av om de åtgärder som regeringen vidtagit har varit de mest ändamålsenliga i förhållande till vad situationen krävde och om de vidtagits vid rätt tidpunkt kräver ett bredare underlag. Utskottet avstår mot denna bakgrund från att dra några mer långtgående slutsatser än de som redovisats ovan.

Utskottet vill dock i sammanhanget påminna om vikten av krisberedskap och att det finns en organisation som kan hantera kriser av olika slag. Regeringen är ytterst ansvarig för detta.

Utskottet noterar att händelseförloppet hösten 2015 kommer att granskas både av Riksrevisionen och genom regeringens försorg. Det finns inget som hindrar utskottet från att återkomma till frågor som rests i denna granskning om nya omständigheter blir kända.

6.2 Beredning av lagförslag om särskilda åtgärder vid allvarig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet

Ärendet

Anmälningarna

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 882-2015/16), *bilaga A6.2.1*, begärs att utskottet granskar om statsrådet Anna Johansson har uppfyllt kravet på beredning i enlighet med 7 kap. 2 § regeringsformen i sin beredning av lagrådsremissen Särskilda åtgärder vid allvarig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet. Vidare begärs att utskottet granskar om statsrådet Anna Johansson och regeringen som helhet har levt upp till lagens krav om tillhandahållande av offentlig handling.

Anmälaren anför bl.a. att ett väldigt begränsat antal remissinstanser inbjöds eller anmodades att inkomma med yttranden i detta ärende. Dessutom framhåller anmälaren att remisstiden var extremt kort. Enligt uppgifter i anmälan fanns varken den remitterade promemorian eller sedermera dagordningen för det extra regeringssammanträdet då regeringen fattade beslut om lagrådsremissen publicerade på regeringens webbplats den 8 december 2015 (fyra dagar efter regeringsbeslutet). Detta har enligt anmälaren försvårat eller till och med gjort det omöjligt för enskilda, sammanslutningar, kommuner och ytterligare berörda myndigheter som inte anmodats eller inbjödits att inkomma med yttranden att känna till att det existerar en promemoria, och att det därmed finns en möjlighet att inkomma med synpunkter på denna.

Anmälan anför vidare att hon skickat en förfrågan om att skyndsamt få ta del av remissyttrandet, regeringens remissammanställning och den promemoria som skickades ut på remiss som låg till grund för lagrådsremissen. Begäran om att få ta del av dessa handlingar har enligt uppgifter i anmälan skickats per e-post till registratören på Näringsdepartementet den 7 december 2015 kl. 00.59. Den 8 december kl. 16.00 hade anmälan inte erhållit något svar. Anmälan framhåller att detta, mot bakgrund av den mycket korta tiden för riksdagens beredning av ärendet, avsevärt försvårar möjligheten för riksdagen att fatta ett väl underbyggt beslut och att granska regeringen.

Anmälan uttrycker en förståelse för att situationen med ett ökat antal flyktingar inneburit en stor påfrestning på samhällets grundläggande funktioner, men har svårt att se varför det inte skulle kunna ha skett en mer grundlig beredning av lagstiftningen inför lagrådsremissen.

I ytterligare en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 896-2015/16), *bilaga A6.2.2*, begärs att utskottet ska granska regeringens beredning av proposition 2015/16:67 Särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet. Utskottet bör särskilt granska om regeringen uppfyllt beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen. I anmälan hänvisas till att Lagrådet i sitt yttrande konstaterar att det remitterade lagförslaget bygger på ett otillfredsställande beredningsunderlag. Lagrådet anför även enligt anmälan att en så ingripande lagstiftning som regeringen föreslår bör införas först efter en ordentlig utredning då grundläggande rättsstatsprinciper beaktas. Anmälan konstaterar att förslaget i lagrådsremissen om att stänga väg eller annan led inte finns med i propositionen; förslaget om möjligheten att införa identitetskontroller finns emellertid kvar. Enligt anmälan framgår det inte av propositionen vilka motiv regeringen har för att i det ena fallet acceptera den kritik som Lagrådet framför, men i det andra fallet avvisa kritiken.

Komplettering till anmälan (dnr 882-2015/16)

Den 9 december kompletterades den förstnämnda anmälan med ett inkommet e-brev till anmälan från Regeringskansliet (expeditionschef Fredrik Ahlén) angående begäran om utlämnande av allmän handling, *bilaga A6.2.3*. Av e-brevet framgår att anmälan samma dag kl. 15.07 fick del av de synpunkter som inkommit på förslaget till lag om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet. Dessa bestod av skriftliga svar, tjänsteanteckningar med muntliga synpunkter och visst övrigt material. Vidare framgår att arbetet med lagrådsremissen inte har omfattat ett sedvanligt skriftligt remissförfarande och att ett utkast till lagrådsremiss har skickats till ett antal myndigheter och organisationer för synpunkter under beredningen av ärendet. Utkastet till lagrådsremiss har skickats till intressenter utanför Regeringskansliet med stöd av det s.k. delningsundantaget i 2 kap. 9 § andra stycket tryckfrihetsförordningen (TF). Detta innebär, enligt vad som framgår i e-brevet, att det inte finns någon allmän handling som motsvarar

anmälarens begäran om utlämnande av promemoria (eller övrigt underlag) som skickats till utomstående för synpunkter. Det har inte heller upprättats någon remissammanställning i ärendet, utan i lagrådsremissen finns en förteckning över de myndigheter m.m. vars synpunkter regeringen har inhämtat i samband med utarbetandet av lagrådsremissen.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen ligger bl.a. de handlingar i ärendet i Näringsdepartementet (dnr N2015/08450/RS och N2015/08595/RS) och den promemoria som upprättats inom Näringsdepartementet, *bilaga A6.2.4*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Beredning av lagärenden

I 7 kap. 2 § regeringsformen uttrycks ett allmänt beredningskrav för regeringsärenden. Enligt bestämmelsen ska de upplysningar och yttranden som behövs hämtas in från de berörda myndigheterna vid beredningen av regeringsärenden. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs hämtas in från kommuner. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig. I motiven framhålls att inhämtandet av yttranden från myndigheter, organisationer och andra enskilda sammanslutningar är ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i den svenska politiska beslutsprocessen (prop. 1973:90 s. 287). Varken av bestämmelserna i regeringsformen eller av dess förarbeten framgår dock närmare hur ett remissförfarande bör gå till. Oftast är ett remissförfarande skriftligt, men det förekommer att regeringen hämtar in synpunkter muntligen. Det faller i slutändan på regeringen att under vanligt konstitutionellt ansvar avgöra vilka myndigheter som är berörda av ett regeringsärende och i vilken omfattning det är nödvändigt att kommuner, organisationer och enskilda får tillfälle att yttra sig (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 326 f.).

Statsrådsberedningens skrift Propositionshandboken (Ds 1997:1) innehåller anvisningar för propositionsarbetet i Regeringskansliet. I handboken fastslås att det är beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen som styr behovet av remissbehandling. Det traditionella sättet för regeringen att få upplysningar och yttranden uppges vara att skicka ut betänkanden och promemorior på remiss. Regeringen kan även skaffa sig information på annat sätt, främst genom remissmöten och genom att hämta in underhandsynpunkter. Det framhålls att alla komplicerade lagstiftningsärenden regelmässigt ska föregås av remissbehandling. Remissmöten kan dock i sådana fall användas som en del av beredningsförfarandet, om ärendet har föregåtts av tidigare utredningar och remissförfaranden (s. 27 f.). Vad gäller val av remissinstanser anförs att det är svårt att ge några generella riktlinjer för arbetet med remisslistan. I allmänhet bör man enligt handboken räkna med att

det är många saker som behöver övervägas och diskuteras innan remisslistan blir slutligen fastställd, och att förhandskontakter med tilltänkta remissinstanser och berörda departement kan behövas. Vidare anges att det i allmänhet finns en strävan i varje departement att begränsa antalet remissinstanser, och att remisser ofta sänds endast till huvud- eller samarbetsorganisationer, som sedan i sin tur får begära in synpunkter från medlemsorganisationer eller motsvarande (s. 29 f.). I fråga om remisstidens längd anges att den som huvudregel inte bör vara kortare än tre månader. Vidare framhålls att kommuner och landsting kan behöva längre tid på sig och att hänsyn måste tas till eventuella underremisser, hur ofta fullmäktige sammanträder, helger och semesterperioder osv. (s. 32).

Samrådsformer i Regeringskansliet

Bestämmelsen i 7 kap. 2 § regeringsformen tar sikte på den externa sidan av beredningsförfarandet. Regeringens och Regeringskansliets interna beredning är också av betydelse för beredningen av regeringsärenden. I Statsrådsberedningens promemoria Samrådsformer i Regeringskansliet (SB PM 2012:1 rev. 2013) anförs att principen om regeringens kollektiva beslutsfattande får ett reellt innehåll. genom de samrådsförfaranden som behandlas i promemorian (gemensam beredning, allmän beredning och delning) får principen om regeringens kollektiva beslutsfattande ett reellt innehåll.

De formella reglerna om gemensam beredning finns i 13 och 15 §§ förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Där föreskrivs att ett ärende som rör flera departements verksamhetsområden ska handläggas inom det departement till vilket det huvudsakligen hör och beredas i samråd med de övriga berörda statsråden. I Propositionshandboken framhålls att möjligheterna att bestämma huvuddragen i en proposition enbart genom beslut i det egna departementet är mycket begränsade (s. 52). Statsrådsberedningen ska enligt handboken alltid underrättas om ärenden av större vikt, däribland planerade propositioner. Vidare ska t.ex. alla ärenden med ekonomiska, budgetära eller organisatoriska konsekvenser, liksom ärenden som rör kommunala angelägenheter eller ansvarsfördelningen mellan stat och kommun och ärenden som kan påverka kommunernas ekonomi, beredas gemensamt med Finansdepartementets budgetavdelning (s. 53 f.). Enligt Statsrådsberedningens promemoria Samrådsformer i Regeringskansliet inleds gemensam beredning så tidigt som möjligt och måste alltid äga rum i så god tid före beslutet att de berörda statsråden har en reell möjlighet att föra fram sina synpunkter och påverka ärendets beredning och avgörande (s. 9 f.). Hur den gemensamma beredningen rent praktiskt ska gå till – om samrådet ska ske muntligen eller skriftligen, i vilken utsträckning och på vilket sätt träffade överenskommelser ska dokumenteras etc. – får enligt promemorian avgöras från fall till fall. Det får dock inte råda någon oklarhet om vad som har överenskommit. Vidare anförs i promemorian att den gemensamma beredningen aldrig är avslutad förrän alla i samrådskretsen är överens. Om

enighet inte kan uppnås vid kontakter mellan tjänstemän måste diskussionerna föras upp på politisk nivå.

Det förfarande som kallas delning innebär enligt promemorian Samrådsformer i Regeringskansliet följande (s. 18 f.). Innan regeringen beslutar om propositioner, skrivelser till riksdagen, lagrådsremisser, förordningar och kommittédirektiv eller utfärdar lagar, ger det departement som bereder ett sådant ärende de övriga departementen tillfälle att lämna synpunkter på det utkast som har upprättats. En delning måste så gott som alltid föregås av kontakter med andra berörda departement. Om sakfrågan berör fler departement än det egna kan delning inte ske förrän den gemensamma beredningen har avslutats. Delning ska enligt huvudregeln ske i sådan tid att de mottagande departementen disponerar minst fem arbetsdagar för att granska texten och lämna synpunkter. Om det finns skäl för det kan dock, undantagsvis, förkortad delningstid medges. Delning sker enligt en delningslista som Statsrådsberedningen ställer samman. När det gäller bl.a. propositioner måste svar och klartecken inväntas från följande delningsmottagare innan ärendet tas upp på ett regeringssammanträde: en kontaktperson eller statssekreterare på något av Statsrådsberedningens samordningskanslier, Statsrådsberedningens granskningskansli och Finansdepartementets budgetavdelning.

Ärendeförteckningar

Statsrådsberedningens skrift Gula boken (SB PM 2012:2) innehåller bl.a. information om arbetet med ärendeförteckningar vid regeringssammanträden. Av denna framgår att departementen upprättar förteckningar över de ärenden som föreslås bli behandlade inför varje regeringssammanträde. Ärendeförteckningarna inför ordinarie sammanträden görs tillgängliga för allmänheten genom att de publiceras på regeringens webbplats. Syftet med ärendeförteckningarna uppges i första hand vara att de ska fungera som föredragningslistor vid regeringssammanträdet, ett förslag till dagordning. Det här kan innebära att ärenden som finns med på förteckningen inte blir behandlat vid sammanträdet, men också att regeringen kan ta upp och avgöra ärenden som inte finns med på någon ärendeförteckning. Det senare bör dock endast ske i undantagsfall, när det finns särskilda skäl för det. Enligt skriften kan ett skäl vara att ett brådskande ärende aktualiseras eller blir färdigberett i ett sent skede av förberedelserna inför ett regeringssammanträde. Ett annat skäl kan vara att ärendet är av sådan art att en föransmälan skulle kunna ge upphov till spekulationer och rykten, som gör det avsevärt svårare att genomföra beslutet, eller medföra någon annan nackdel.

Riksdagsordningens bestämmelser om motionstid

Av 9 kap. 12 § riksdagsordningen (RO) framgår bl.a. att motioner med anledning av en proposition eller en framställning får väckas inom femton dagar från den dag då propositionen eller framställningen anmäldes i kammaren, och om en proposition eller en framställning måste behandlas

skyndsamt, får riksdagen, om den anser att det finns synnerliga skäl, på förslag av regeringen eller det riksdagsorgan som lämnat framställningen besluta om kortare motionstid.

Av motivuttalandena (prop. 1973:90 s. 541) framgår att förkortning av följdmotionstiden bör vara en ren undantagsföreteelse, och att följdmotionstiden aldrig får sättas helt ur spel. Vidare anförs att ett utskott måste avvakta motionstidens utgång före sitt slutliga ställningstagande i ärendet samt att beslut om förkortning av motionstiden kan fattas i samband med det sammanträde då propositionen hänvisas till ett utskott för beredning. I en kommentar till riksdagsordningen påpekas att vad som menas med att följdmotionstiden aldrig får sättas helt ur spel inte är preciserat, men att en dag under alla förhållanden måste vara ett minimum (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 741).

Ordning vid förkortad motionstid

Statsrådsberedningens propositionshandbok beskriver hur brådskande ärenden bereds (Ds 1997:1 s. 119–127). I handboken redogörs (s. 123–124) för den överenskommelse som träffats under hand mellan riksdagen och Regeringskansliet om att särskild information ska lämnas när motionstiden behöver förkortas.

I en grundlagskommentar (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 741–742) ges en mer detaljerad beskrivning av det praktiska tillvägagångssättet inom riksdagen vid underhandskontakter med Regeringskansliet avseende förkortad motionstid:

För att bevaka att ledamöternas intresse av att motionstiden inte onödigtvis förkortas har talmannen i samråd med Regeringskansliet beslutat om följande ordning. När en fråga uppkommer att lägga fram en proposition som påkallar särskilt snabb behandling i riksdagen bör det först undersökas om det verkligen behövs förkortad motionstid för att hinna få fram beslut i tid. Efter kontakt med kanslichefen i det berörda utskottet beräknas tiden för utskottsbehandlingen av ärendet och för framställningen av utskottsbetänkandet. Kanslichefen undersöker också när ärendet kan läggas in i kammarens arbetsplan. Om beräkningarna ger vid handen att motionstiden måste förkortas hjälper kanslichefen till med att räkna ut förkortningen. Motionstiden bör inte förkortas mer än absolut nödvändigt. Regeringskansliet bör också ta kontakt med kanslicheferna i oppositionspartiernas partigrupper för att höra efter om de har något att invända mot en förkortning av motionstiden. Besked om resultatet av dessa kontakter lämnas till kanslichefen i kammarkansliet som underrättar talmannen. Om inga särskilda hinder finns ger talmannen klartecken till att förslaget läggs fram. Framställning om förkortad motionstid skall göras i propositionen. Det är viktigt att det av propositionen framgår varför ärendet är brådskande.

Liknande formuleringar återfinns i en tidigare beskrivning av riksdagspraxis (Bengt Törnell, Riksdagspraxis, 1996, s. 36) där det framgår att talmannen inför varje förslag om förkortad motionstid vill ha en redovisning av ärendet för att bl.a. få reda på om propositionen är kontroversiell och hur parti-grupperna i riksdagen förhåller sig till förslaget. Med anledning härav måste

någon handläggare i departementet som är väl förtrogen med innehållet i den tilltänkta propositionen ta kontakt med kanslicheferna hos de riksdagsgrupper som inte finns företrädna i regeringen och efterhöra om de har något att invända mot att motionstiden förkortas. Besked om resultatet av kontakterna med utskottet och partigrupperna lämnas till kanslichefen på centralkansliet, som underrättar talmannen och – om inga särskilda hinder föreligger – ger klartecken till att förslaget läggs fram. Vidare anges i beskrivningen av riksdagspraxis att det är viktigt att det framgår av propositionen varför ärendet är brådskande, så att riksdagsledamöterna inför avgörandet om förkortad motionstid får kännedom om anledningen till förslaget.

Regeringens konstitutionella ansvar i fredstida krissituationer m.m.

Regeringsformens 15:e kapitel innehåller regler om beslutsfattandet för statsmakterna och andra offentliga organ under krig eller vid krigsfara. Vad gäller ”andra utomordentliga (extraordinära i 2010 års regeringsform) förhållanden” än krig eller krigsfara anfördes i förarbetena till 1974 års regeringsform att den möjlighet till snabbhet i beslutsfattandet som eftersträvas i en krissituation borde ”tillgodoses inom ramen för den vanliga kompetensregleringen” (prop. 1973:90 s. 444). Reglerna i regeringsformens övriga fjorton kapitel är alltså tänkta att kunna tillämpas även i krissituationer.

I förarbetena anfördes också att regler som gör det möjligt att fatta beslut med nödvändig snabbhet under andra utomordentliga förhållanden än krig och krigsfara finns i 8 kap. regeringsformen (prop. 1973:90 s. 445).

Andra bestämmelser som gör det möjligt för statsmakterna att i stor omfattning vidta åtgärder och fatta beslut som ter sig nödvändiga i krislägen är bl.a. regeringsformens och riksdagsordningens bestämmelser som möjliggör riksdagens sammanträde med kort varsel, även vid uppehåll i kammarens arbete (6 kap. 12 § RO), vid behov utanför Stockholm (4 kap. 1 § RF). Vidare kan riksdagen i ett av regeringen väckt ärende som måste avgöras skyndsamt förkorta motionstiden (9 kap. 13 § RO). Kammaren kan besluta om dels omedelbar hänvisning av ett ärende (10 kap. 2 § RO), dels att ett utskotts- betänkande på utskottets eller talmannens förslag får avgöras trots att ärendet har varit tillgängligt för ledamöterna kortare tid än två vardagar före den dag då ärendet ska behandlas (11 kap. 2 § RO).

Beredning av propositioner i undantagsfall

Statsrådsberedningens propositionshandbok beskriver hur brådskande ärenden bereds (Ds 1997:1 s. 119–127). I handboken anges att det förekommer att bl.a. en proposition behöver beredas i stor brådska och under former där arbetet måste bedrivas med insyn av en mer begränsad krets än normalt. I handboken noteras särskilt att detta dock får förekomma endast i rena undantags-situationer.

I handboken anförts vidare att det normala berednings- och remiss-förfarandet i vissa undantagsfall kan ersättas med ett förfarande med remissmöte m.m. eller, i lagtekniska frågor av mer okontroversiellt slag, med

en begränsad remiss i samband med delningsförfarandet, då man endast delar propositionsutkastet eller tar muntliga kontakter. Vidare påpekas i handboken dels att Justitiedepartementets granskningsenhet bör rådfrågas vid tveksamhet om vad som behöver göras för att beredningskravet ska uppfyllas, dels att sådan beredning och de synpunkter som då har kommit fram ska redovisas i propositionen. Handboken anmärker särskilt att beredningen i brådskande fall även måste innefatta kontakter med chefen för en sådan myndighet som enligt förslaget ges nya eller ändrade uppgifter och att det i vissa fall, i enlighet med bestämmelserna i 8 kap. 20 § RF, måste hämtas in ett yttrande från Lagrådet (s. 119).

Vid brådskande ärenden krävs vidare ett medgivande av departementets kontaktperson inom Statsrådsberedningen om den normala delningstiden på minst fem arbetsdagar måste förkortas. Enligt handboken gäller därtill dels att delning alltid måste ske med samtliga statsråd om inte delningen i något sällsynt undantagsfall ersätts med allmän beredning, dels att delning obligatoriskt ska ske med både statssekreteraren och rättschefen i Statsrådsberedningen. I lagtekniska frågor, budgetfrågor samt frågor som rör Sveriges förpliktelser enligt internationella konventioner som har anknytning till EU-rätten eller som rör kommuner och landsting ska olika chefstjänstemän vid Utrikes-, Justitie- och Finansdepartementen inkluderas i delningen. Slutligen anges att delning med chefen för en sådan myndighet som enligt förslaget ges nya eller ändrade uppgifter eller som har särskild sakkunskap på området måste ske (s. 120–121).

Mot bakgrund av riksdagsordningens bestämmelse (9 kap. 12 § RO) om förkortad motionstid anges i handboken dels att det ska finnas mycket starka skäl för att regeringen ska lämna förslag om att inskränka på ledamöternas motionsrätt, dels att följdmotionstiden aldrig helt får sättas ur spel. I handboken anges dessutom att de allmänna omständigheterna kring behovet av ett snabbt ikraftträdande av t.ex. den föreslagna lagstiftningen eller motsvarande redovisas i propositionen. I handboken redogörs för två sätt på vilka regeringens egentliga förslag tas upp under rubriken Förslag till riksdagsbeslut.

Enligt handboken räcker det inte med att endast i propositionen anmäla regeringens förslag om förkortad motionstid. I handboken framhålls att en sådan fråga även kräver information från respektive departement till riksdagen och partigrupperna enligt följande. Frågan om förkortad motionstid ska i god tid anmälas under hand till riksdagens kammarkansli och till det berörda utskottets kansli. Departementet ska förankra det planerade förslaget hos partigrupperna. Informationen ska lämnas i så god tid att alla, talmannen, utskottskansliet och partigrupperna, får skälig tid innan propositionen trycklovas (s. 122–124).

Delningsundantaget i tryckfrihetsförordningen

I tryckfrihetsförordningen (TF) finns bestämmelser om rätten att ta del av allmänna handlingar. En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet

och enligt 2 kap. 6 eller 7 § TF är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet.

Det s.k. delningsundantaget framgår av 2 kap. 9 § andra stycket TF. Där fastställs att utkast eller koncept till myndigheters beslut eller skrivelser och annan därmed jämställd handling som inte har expedierats inte anses som allmän handling, såvida de inte tagits om hand för arkivering.

I boken Offentlighetsprincipen av Alf Bohlin (9 uppl., 2015, s. 94 f.) beskrivs vad som avses med utkast och koncept till myndigheters beslut eller skrivelser. Här framhålls att det som är utmärkande för dessa handlingar är att de befinner sig på ett tidigare framställningsstadium än den slutliga produkten. De utgör med andra ord förstadium till en definitivt utformad handling och brukar benämnas mellanprodukter. Till handlingstypen hör förutom utkast och koncept även andra ”kladdar”, som är avsedda att omarbetas, och korrektur, som ska granskas. Vidare framgår att utkastet etc. ska ha utarbetats inom myndigheten. Härrör utkastet eller förslaget från en enskild, är bestämmelsen i TF 2:9 inte tillämplig, och detta oavsett om handlingen angivits vara av enbart preliminär natur. Att utkastet etc. ”avsänds” från myndigheten till ett annat organ innebär inte att den hos myndigheten blir en upprättad (expedierad) handling (enligt TF 2:7). Syftet hos lagstiftaren uppges ha varit att skapa möjligheter för myndigheter att, som ett led i en till sin typ intern beredning, inhämta uppgifter och yttranden från någon utomstående – en annan myndighet eller en enskild – utan att den utväxlade handlingen för den skull behöver bli allmän (s.k. underhandsremiss). Begreppet expediering, som annars avser varje faktiskt översändande av en handling, har därför i TF 2:9 andra stycket getts en speciell, juridisk innebörd som bygger på rättspraxis och utbildade principer. En mellanprodukt är därmed inte en allmän handling så länge den inte har expedierats. Denna förutsättning är uppfylld, om handlingen dels är av preliminär beskaffenhet (utkast etc.) – ett formligt remissförfarande faller nämligen utanför bestämmelsens tillämpningsområde – dels överlämnas till någon utomstående uteslutande i samrådssyfte. Endast överläggningar, konsultationer och liknande förfaranden omfattas av regleringen och inte om handlingen har överlämnats i rent informationssyfte.

Tidigare granskning

Beredning av lagförslag

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. Av de svar som lämnades från Regeringskansliet framgick följande i fråga om lagärenden (s. 61 f. och s. 186 f.). Lagärenden bereds regelmässigt genom ett traditionellt remissförfarande. Remisstiden är normalt tre månader, men längre tider kan förekomma beroende på bl.a. val av remissinstanser och hur kvalificerat lagärendet är. Kortare remisstid kan också förekomma. Det gäller både i brådskande ärenden, även om ärendet är av kvalificerad art, och i ärenden som har en liten omfattning eller annars är av

enklare slag. Vidare förekommer att lagförslag inte blir föremål för ett traditionellt remissförfarande. Så är fallet när lagändringarna är av mer teknisk karaktär. Förslaget bereds då under hand med den berörda myndigheten. Remissmöten, liksom underhandskontakter, kan användas som komplement till det vanliga remissförfarandet när den tid som finns till förfogande för ett lagstiftningsprojekt är begränsad. Under sådana förhållanden förekommer även att remissmöten används i stället för det traditionella remissförfarandet. Vid lagstiftningsfrågor som endast är av teknisk karaktär är i allmänhet förutsättningarna för en kortare remisstid eller ett alternativt beredningsförfarande större.

I utskottets ställningstagande (s. 63 f.) anfördes att den ordning som föreskrivs i 7 kap. 2 § regeringsformen ska tillmätas stor vikt. Genom att förslag och pågående ärenden kommer myndigheter, organisationer och andra till del kan de bli allsidigt belysta och konsekvenserna av dem så långt möjligt kända på förhand. Kvaliteten på regeringens beslutsfattande ökar därmed till gagn för demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Utskottet erinrade om att beredningskravet inte är absolut utan att upplysningar och yttranden enligt regeringsformen ska begäras in i den mån det behövs, och om att det i regeringsformen inte föreskrivs någon särskild form för hur inhämtande av upplysningar och yttranden ska ske. Utskottet anförde att det emellertid vid flera tillfällen i sin granskning har uttolkat innebörden av beredningskravet och att det i den aktuella granskningen framgick vad utskottet framfört i detta sammanhang. Utskottet konstaterade att den konstitutionella praxis som har utvecklats, bl.a. vägled av utskottets granskning, för vissa ärendetyper såsom lagförslag innebär ett i huvudsak preciserat beredningskrav.

Våren 2015 granskade utskottet beredningen av förslag om upphävande av kravet på vårdvalssystem i primärvården. I fråga om remisstider framgår av granskningen att en remisspromemoria sändes ut på remiss för skriftligt yttrande till remissinstanserna, med begäran om svar 20 dagar senare. I ärendet hölls även ett remissmöte om promemorian med möjlighet att lämna muntliga synpunkter. I sitt ställningstagande uttalade utskottet bl.a. följande om svarstiden:

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

Beredningskravet vid propositioner avlämnade under kristid

Hösten 2010 genomförde utskottet en granskning av hur regeringens beredning av propositioner under kristid uppfyllt regeringsformens krav. Utskottet kartlade och analyserade åtta propositioner med anknytning till den globala finanskrisen, bankkrisen och pandemikrisen. I fråga om remissbehandling under beredningen fann utskottet bl.a. att remiss till myndigheter skedde under ett eller flera tillfällen under beredningen av samtliga granskade propositioner med ett undantag. I genomsnitt begärde regeringen in yttranden från tre till fyra myndigheter, och remisstiden var i genomsnitt en och en halv dag, även om det förekom stora variationer (från ca två timmar upp till ca nio dagar). Endast i ett fall skickades förslaget på remiss till sammanslutningar och enskilda. I sitt ställningstagande uttalade utskottet följande (bet. 2009/10:KU10 s. 76 f.):

Utskottet vill inledningsvis framhålla att regeringsformens beredningskrav är av väsentlig betydelse i samtliga ärenden i vilka regeringen fattar beslut, även i krissituationer då regeringen nödgas bereda ärenden av brådskande karaktär. Samtidigt bör, i enlighet med vad utskottet tidigare uttalat, erinras om att beredningskravet inte är lika för alla fall.

De erfarenheter avseende beredningen av propositioner under kristider som man kan dra från såväl den svenska bankkrisen 1990–1994 som den globala finanskrisen 2008–2009 och pandemikrisen 2009 tyder enligt utskottet på att beredningsrutinerna i allmänhet fungerar under kriser. Rutinerna ger enligt utskottet utrymme för flexibilitet och snabb hantering samtidigt som synpunkter från berörda instanser inhämtas. Erfarenheterna visar även att tidsfrister för lämnande av synpunkter förkortas under en kris, ibland avsevärt. Att så sker följer dock av den brådskande natur som normalt präglar en kris. Ibland har remitteringen av lagförslag till Lagrådet underlätits med motiveringen att ett remissförfarande skulle fördröja lagstiftningsbehandlingen så att avsevärt men skulle uppkomma.

Enligt utskottet kan noteras att riksdagen bedömde beslutsunderlagen i de i granskningen aktuella propositionerna som tillräckliga, även om beredande utskott vid några tillfällen konstaterade begränsningar i en propositions beslutsunderlag samt kompletterade sitt beslutsunderlag genom remittering till bl.a. Lagrådet.

Inte desto mindre kan, även om de granskade propositionerna lades fram under kristid, konstateras att tidsfristerna för att lämna synpunkter och upplysningar i flera fall varit snäva och att man ofta har vänt sig till ett begränsat antal remissinstanser. Enligt utskottet är det särskilt viktigt att även under kriser, i möjligaste mån, bibehålla krav på såväl välavvägda tidsfrister som lämpligt antal remissinstanser inte minst i beredningen av ärenden som kan innebära ett stort ekonomiskt risktagande för staten. Det bör därtill påpekas att behovet av brådskande beredningar åtminstone i viss utsträckning kan undvikas genom kontinuerlig omvärldsbevakning och god framförhållning och beredskap.

Utskottet kan här också notera förekomsten av en riktlinje för Regeringskansliets krishanteringsförmåga och det kontinuerliga arbetet med att förstärka och följa upp departementens krishanteringsförmåga. Det pågående arbetet i Regeringskansliet i syfte att stärka kansliets förmåga att stödja regeringen i olika beredningsförfaranden under kriser bidrar enligt utskottet till att förbättra regeringens förmåga att styra riket under kris.

Vad slutligen avser de kontakter mellan regeringen och riksdagen inför avlämnande av förslag till förkortad motionstid ger utskottets granskning

vid handen att den praxis som följer av en sedan tidigare träffad underhandsöverenskommelse i några fall inte efterlevts fullt ut. Utskottet vill framhålla vikten av att samtliga kontakter som följer av överenskommelsen slutförs innan regeringen beslutar om förslag till förkortad motionstid. Granskningen ger även anledning till att framhålla vikten av att propositioner innehåller motiveringar avseende förslag till förkortad motionstid.

Beredning av förslaget om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet

Bakgrund

Fram till den 24 november 2015 hade Sverige, enligt uppgifter i regeringens proposition (prop. 2015/16:67), tagit emot ca 145 000 asylsökande personer, varav 30 000 ensamkommande barn. Enligt Migrationsverkets prognos uppgavs antalet asylsökande under 2015 komma att uppgå till 190 000 personer. Migrationsströmmarna bestod både av asylsökande och personer som inte har för avsikt att söka asyl. Regeringen uppgav vidare att de vidtagit en rad åtgärder för att hantera den rådande situationen, t.ex. återinfördes tillfälliga gränskontroller vid inre gräns den 12 november 2015. Den 19 november beslutade regeringen att förlänga den tillfälligt återinförda gränskontrollen t.o.m. och med den 11 december 2015. Regeringens bedömning var dock att den då aktuella situationen ur ett brett perspektiv innebar ett allvarligt hot mot allmän ordning och inre säkerhet, och för att säkerställa att grundläggande samhällsfunktioner inte helt skulle sättas ur spel ansåg regeringen det vara nödvändigt att skapa förutsättningar för ytterligare åtgärder som vid behov kan användas i syfte att upprätthålla den allmänna ordningen och den inre säkerheten.

Nedan redogörs för behandlingsprocessen i det aktuella ärendet.

Beredning av lagrådsremissen

Den 4 december beslutade regeringen lagrådsremissen Särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten. Lagförslaget i lagrådsremissen innehåller bl.a. bestämmelser om identitetskontroller vid transport till Sverige och stängning av väg eller annan led som allmänt används för trafik med motorfordon och som utgör en förbindelse med en annan stat.

I avsnittet Ärendet och dess beredning i lagrådsremissen framgår bl.a. att synpunkter på förslagen i samband med utarbetandet av lagrådsremissen har inhämtats från Justitiekanslern, Kammarrätten i Stockholm, Polismyndigheten, Migrationsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Transportstyrelsen, Kustbevakningen, Tullverket, Sveriges Kommuner och Landsting, Skånetrafiken, Branschföreningen Tågoperatörerna och Transportföretagen genom Sveriges Bussföretag AB. Vidare framgår att Trafikverket och SJ AB har inkommit med synpunkter.

I Regeringskansliets upprättade akt över ärendet (N2015/08450/RS) finns bl.a. de synpunkter som inkommit på lagförslagen. Av förteckningen framgår

att av de myndigheter, organisationer etc. som regeringen inhämtat synpunkter från inkom fyra med skriftliga synpunkter på lagförslagen och tio med muntliga synpunkter som nedtecknats i tjänsteanteckningar. (Branschföreningen Tågoperatörerna och Sveriges Bussföretag AB inkom med både skriftliga och muntliga synpunkter och därför summerar det totala antalet inkomna synpunkter till fler än det antal myndigheter, organisationer etc. som regeringen inhämtat synpunkter från.) Vidare framgår att Trafikverket inkom med muntliga synpunkter, som även de finns nedtecknade i tjänsteanteckningar. När det gäller de synpunkter som enligt lagrådsremissen har inkommit från SJ AB finns de i akten endast med i form av att två tjänstemän lämnat muntliga synpunkter genom Branschföreningen Tågoperatörerna. En handling med skriftliga synpunkter från SJ AB har dock översänts till anmälaren per e-post i samband med begäran om att få ta del av allmänna handlingar (se bilaga 3) i ärendet.

Av lagrådsremissen framgår att Justitiekanslern avstyrker förslagen och att Sveriges Bussföretag avstyrker förslagen om särskilda identitetskontroller på buss. Det går dock inte av lagrådsremissen att utläsa skälen till varför dessa avstyrker förslagen. Regeringen nämner inte heller i lagrådsremissen något om de synpunkter som inkommit på att beredningstiden varit för kort (se vidare nästa avsnitt om synpunkter på lagförslagen). I stället anförs att synpunkterna till största delen rör de praktiska konsekvenser som kan uppstå om regeringen använder bemyndigandena i den föreslagna lagen. Det handlar bl.a. om farhågor för trafikstörningar och kostnader för inblandade aktörer. Regeringen anför vidare att övergripande synpunkter har lämnats också när det gäller förenligheten med unionsrätten, andra internationella åtaganden och grundläggande fri- och rättigheter. Slutligen har det även framförts vissa författningstekniska synpunkter.

Regeringen föreslår att lagen ska träda i kraft den 21 december 2015 och upphöra att gälla den 21 december 2018. I fråga om skälen för det föreslagna ikraftträdandet anför regeringen att den nya lagen, med hänsyn till rådande förhållanden, bör träda i kraft så snart som möjligt efter det att riksdagen har beslutat att anta regeringens lagförslag. Den rådande situationen har enligt regeringens mening nått en sådan punkt att den utgör ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen och den inre säkerheten. Regeringen uppger att det inte bara är det svenska asylsystemet som utsätts för mycket stora påfrestningar utan att även andra centrala samhällsfunktioner utsätts för en hög belastning. Regeringen nämner särskilt boendesituationen, hälso- och sjukvården, skolan och socialtjänsten. Mot bakgrund av angivna förhållanden och för att säkerställa att grundläggande samhällsfunktioner inte helt sätts ur spel är det därför enligt regeringens bedömning nödvändigt att skapa förutsättningar för ytterligare åtgärder för att kunna upprätthålla den allmänna ordningen och den inre säkerheten.

I konsekvensanalysen anförs bl.a. att effekterna på migrationsströmmarna är mycket svåra att uppskatta. Regeringen konstaterar vidare att effekter kommer att uppstå på trafikflöden och därmed försörjning av livsmedel, energi

och andra samhällsviktiga varor och tjänster, leveransen i industrin, statens och den kommunala sektorns finanser, Sveriges internationella åtaganden och förutsättningar för myndigheter, domstolar och företag att bedriva sina verksamheter. Regeringen anför att den mot bakgrund av den relativa osäkerhet som finns kring de sammantagna konsekvenserna av en åtgärd av det slag som föreslås, bedömer att det är av särskild vikt att kontinuerligt följa effekterna av åtgärderna.

Inkomna synpunkter på lagförslagen

I detta avsnitt redogörs kortfattat för de synpunkter som lämnats på lagförslagen när det gäller beredningen av lagförslagen. Synpunkter på lagförslagets innehåll i sak redovisas inte.

Som framgår i redogörelsen för beredningen av lagrådsremissen uppger regeringen att Justitiekanslern och Sveriges Bussföretag helt eller delvis avstyrker regeringens lagförslag. Justitiekanslern anför inledningsvis att det har varit en extremt kort svarstid och att genomgången av de framlagda förslagen har skett med de begränsningar som detta innebär. Justitiekanslern anser vidare att det saknas en ordentlig analys av förslagen, bl.a. när det gäller hur de förhåller sig till gällande nationella och internationella regler på asylområdet. Justitiekanslern framhåller att genomförandet av en lag som ger regeringen en vidsträckt och otydligt avgränsad befogenhet att införa identitetskontroller och att stänga av allmän väg under alla förhållanden bör föregås av en långt mer ingående analys än vad som har redovisats i utkastet till lagrådsremiss. Justitiekanslern kan i brist på en sådan analys inte tillstyrka de lämnade förslagen.

Sveriges Bussföretag har inkommit med såväl muntliga som skriftliga synpunkter på förslagen. När det gäller beredningen av lagförslagen framgår att de anser att det har varit en extremt kort tid för att lämna synpunkter på grund av den snabba hanteringen och beredningen, och de framhåller vidare att de hoppas att synpunkterna kommer att omhändertas. I sitt skriftliga svar anför de bl.a. följande om svarstiden:

I detta fall har endast ett fåtal erhållit möjlighet att avge ett muntligt remissyttrande på en extremt kort tid, mindre än två dygn. Märkligt är bl.a. att Svensk kollektivtrafik saknas som remissinstans. Remissen erhöles den 30 november och svar önskades senast den 2 december. Därmed är det omöjligt att fullständigt analysera förslagen och dess konsekvenser. Till följd därav har den korta remisstiden underminerat de berörda instansernas möjligheter att lämna behövliga upplysningar och yttranden.

Förvisso har Sveriges Bussföretag full förståelse för att det inte varit möjligt för departementen att genomföra en sedvanlig remissomgång, mot bakgrund av de panikartade åtgärder regeringen vidtagit. Men likväl är det högst otillfredsställande att remittera ett sådant förslag med så kort remisstid som två dygn. Ty detta innebär att den kommande lagrådsremissen bygger på ett högst otillfredsställande beredningsunderlag. Detta är synnerligen allvarligt då det gäller förslag till en ”undantagsliknande” lagstiftning med behörighetskontroll på kollektivtrafik kombinerat med sanktioner för transportören och en inskränkning av den personliga integriteten.

En sådan ingripande lagstiftning borde först införas efter en ordentlig utredningsprocess med beaktande av grundläggande rättsstatsprinciper.

Sveriges Bussföretag framhåller också att de saknar konsekvensanalyser, bl.a. när det gäller vad den föreslagna lagstiftningen kommer att kosta för transportörerna, vilket de finner högst anmärkningsvärt. Vidare anser de att det är oroväckande att ett så stort beslut kan tas med en så begränsad konsekvensanalys.

Även Kammarrätten i Stockholm konstaterar inledningsvis i sitt svar att domstolen har haft mycket kort tid på sig att lämna synpunkter på förslagen, vilket de anför har lett till att domstolen endast gjort en mer övergripande bedömning.

Sveriges Kommuner och Landsting har på tjänstemannanivå inget emot inriktningen, men anger att förslagen dock inte är avstämde med politikerna.

Branschföreningen Tågoperatörerna framhåller i sitt svar att den korta remisstiden inte varit rimlig. De anför vidare att remissinstanserna inte har haft en reell möjlighet att sätta sig in i förslaget, överväga det och avfatta ett remissvar. I detta fall har endast ett fåtal erhållit möjlighet att avge remissyttrande och på en extremt kort tid, mindre än två dygn. Remissen erhöles den 30 november och svar önskades senast den 2 december. Därmed, menar de, är det omöjligt att fullständigt analysera förslagen och konsekvenserna av dem.

Vidare uttrycker både Branschföreningen Tågoperatörerna och SJ AB att de anser att regeringen bör ta tillbaka förslaget till förordning och återkomma med ett omarbetat förslag då de anser att förslaget inte är lämpligt att ligga till grund för en förordning i föreliggande skick. Båda anser att förslaget innehåller ett antal otydliga förutsättningar och menar att det saknas en regelrätt konsekvensanalys. Det görs ingen som helst kostnadsuppskattning för den trafikpåverkan (förseningar) som ofrånkomligen uppstår, inte heller för minskat resande eller ökat personalbehov. Inga samhällsekonomiska kalkyler eller effekter för handel eller turism redovisas heller. Förslaget utelämnar också ett antal viktiga frågeställningar och innehåller ett antal otydliga förutsättningar för transportören att genomföra identitetskontroll. De framhåller därför att det finns ett behov av rimlig förberedelsestid om krav på identitetskontroller ska införas.

Flera myndigheter, organisationer etc. (Polismyndigheten, Migrationsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Transportstyrelsen, Kustbevakningen, Tullverket, SKL, Skånetrafiken, Branschföreningen Tågoperatörerna, SJ AB, HH Ferries Group, UNHCR) som inkommit med synpunkter påtalar att det finns oklarheter i lagförslagen och flera (Kammarrätten i Stockholm, MSB, Branschföreningen Tågoperatörerna, SJ AB, Kommerskollegium, Röda Korset, Föreningen Svensk sjöfart, UNHCR) framhåller att det saknas eller behövs ytterligare konsekvensanalyser av vad förslagen kommer att innebära eller bedömningar av hur förslagen förhåller sig till andra bestämmelser.

Bortsett från de tjänsteanteckningar som nedtecknats av Sveriges Bussföretags synpunkter finns det inga noteringar i övriga tjänsteanteckningar (Polismyndigheten, Trafikverket, Migrationsverket, MSB, Transportstyrelsen, Kustbevakningen, Tullverket, Sveriges Kommuner och Landsting, Skånetrafiken, Branschföreningen Tågoperatörerna) om att det har inkommit synpunkter på den korta svarstiden.

Kommerskollegium, Röda Korset och Föreningen Svensk Sjöfart är några av de myndigheter, organisationer etc. som inkommit med skriftliga synpunkter på lagförslagen trots att regeringen inte har vänt sig till dem för att inhämta synpunkter, och som har kommenterat detta. Kommerskollegium anför att förslaget rör kollegiets ansvarsområden att verka för korrekt tillämpning av EU-rätten i Sverige och för fri rörlighet och att det därför önskar inkomma med synpunkter.

Föreningen Svensk Sjöfart framhåller att beredningen av lagförslaget har varit mycket bristfällig. Föreningen har inte fått del av utkastet till förslagen trots att rederier påverkas av de förslag som har lagts fram.

Röda Korset anför att de är en viktig aktör när det gäller arbetet för människor på flykt och att de därmed både har en kunskap och ett förhållningssätt som skulle kunna berika lagstiftningsprocessen. Organisationen anför att de därför i kontakt med Regeringskansliet, den 24 november och 4 december, bett om att få vara med i beredningsförfarandet av den nu föreslagna lagändringen. Röda Korset noterar vidare att det av lagrådsremissen framgår att det inte har skett något samråd med aktörer från det civila samhället. Organisationen menar att det inte finns någon anledning att frångå den svenska lagstiftningsmodellen med ett remissförfarande, inte heller i detta läge och anför vidare att historien tvärtom har visat att det just i kristider är extra viktigt att allt följer normala rutiner och praxis. Att Sverige inte rusar iväg och beslutar om lagändringar som kan få konsekvenser som går långt utöver vad som avsetts, är något som Röda Korset vill hålla som grundläggande för rättssäkerhet och grundläggande demokratiska processer.

Av de handlingar som sänts till anmälaren per e-post (se bilaga AG17-18.3) i samband med begäran om att få ta del av allmänna handlingar framgår att regeringen i ett tidigare skede av ärendet begärt in uppgifter från Trafikanalys (uppgifter och statistik om transporter av gods över nationsgräns, järnvägs-transporter över Öresundsbron, lastbilstransporter över Öresundsbron och med färja till kontinenten samt arbetspendling mellan Sverige och Danmark) och Region Skåne/Skånetrafiken (om t.ex. samordning mellan Sverige och Danmark, trafiken, antal passagerare, tågen och bemanningen och dagens gränskontroller).

Lagrådets yttrande

Lagrådet lämnade sitt yttrande över lagförslaget den 7 december 2015. Lagrådet framhåller att den föreslagna lagstiftningen är så viktig att den förtjänar en grundlig analys såsom 7 kap. 2 § RF förutsätter. Lagrådet finner dock att det remitterade lagförslaget har tagits fram i största hast och att endast

ett fåtal myndigheter och organisationer har erhållit möjlighet att avge ett muntligt remissyttrande och då fått extremt kort tid på sig. Lagrådet noterar att bl.a. Svensk Kollektivtrafik saknas som remissinstans. Vidare refererar Lagrådet till det yttrande som Sveriges Bussföretag lämnat där det framgår att förbundet fick ett förslag till lagstiftning och förordning om särskilda kontroller den 30 november med önskemål om svar senast den 2 december 2015 och anför att det är en extremt kort remisstid i ett lagstiftningsärende som berör stora delar av befolkningen i framför allt Skåne. Lagrådet är vidare kritisk till att svarstiden för flertalet remissinstanser inte räckte till för ett skriftligt yttrande utan att namngivna befattningshavare fick redovisa remissinstansens uppfattning i telefonsamtal med anonyma befattningshavare i Näringsdepartementet. Ett remissförfarande genom telefonsamtal mellan myndigheter och Regeringskansliet inger enligt Lagrådet betänkligheter. Lagrådet delar också remissinstansen Sveriges Bussföretags uppfattning att en så kort remisstid gör det omöjligt att fullständigt analysera förslagen och konsekvenserna av dem. Sammantaget finner Lagrådet att det remitterade lagförslaget bygger på ett otillfredsställande beredningsunderlag och framhåller vidare att detta är synnerligen allvarligt eftersom saken gäller ett förslag till undantagstillståndliknande lagstiftning med avstängning av bl.a. samtliga Europavägar, behörighetskontroll på kollektivtrafik kombinerat med sanktioner för transportören och en inskränkning av den personliga integriteten. Enligt Lagrådets uppfattning bör en så ingripande lagstiftning införas först efter en ordentlig utredning med beaktande av grundläggande rättsstatsprinciper. Lagrådet avstyrker därför det remitterade lagförslaget.

Beredning av proposition 2015/16:67

Den 9 december 2015 beslutade regeringen om proposition 2015/16:67 Särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten. I propositionen föreslås en ny lag som ger regeringen befogenhet att i vissa fall vidta särskilda åtgärder för att upprätthålla lag och ordning eller skydda nationell säkerhet. Lagförslaget innehåller bl.a. bestämmelser om identitetskontroller vid transport till Sverige. I propositionen lämnas till skillnad från i lagrådsremissen inte något förslag om stängning av väg- eller broförbindelse.

I avsnittet Ärendet och dess beredning i propositionen framgår när det gäller inkomna synpunkter på förslagen, utöver det som nämns i lagrådsremissen som också nämns i propositionen, att det efter regeringens beslut om lagrådsremiss har inkommit skriftliga synpunkter i ärendet från Röda Korset, Föreningen Svensk Sjöfart, HH Ferries AB och Kommerskollegium. De synpunkter som inkom samma dag respektive dagen efter beslutet om proposition från Gorrissen Federspiel (en dansk advokatbyrå) och FN:s flyktingorgan UNHCR finns av förklarliga skäl inte omnämnda i propositionen.

I avsnittet anför regeringen vidare att det är angeläget att vid behov kunna sätta in åtgärderna så snart som möjligt och föreslår att riksdagen beslutar om

förkortad motionstid för följdmotioner till propositionen. Regeringen föreslår att motionstiden ska kortas till en dag. Med hänsyn till de rådande förhållandena bör lagen enligt regeringen träda i kraft så snart som möjligt efter det att riksdagen har beslutat att anta regeringens lagförslag. Regeringen föreslår att lagen ska träda i kraft den 21 december 2015 och upphöra att gälla den 21 december 2018.

När det gäller Lagrådets synpunkter på beredningen av ärendet anför regeringen följande:

Lagrådet avstyrker lagförslaget eftersom förslaget enligt Lagrådet bygger på ett otillfredsställande beredningsunderlag.

För civila kriser finns, till skillnad från vad som gäller vid krig och krigsfara, ingen särskild reglering i regeringsformen. Grundlagen är dock utformad så att det finns vissa möjligheter till snabbare beslutsfattande och normgivning, som bl.a. kan användas i civila krislägen. När det gäller beredningen av det aktuella lagförslaget vill regeringen därför framhålla följande. Regeringsformens beredningskrav är av väsentlig betydelse i samtliga ärenden som regeringen fattar beslut i, även i krisituationer. Konstitutionsutskottet har i sitt betänkande 2009/10:KU10 s. 76 f. emellertid framhållit att beredningskravet inte är lika för alla fall. Tidsfrister för lämnande av synpunkter kan förkortas under en kris, ibland avsevärt. Att så sker följer av den brådskande natur som normalt präglar en kris. Mot bakgrund av den rådande situationen med ökande migrationsströmmar, som den beskrivs i avsnitt 4, har det bedömts nödvändigt att genom ett skyndsamt förfarande inhämta synpunkter på förslagen. Den flexibilitet som finns i fråga om beredningskravet har därför använts i detta fall. Lagrådet har, för det fall regeringen väljer att gå vidare med lagförslaget, synpunkter på lagtexten. Regeringen följer delvis Lagrådets förslag till ändringar. Lagrådets synpunkter och förslag behandlas och bemöts i avsnitt 5.1, 6, 9 och 11.

I propositionen lämnas, till skillnad från i lagrådsremissen, inte något förslag om stängning av väg- eller broförbindelse (se avsnitt 6).

När det gäller lagförslagen och synpunkter på dessa återfinns inledningsvis samma stycke som i lagrådsremissen där regeringen bl.a. konstaterar att Justitiekanslern avstyrker de framlagda lagförslagen och att Sveriges Bussföretag avstyrker förslaget om särskilda identitetskontroller på buss. I övrigt rör synpunkterna enligt regeringen till största delen de praktiska konsekvenserna som kan uppstå om regeringen använder bemyndigandena i den föreslagna lagen. Det handlar bl.a. om farhågor för trafikstörningar och kostnader för inblandade aktörer. Vidare anför regeringen att övergripande synpunkter har lämnats också när det gäller förenligheten med unionsrätten, andra internationella åtaganden och grundläggande fri- och rättigheter. Slutligen har det även framförts vissa författningstekniska synpunkter.

De synpunkter som framförts på inhämtandet av synpunkter och svarstiden redovisas inte.

När det gäller skälen för att det behövs en ny reglering anger regeringen samma skäl som i lagrådsremissen (se vidare avsnittet om beredningen av lagrådsremissen). Mot bakgrund av att Lagrådet ifrågasätter regeringens bedömning att den nuvarande situationen innebär en allvarlig fara för den

allmänna ordningen eller den inre säkerheten, och efterlyser en grundligare problembeskrivning anför regeringen bl.a. följande.

Frågan om förutsättningarna för att tillämpa lagen är uppfyllda måste givetvis bedömas utifrån de omständigheter som föreligger när frågan om en eventuell tillämpning aktualiseras. Det är därför inte möjligt att annat än i generella termer beskriva situationen.

De problem som kan uppstå när det gäller allmän ordning och säkerhet i den mening som avses i den föreslagna lagen måste ses ur ett bredare samhällsperspektiv än enbart det traditionella, där de polisiära aspekterna är viktigast. Risken för allvarliga verkningar för samhället är det som i främsta rummet ska beaktas.

Om det allmänna t.ex. – som nu är fallet – inte längre kan garantera alla asylsökande tak över huvudet, trots de rådande väderförhållandena, kan situationen medföra allvarlig fara för såväl barn som vuxna.

Även andra delar av samhället kan ställas inför svåra utmaningar när många asylsökande behöver hälso- och sjukvård, skola och andra samhällstjänster som inte är dimensionerade för det ökade behov som detta innebär. Blir trycket för stort på sådana samhällstjänster leder det bl.a. till stor brist på personal, vilket i sin tur skapar en kraftigt nedsatt förmåga att upprätthålla dessa samhällsfunktioner. Det hotar samhällets funktionalitet och riskerar att skapa nya spänningar i samhället. Ju längre situationen med överbelastade myndigheter fortgår, desto större är risken för att viktiga samhällsfunktioner inte längre kan klara av sitt uppdrag.

Även det som traditionellt betraktas som störningar av den allmänna ordningen och säkerheten eller den nationella säkerheten kan dock vålla sådana problem som bör vägas in vid bedömningen av om lagen är tillämplig.

Det är dock viktigt att framhålla att det som avses i den föreslagna lagen är något annat och betydligt allvarigare för samhället som helhet än det som åsyftas med allvarliga störningar av den allmänna ordningen i exempelvis 24 § polislagen (1984:387). I det sistnämnda fallet rör det sig framför allt om kortvariga störningar t.ex. i samband med en s.k. högriskmatch i fotboll eller ordningsstörningar i samband med lokala demonstrationer.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, som utifrån ett nationellt perspektiv arbetar för att samordna den samlade hanteringen med anledning av den stora tillströmningen av asylsökande, gör bedömningen att det – även med de åtgärder som hittills har vidtagits – innebär stora utmaningar att värna vår säkerhet, främst med avseende på liv och hälsa, och samhällets funktionalitet. Boendesituationen för asylsökande uppges vara mycket ansträngd. Myndigheten, som tidigare pekat på att läget kommer att förvärras ytterligare med det antal asylsökande som redan har kommit till landet, framhåller att flera av utmaningarna bedöms kvarstå över tid och kräver långsiktig hantering. Regeringen har ingen anledning att ifrågasätta denna bedömning. Den nuvarande situationen utgör således, enligt regeringens mening, ett exempel på när samhället sammantaget kan sägas ha blivit utsatt för så allvarliga påfrestningar på dess funktionalitet att det finns en allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet och den inre säkerheten.

Det bör framhållas att det redan finns särskilda regelsystem både för fredstida krissituationer och för höjd beredskap i fråga om civil verksamhet. Regelsystemet för fredstida krissituationer möjliggör dock inte de slags åtgärder som lagförslaget avser. Höjd beredskap avser helt andra situationer än dem som kan göra den föreslagna lagen tillämplig.

Vad som är en allvarlig fara kan också variera över tid. Det kan vara olika saker som utlöser en så allvarlig situation att det är nödvändigt för regeringen att ha möjlighet att kunna agera snabbt med särskilda åtgärder. Hur stor påfrestningen är på samhällets vitala funktioner kan också variera.

I konsekvensanalysen anför regeringen bl.a. att storleken på minskningen av antalet asylsökande kommer att bero på hur föreskrifterna utformas och hur kontrollerande myndigheter och andra aktörer organiserar sina verksamheter. Vidare anför regeringen att mer eller mindre omfattande effekter på kort och lång sikt kommer att kunna uppstå om regeringen skulle vidta åtgärder med stöd av den nya lagen. En kategori som regeringen uppger kommer att påverkas påtagligt är resenärer över gräns, såväl migranter som pendlare. Vissa effekter kommer också enligt regeringens bedömning att uppstå på trafikflöden, statens och den kommunala sektorns finanser, Sveriges internationella åtaganden och förutsättningar för myndigheter, domstolar och företag att bedriva sina verksamheter. Särskilt regionala kollektivtrafikmyndigheter, transportföretag, rederier och deras anställda kan komma att påverkas. I likhet med vad som anförs i lagrådsremissen framhåller regeringen att det, mot bakgrund av den relativa osäkerhet som finns kring de sammantagna konsekvenserna av en åtgärd av det slag som regeringen föreslår, är regeringens bedömning att det är av särskild vikt att kontinuerligt följa effekterna av åtgärderna.

Av Regeringskansliets akt över lagrådsremissen (N2015/08450/RS) framgår att Näringsdepartementet efter det att regeringen överlämnade proposition 2015/16:67 till riksdagen har kallat till två möten med anledning av propositionen. Till det första mötet som hölls den 14 december 2015 kallades Svensk Sjöfart, Sveriges Bussföretag, Branschföreningen Tågoperatörerna, Region Skåne/Trafikverket. Utöver de som kallades framgår av minnesanteckningarna från mötet att även HH Ferries Scandlines, Transdev och SJ AB närvarade vid mötet. Det andra mötet hölls den 17 december 2015 och till det mötet kallades Polismyndigheten och Transportstyrelsen. Till skillnad från det första mötet finns det inga minnesanteckningar från detta möte i akten. I båda kallelserna anförs att de som kallats till mötet vid mötet kommer att ha möjlighet att kort lämna sina synpunkter och redogöra för sina praktiska förberedelser för att hantera identitetskontrollerna inför genomförandet som planeras att ske omkring den 4 januari 2016. Av minnesanteckningarna från det första mötet framgår bl.a. att SJ AB saknar en diskussion med myndigheter och statsmakter om hur identitetskontroller ska införas. De påtalar vidare att det fortfarande finns oklarheter och att planeringstiden är mycket kort. Även Transdev framhåller att tiden för förberedelser är extremt kort, egentligen orimligt kort. Sveriges Bussföretag hänvisar till tidigare ingivna synpunkter som kvarstår.

Riksdagens behandling av propositionen

Proposition 2015/16:67 överlämnades till riksdagen den 9 december 2015 då ärendet anmäldes och bordlades. Vid kammarens sammanträde bifölls även regeringens förslag om att motionstiden skulle förkortas till en dag, dvs. den

10 december (prot. 2015/16:42 § 17). Den 10 december hänvisades propositionen till justitieutskottet (prot. 2015/16:43 § 5) och sex följdmotioner anmäldes och bordlades (prot. 2015/16:43 § 13). Två av följdmotionerna yrkade på avslag på propositionen (mot. 2015/16:3282 (C) och mot. 2015/16:3283 (V)).

Vid beredningen av ärendet beslutade justitieutskottet den 11 december att ge trafikutskottet tillfälle att yttra sig över propositionen och följdmotionerna. Vid sammanträdet lämnade vidare Justitiekanslern, Polismyndigheten, Kammarrätten i Stockholm och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap synpunkter på lagförslaget (prot. utskottssammanträde 2015/16:13). Därutöver har trafikutskottet bjudit in justitieutskottets ledamöter till ett utskottssammanträde den 10 december 2015 där företrädare för Skånetrafiken, SJ AB, Seko, Sveriges Bussföretag, Öresundsbro Konsortiet och Trafikverket lämnade synpunkter på lagförslaget (justitieutskottets prot. 2015/16:12). Av justitieutskottets betänkande (bet. 2015/16:JuU24) framgår att också en skrivelse från HH Ferries AB har inkommit i ärendet.

Justitieutskottet justerade sitt betänkande den 15 december 2015. Justitieutskottet föreslog att riksdagen skulle tillstyrka regeringens förslag och avslå samtliga följdmotioner. Utskottet föreslog även att ärendet skulle avgöras trots att det varit tillgängligt kortare än två vardagar före den dag då det behandlades (11 kap. 2 § RO). När det gäller beredningen av propositionen anför justitieutskottet följande i sitt ställningstagande (s. 14):

När det slutligen gäller motionärernas synpunkter på beredningen av ärendet kan utskottet delvis instämma i att det hade varit önskvärt med ett bättre beredningsunderlag. Som framgår av redogörelsen ovan om de övergripande riktlinjerna för beredningen av regeringsärenden är det viktigt att regeringen tillåter ett ärende att ta tid och att sedvanliga beredningsrutiner följs. Grundlagens krav på beredning är viktigt att respektera även i kris-tider. Detta blir än mer angeläget när det rör sig om lagstiftning som kan komma att påverka människor på det sätt som är aktuellt i den nu föreslagna lagen. Samtidigt är det också viktigt att ett brådskande och angeläget ärende kan handläggas skyndsamt. Som framgår i det föregående är beredningsrutinerna i endast liten utsträckning reglerade i regeringsformen och därför i viss mån flexibla och möjliga att anpassa för allvarliga och brådskande fall. Som regeringen anför kan tidsfrister för att lämna synpunkter förkortas under en kris, ibland avsevärt. För att kunna göra avsteg från sedvanliga beredningsrutiner förutsätts att regeringen tillräckligt omsorgsfullt har redovisat skälen för att det är nödvändigt. Vidare krävs att de åberopade skälen är av viss styrka. Regeringen har enligt utskottets bedömning på ett tillfredsställande sätt motiverat varför den nu aktuella lagstiftningen brådskar – den uppkomna situationen utgör ett civilt krisläge som måste hanteras på något sätt för att följdverkningarna i samhället inte ska bli ännu allvarligare. Mot denna bakgrund får regeringsformens beredningskrav anses uppfyllt.

Sammanfattningsvis delar utskottet således regeringens uppfattning att det finns ett behov av att vidta särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet samt att det aktuella förslaget kan bidra till att upprätthålla ordningen och säkerheten inom

landet. Utskottet avstyrker därför motionerna 2015/16:3282 (C) och 2015/16:3283 (V).

I en reservation (C, V) anfördes följande när det gäller beredningen av ärendet:

Slutligen är förslaget framhastat och bygger på ett otillfredsställande beredningsunderlag. Remisstiden var extremt kort och gav inte remissinstanserna en rimlig möjlighet att analysera förslaget och dess konsekvenser. De flesta remissinstanserna har inte hunnit svara skriftligt utan lämnat synpunkter per telefon. Regeringen har inte heller haft samråd med några aktörer från det civila samhället.

Lagrådet har också funnit att det remitterade lagförslaget bygger på ett otillfredsställande beredningsunderlag, vilket är synnerligen allvarligt eftersom det gäller ett förslag till undantagstillståndliknande lagstiftning. En så ingripande lagstiftning bör enligt Lagrådet införas först efter en ordentlig utredning med beaktande av grundläggande rättsstatsprinciper. Lagrådet avstyrkte också det remitterade lagförslaget.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt svar på följande frågor:

- Vilken beredning förekom – externt och internt – i ärendet om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet fram till regeringens beslut om proposition den 9 december 2015 utöver vad som framgår av denna promemoria?
- Vilken dag inleddes beredningen som ledde fram till förslaget om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten? När och i vilken form bedrevs den utredning som ledde fram till den handling som delades den 30 november 2015?
- Enligt 7 kap. 2 § regeringsformen ska vid beredning av regeringsärenden behövliga upplysningar inhämtas från berörda myndigheter och kommuner samt även sammanslutningar och enskilda. De ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig. Lagrådet konstaterar att bl.a. synpunkter inte inhämtats från Svensk Kollektivtrafik. Synpunkter på lagförslagen har också inkommit från myndigheter, organisationer etc. som regeringen inte inhämtat synpunkter från. Röda Korset påpekar att man vid två tillfällen, den 24 november och den 4 december, hört av sig och bett om att få vara med i beredningsförbandet av lagförslagen. Vilka kommentarer ger detta anledning till och vilka överväganden gjordes vid valet av vilka myndigheter, organisationer etc. det skulle inhämtas synpunkter från?
- I det aktuella ärendet skickades lagförslagen till de myndigheter, organisationer etc. som regeringen önskade inhämta synpunkter från den 30 november, och svar önskades senast den 2 december. Lagrådet beskriver svarstiden som extremt kort i ett lagstiftningsärende som berör stora delar av befolkningen i framför allt Skåne. Flera av de myndigheter, organisationer etc. som regeringen inhämtat synpunkter från framhåller också att svarstiden varit väldigt kort och att möjligheten att analysera

förslaget och dess konsekvenser därmed varit begränsade. Av vilket skäl sattes svarstiden till just den 2 december?

- Av lagrådsremissen framgår att SJ AB inkommit med synpunkter på lagförslagen. Bland de handlingar som förvaras i akten för ärendet (N2015/08450/RS) framgår att två tjänstemän vid SJ AB har lämnat muntliga synpunkter genom Branschföreningen Tågoperatörerna. Det finns dock inte några synpunkter som inkommit specifikt från SJ AB i akten. Vid en begäran från anmälaren om att få ut bl.a. de synpunkter som inkommit på lagförslagen (bilaga 3) bifogades bl.a. ett dokument med skriftliga synpunkter från SJ AB. Av vilket skäl förvaras inte detta dokument i akten för lagrådsremissen?
- I akten för lagrådsremissen (N2015/08450/RS) finns minnesanteckningar från ett möte som hölls den 14 december med inkomna synpunkter från företrädare för Trafikverket, Sveriges Bussföretag, HH Ferries Scandlines, Svensk Sjöfart, Skånetrafiken, Transdev, och SJ AB. Den 17 december hölls ett motsvarande möte med Polismyndigheten och Transportstyrelsen. Det finns dock inga minnesanteckningar i akten över de synpunkter som framkom vid det mötet. Vad beror detta på?
- Av vilket skäl har handlingar som gäller proposition 2015/16:67 samt möten med myndigheter, organisationer etc. om genomförandet av identitetskontroller lagts i den akt som gäller lagrådsremissen?
- Enligt uppgifter i ett e-brev angående begäran om allmänna handlingar (bilaga 3) framgår att de handlingar som skickades ut för synpunkter den 30 november 2015 omfattas av det s.k. delningsundantaget och därmed inte utgör allmänna handlingar. I de svar som inkommit benämns de handlingar som skickats ut lite olika. Vilken rubrik hade den/de handlingen/-arna som skickades ut för synpunkter? Vad innehöll handlingarna och hur hade de tagits fram? Hur framgick det av de handlingar som skickades ut att de omfattades av delningsundantaget? I vilken utsträckning skiljer sig de handlingar som skickades ut för synpunkter från regeringens lagrådsremiss?
- Tiden mellan svarstidens utgång och beslutet om lagrådsremiss var 2 dagar. Föranledde svaren några ändringar i lagrådsremissen i förhållande till det förslag som skickats ut för synpunkter? Efter det att lagrådsremissen beslutades inkom ytterligare synpunkter på lagförslagen. Föranledde dessa synpunkter några ändringar i propositionen i förhållande till lagrådsremissen?
- Lagrådet avstyrker regeringens förslag i lagrådsremissen. I propositionen lämnas, till skillnad från i lagrådsremissen, inte något förslag om stängning av väg- eller broförbindelse. Förslaget om införandet av identitetskontroller finns däremot kvar. Vilken betydelse hade kritiken mot beredningsprocessen för bedömningen att inte gå vidare med förslaget om stängning av väg- eller broförbindelse respektive bedömningen att gå vidare med förslaget om identitetskontroller?

- Mot bakgrund av den korta tiden mellan svarstidens utgång (den 2 december 2015) och beslutet om lagrådsremissen (den 4 december 2015) samt propositionen (9 december) i det aktuella ärendet, fanns det några avvikelser i samrådsförfaranden som ägde rum i Regeringskansliet inför beslutet om propositionen i förhållande till vad som är gängse rutiner vid dessa förfaranden? På vilka grunder motiverades i så fall dessa avvikelser?
- Vilka underhandskontakter togs med kanslienheter vid berört utskottskansli, oppositionspartiernas partigrupper och kammarkansliet inför propositionens förslag om förkortad motionstid? När togs dessa kontakter och vad resulterade respektive kontakt i?
- I den ena anmälan (dnr 882-2015/16) påtalas att det inför det extra regeringssammanträdet den 4 december 2015 varken publicerades information om sammanträdet eller en ärendeförteckning för sammanträdet på regeringens webbplats. Anmälaren kunde inte heller finna en ärendeförteckning fyra dagar efter det att sammanträdet ägt rum. En genomgång av regeringens ärendeförteckningar publicerade på regeringens webbplats (2016-02-17) visar att det inte har publicerats en ärendeförteckning varken för det extra regeringssammanträdet den 4 december eller det extra regeringssammanträdet den 9 december. Enligt Gula boken bör regeringen endast i undantagsfall, när det finns särskilda skäl för det, ta upp och avgöra ett ärende som inte finns med på någon ärendeförteckning. Vilka överväganden gjordes vid beslutet att inte publicera några ärendeförteckningar på regeringens webbplats för båda dessa ärenden?
- Vilka kommentarer i övrigt ger anmälningarna och innehållet i denna promemoria anledning till?

Som svar överlämnades den 15 mars 2016 en promemoria som upprättats inom Näringsdepartementet (bilaga A6.2.4). Av promemorian framgår att ett utkast till lagrådsremiss togs fram av Näringsdepartementet med stöd av Justitiedepartementet. Såväl utkast till lagrådsremiss som propositionen uppges, i enlighet med rådande principer, ha varit föremål för gemensam beredning, delning och politisk samordning innan regeringen fattade beslut om dessa. Med hänsyn till den snäva tidsplanen för arbetet utnyttjades möjligheten att använda förkortad delningstid.

I promemorian anges att den första externa beredningsåtgärden vidtogs den 30 november 2015 genom att utkastet till lagrådsremiss skickades till Justitiekanslern, Kammarrätten i Stockholm, Polismyndigheten, Migrationsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Transportstyrelsen, Kustbevakningen, Tullverket, Sveriges Kommuner och Landsting, Skånetrafiken, Branschföreningen Tågoperatörerna och Transportföretagen genom Sveriges Bussföretag för synpunkter. Vidare framgår att även Trafikverket och SJ AB kom in med synpunkter under beredningen av lagrådsremissen och att Röda Korset, Föreningen Svensk Sjöfart, HH Ferries AB och Kommerskollegium inkom med yttranden efter att regeringen fattat beslut om lagrådsremissen. I

promemorian anför att urvalet av instanser från vilka synpunkter skulle inhämtas mot bakgrund av ärendets mycket brådskande natur begränsades till vad som bedömdes behövt för att ge ett tillräckligt beredningsunderlag.

När det gäller den korta svarstiden framhålls det i promemorian att regeringsformens beredningskrav inte är lika för alla fall, utan att tidsfrister för lämnande av synpunkter kan förkortas under en kris, ibland avsevärt. I promemorian beskrivs vidare den situation som rådde vid den aktuella tidpunkten mot vilken det bedömdes nödvändigt att skyndsamt inhämta synpunkter på utkastet till lagrådsremiss, med målsättningen att en proposition med lagförslag skulle kunna behandlas av riksdagen före juluppehållet.

Av promemorian framgår att de handlingar som skickades ut för inhämtande av synpunkter utgjorde utkast till dels en lagrådsremiss med förslag till lag, dels en promemoria med utkast till förordning om särskilda identitetskontroller där skälen för förordningen motiverades. Av utskicket framgick inte att handlingarna omfattades av delningsundantaget. Vidare framgår att texten i lagrådsremissen omarbetades i förhållande till utkastet till lagrådsremiss men att dessa justeringar inte innebar någon ändring i sak. Det gjordes inga ändringar i propositionen med anledning av de ytterligare synpunkter som lämnades på lagförslagen efter regeringens beslut om lagrådsremiss.

I promemorian anfördes att den kritik som riktades mot beredningsprocessen inte hade någon betydelse för bedömningen att gå vidare med förslaget. Däremot gjordes bedömningen att det inte fanns ett tillräckligt stöd i riksdagen för förslaget om stängning av väg- eller broförbindelse, varför det förslaget inte togs med i propositionen.

När det gäller underhandskontakter med riksdagen inför propositionens förslag om förkortad motionstid framgår det av promemorian att tjänstemän i Regeringskansliet hade kontakt med kanslicheferna i justitie- och trafikutskotten. Därtill framgår att infrastrukturministerns stab hade kontakter med företrädare för Socialdemokraternas partigrupp i riksdagen, som i sin tur uppges ha haft kontakt med allianspartierna och Vänsterpartiet. Slutligen anfördes att rättschefen i Statsrådsberedningen hade kontakt med chefen för kammarkansliet. De beskrivna kontakterna togs under veckorna 49 och 50, och av promemorian framgår att det i dessa kontakter inte framkom några invändningar mot förkortad motionstid.

I svaren på utskottets frågor som rör de upprättade arkiven för de båda ärendena framkommer bl.a. att det vid den tidpunkt då SJ AB:s skriftliga synpunkter kom in till Regeringskansliet inte hade funnits någon anledning att diarieföra några handlingar i lagstiftningsärendet varför handlingen från SJ AB kom att registreras som ett eget ärende. Mötet den 14 december gav upphov till arkiverade minnesanteckningar eftersom det som framkom vid diskussionen ingick som en del i det underlag som lades till grund för regeringens beslut den 18 december 2015 om förordningen (2015:1074) om vissa identitetskontroller vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten. Vid mötet den 17 december framkom däremot inga uppgifter som var av betydelse för något ärende, utan syftet med det mötet var

att utbyta information mellan myndigheterna. Slutligen framgår att de olika leden i en lagstiftningsprocess normalt diarieförs som separata aktiviteter. Det här innebär att lagrådsremissen och Lagrådets yttrande har tagits in i det ärende som lades upp genom regeringens beslut om lagrådsremiss. Den här akten har enligt promemorian hållits öppen längre än vad som är brukligt eftersom även handlingar som rör den senare beslutande förordningen diarieförts i det ärendet. I det ärendet som lagts upp genom regeringens beslut om proposition har på sedvanligt sätt endast beslutet om proposition diarieförts.

Slutligen framgår det av promemorian att det upprättades ärende-förteckningar såväl inför sammanträdet då regeringen beslutade om den för granskningen aktuella lagrådsremissen som inför sammanträdet då regeringen beslutade om den för granskningen aktuella propositionen. Det uppges dock att det endast är inför ordinarie regeringssammanträden som ärende-förteckningarna görs tillgängliga för allmänheten genom att de publiceras på regeringens webbplats.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar inledningsvis att det svenska asylsystemet och andra centrala samhällsfunktioner vid den aktuella tidpunkten för beredningen av såväl lagrådsremissen som propositionen som är föremål för granskningen befann sig i en mycket ansträngd situation. Det förelåg därmed omständigheter som kunde motivera en skyndsam beredning.

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

Den svenska konstitutionen innehåller inga möjligheter för regeringen att på egen hand vid undantagsliknande tillstånd, genom dekret, stifta lagar. Riksdagen är folkets främsta företrädare och har exklusiv lagstiftningsrätt (RF 1 kap. 4 §). Det innebär att brådskande lagstiftning kräver samma hantering som annan lagstiftning. Utskottet vill betona vikten av att regeringen vid beredningen av brådskande ärenden ger riksdagen och dess ledamöter så goda förutsättningar som möjligt att fullgöra sin roll som lagstiftare. Av det föregående framgår bl.a. att frågan om förkortad motionstid i god tid ska anmälas under hand till riksdagens kammarkansli och till det berörda utskottets kansli. Departementen ska förankra det planerade förslaget hos partigrupperna. Informationen ska lämnas i så god tid att alla, talmannen, utskottskanslierna och partigrupperna, får skälig tid innan propositionen trycklovas. Utskottet vill understryka vikten av att så sker.

Riksdagen har i varje enskilt ärende att ta ställning till om regeringens motivering till den skyndsamma beredningen är tillräckligt stark och om beredningsunderlaget kan anses tillräckligt. Riksdagen har möjlighet att avslå såväl ett förslag från regeringen om förkortad motionstid som en proposition där riksdagen finner att beredningsunderlaget är otillräckligt. Utskottet noterar att justitieukskottet inhämtade synpunkter på lagförslaget från ett antal aktörer i samband med sin beredning av ärendet. Vidare beslutade justitieukskottet att ge trafikutskottet tillfälle att yttra sig över lagförslaget, och även trafikutskottet inhämtade synpunkter på lagförslaget från ett antal aktörer.

Den genomgång som gjorts i granskningen av de beredningsåtgärder som föregick besluten om lagrådsremiss och proposition ger, mot bakgrund av de omständigheter som rådde, inte anledning till någon kommentar av utskottet i förhållande till de krav som följer av 7 kap. 2 § regeringsformen.

6.3 Förra regeringens hantering av flyktingmottagandet

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1275-2015/16), *bilaga A6.3.1*, begärs att utskottet i en granskning av regeringens agerande och förberedelser även granskar de åtgärder som vidtogs av den förra regeringen och förra statsministern Fredrik Reinfeldt. Enligt anmälan är det väl känt att den förra regeringen inte vidtog tillräckliga åtgärder för att klara det kraftigt ökade asylmottagandet under åren 2013 och 2014. Avsaknaden av initiativ kan ha bidragit till att fördröja nödvändiga åtgärder för att klara mottagandet och etableringen av nyanlända på ett bra sätt. Även avsaknaden av initiativ från den förra regeringen i EU-sammanhang kan ha förvärrat flyktingsituationen i Sverige under hösten 2015.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en svarspromemoria från Justitiedepartementet, *bilaga A6.3.2*, och en utfrågning med förra statsrådet Tobias Billström, *bilaga B3*. Utfrågningen omfattade också granskningsärendet Nuvarande och föregående regeringens hantering av invandringspolitiken. Den delen av utfrågningen redovisas i betänkandets avsnitt 6.4.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Regeringen styr riket enligt 1 kap. 6 § regeringsformen (RF). Under regeringen lyder de statliga förvaltningsmyndigheter som inte är myndigheter under riksdagen. I 12 kap. 2 § RF anges 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.

Styrning av förvaltningsmyndigheter

Regeringens förvaltningspolitik (skr. 2013/14:155)

I skrivelsen Regeringens förvaltningspolitik (skr. 2013/14:155), som överlämnades till riksdagen i mars 2014, ger regeringen en samlad redogörelse för regeringens insatser på det förvaltningspolitiska området sedan hösten 2006 och för utvecklingen inom statsförvaltningen under samma period. Inga motioner väcktes med anledning av skrivelsen, som lades till handlingarna av riksdagen (bet. 2013/14:FiU37, rskr. 2013/14:300). Redovisningen nedan bygger på skrivelsens redogörelse för regeringens styrning och organisering av statsförvaltningen.

Den 1 januari 2008 trädde den nya myndighetsförordningen (2007:515) i kraft. Syftet med myndighetsförordningen var huvudsakligen att skapa en större tydlighet när det gäller dels de förvaltningspolitiska kraven på myndigheterna, dels myndighetsledningens ansvar och uppgifter. Delar av myndighetsförordningen ingår i det gemensamma ramverket för intern styrning och kontroll vid statliga myndigheter som också infördes den 1 januari 2008. Ramverket utgörs av flera författningar. Förutom förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll omfattas ramverket av myndighetsförordningen (2007:515) när det gäller ledningens ansvar, internrevisionsförordningen (2006:1228) när det gäller revisionens inriktning samt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag när det gäller undertecknandet av årsredovisningen.

Den enhetliga verksamhetsstrukturen med gemensam mål- och resultatstruktur har tagits bort, vilket ger en ökad flexibilitet i utformningen av resultatredovisningen. För att öka långsiktigheten ska myndigheternas instruktioner och de uppgifter som anges där utgöra basen för den löpande

styrningen och åiterrapporteringen. Styrningen bör i så hög grad som möjligt vara utformad så att den bäst gynnar syftet med respektive verksamhet.

Kontakter mellan Regeringskansliet och andra myndigheter är viktiga inslag i en effektiv förvaltning. Kontakterna bör syfta till informations- och kunskapsutbyte samt förtydliganden av regeringens styrning. Rätt använda ger informella kontakter mellan företrädare för Regeringskansliet och företrädare för myndigheterna stöd till regeringens styrning och myndigheternas genomförande av verksamheten.

Utbyte av information och kunskap mellan Regeringskansliet och myndigheter är den vanligaste formen av informell kontakt. Såväl Regeringskansliet som myndigheterna har löpande behov av att utbyta information. Regeringskansliet har också ett stort behov av att i olika sammanhang använda sig av myndigheternas expertkunskaper. För att säkerställa att verksamheten utvecklas i enlighet med regeringens mål med verksamheten och myndighetens uppdrag behövs en löpande diskussion om verksamheten i olika avseenden. Ibland kan också regeringens beslut behöva följas av informella kontakter som på ett generellt plan förtydligar regeringens styrning.

Informella samtal förs t.ex. vid de årliga myndighetsdialogerna, men också vid andra möten under verksamhetsåret. Vissa myndigheter träffar sin departementsledning regelbundet och relativt ofta medan det för andra myndigheter inträffar mer sällan. Mötesfrekvensen beror på karaktären av myndighetens verksamhet, arbetsbelastning och vilka frågeställningar som är aktuella.

I samband med att myndigheternas årsredovisningar lämnats till regeringen genomförs som regel en årlig myndighetsdialog (tidigare benämnd mål- och resultatdialog), vilket är en strukturerad genomgång av myndighetens resultat och verksamhet, där myndighetens ledning och företrädare för regeringen deltar.

Den årliga myndighetsdialogen med myndighetschefen eller, i styrelsemyndigheter, styrelseordföranden och myndighetschefen tillsammans är en viktig del i regeringens uppföljning och styrning av myndigheterna. Dialogen syftar till att följa upp myndigheternas verksamhet, ge en återkoppling och bedömning av resultatet och diskutera verksamheten i ett framåtriktat perspektiv.

Varje år genomförs ca 200 myndighetsdialoger. Den årliga myndighetsdialogen är ett viktigt moment i förverkligandet av regeringens politik. En central utgångspunkt för myndighetsdialogerna under 2013 var att dialogerna skulle utvecklas ytterligare till att mer än tidigare fokusera på strategiskt viktiga frågor som är till nytta för både regeringen och myndighetsledningen.

Regleringsbrev och förordning (cirkulär från Finansdepartementets budgetavdelning)

I Anvisning för arbetet med regleringsbrev (från Finansdepartementets budgetavdelning, Cirkulär nr Fi 2014:3, 2014-09-12) anförs att regleringsbrevet i första hand är avsett som ett verktyg för den årliga styrningen av

myndigheterna. Myndighetens grundläggande uppgift och förutsättningar bör i stället anges i instruktionen i termer som svarar mot myndighetens befogenheter. En instruktion kan dock inte vara heltäckande i bemärkelsen att en myndighets samtliga uppgifter regleras. Vid val av placering av enskilda uppgifter eller uppdrag i instruktioner, regleringsbrev, andra regeringsbeslut eller andra förordningar behöver en helhetsbedömning göras. Utgångspunkten är att myndighetens huvudsakliga uppdrag regleras i instruktionen. Vad som talar för en annan placering än i instruktionen, exempelvis i regleringsbrevet, kan vara en tidsbegränsning (som en utgångspunkt tre år eller mindre), om det finns en koppling till finansieringen av myndighetens verksamhet eller anslag, om det finns många rapporteringstidpunkter med datum som kan komma att ändras eller om regeringen ser ett behov av att vara utförlig i beskrivningen av ett uppdrag.

Krisberedskap i regeringen och Regeringskansliet under regeringen Reinfeldt

Under regeringen Reinfeldt lades Kansliet för krishantering under Statsrådsberedningen.

Bestämmelserna i förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap syftar till att statliga myndigheter genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och höjd beredskap. I 11 § föreskrivs att myndigheterna som anges i bilagan till förordningen, länsstyrelserna samt i övrigt de andra myndigheter som regeringen meddelar föreskrifter om eller beslutar efter förslag från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har ett särskilt ansvar för att planera och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris och för att förebygga sårbarheter och motstå hot och risker.

Den 11 september 2014 beslutade regeringen att bilagan till nämnda förordning skulle ha en viss lydelse (SFS 2014:1305). Ändringen synes ha berott på ändringarna av polisorganisationen. Migrationsverket var inte med i bilagan till förordningen och omfattades således inte. Försvarsminister Karin Enström var föredragande.

Åtgärder under regeringen Reinfeldt

I det följande redovisas i vilka avsnitt i budgetpropositionerna för 2013 och 2014 om utgiftsområde 8 Migration som politikens inriktning redovisas. För en beskrivning i sak hänvisas till respektive budgetproposition.

Budgetproposition 2012/13:1

Utgiftsområde 8 Migration

I budgetpropositionen för 2013 utgiftsområde 8 Migration (s. 38 f.) redovisas olika åtgärder i avsnitt 2.6 Politikens inriktning under följande rubriker:

- Ramöverenskommelse om migrationspolitik med Miljöpartiet de gröna

- Gemensam asylpolitik inom EU
- Snabbare asylprocess för den enskilde
- Ökat antal platser för ensamkommande barn
- Effektiv och flexibel arbetskraftsinvandring.

Budgetproposition 2013/14:1

Utgiftsområde 8 Migration

I budgetpropositionen för 2014 utgiftsområde 8 Migration (s. 26 f.) redovisas olika åtgärder i avsnitt 2.6 Politikens inriktning under följande rubriker:

- Omvärldsanalys
- Förkortade vistelsetider i Migrationsverkets mottagande
- Förkortad tid för prövning
- Effektivare bosättningsarbete
- Ett väl fungerande återvändande
- Ökad samsyn kring utmaningar inom migrationsområdet
- Effektiv och flexibel arbetskraftsinvandring
- Gemensam asylpolitik inom EU
- Migrationens utvecklingseffekter
- Reformförslag
- Ökat antal platser för ensamkommande barn
- Inrätta en delegation för migrationsstudier
- Möjlighet till uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter m.m. för barn
- Underlätta självmant återvändande
- Förstärka positiva utvecklingseffekter av cirkulär migration
- Ökad rättssäkerhet i samband med beslut om förvar.

Justitieombudsmännens verksamhetsberättelse

I redogörelse 2015/16:JO1 Justitieombudsmännens verksamhetsberättelse anför JO Cecilia Renfors följande i ett avsnitt om utlänningsrätten (s. 31 f.):

I förra årets ämbetsberättelse fanns inte något beslut med som rör Migrationsverket. Det berodde inte på att ärenden har saknats, och det visar sig i mina ärenden under detta verksamhetsår att Migrationsverket brottas med en hel del svårigheter.

Sedan flera år kommer det in ett mycket stort antal klagomål på handläggningstiderna i verkets ärenden, liksom på brister i tillgänglighet för den som vill komma i kontakt med en handläggare om sitt ärende. Jag har granskat dessa frågor mer generellt och fattade beslut i ärendena den 17 december 2014 (dnr 3549-2013 och 5497-2013). Verket fick kritik för långa handläggningstider i ärenden om uppehållstillstånd på grund av arbete och anknytning och i ärenden om uppehållskort under perioden 2011–2013 samt för bristande service och tillgänglighet. Dessutom ansåg jag att verkets val att prioritera webbansökningar före pappersansökningar var oförenligt med likhets- och objektivitetsprinciperna i regeringsformen.

Det kvarstod en del frågor om verkets handläggning som påtalats i flera anmälningar, och det fanns dessutom anledning att tro att handläggningstiderna ökat ytterligare efter den granskade tidsperioden. Jag angav därför

i beslutet att utvecklingen skulle följas noga på olika sätt och att jag under 2015 skulle besöka Migrationsverket för att få en utförlig och aktuell bild av verkets handläggningstider, prioriteringar och rutiner.

Jag och ett antal medarbetare genomförde ett sådant besök i april 2015. Det framkom att verket när det gäller tillståndsärenden riktar in sig på de äldsta ärendena, att en handlingsplan tagits fram och att målsättningen är att åstadkomma en stabil handläggningstid över tid. Verkets bedömning vid denna tidpunkt var att man skulle kunna hålla godtagbara handläggningstider i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning och arbete i slutet av året. Anmälningar om långa handläggningstider och bristande service fortsätter att komma in, och det finns stor anledning för mig att fortsätta att följa utvecklingen. Det finns dock skäl att framhålla att frågan om Migrationsverkets förmåga att fatta beslut inom rimlig tid och ge god service ytterst är en resursfråga som statsmakterna har ansvar för.

Tidigare granskning

Styrning av förvaltningsmyndigheter

Våren 2002 granskade utskottet utbildningsminister Thomas Östros ansvar för Centrala studiestödsnämnden och gjorde följande ställningstagande (bet. 2001/02:KU20 s. 196):

Centrala studiestödsnämnden har under en följd av år haft problem med att klara kraven på handläggningstider och tillgänglighet. Från regeringens sida har fortlöpande vidtagits åtgärder för att förbättra situationen. Bland annat har anslaget till myndigheten under de senare åren ökat kraftigt, en ny ledning tillsatts och ett kundcentrum i Kiruna inrättats. Utskottets granskning visar inte annat än att utbildningsminister Thomas Östros noggrant följt utvecklingen vid myndigheten och medverkat till att åtgärder vidtagits för att förbättra situationen. Som utbildningsministern framhållit finns det omständigheter som talar för att de vidtagna åtgärderna kommer att förbättra situationen bl.a. genom att det nya förenklade studiemedels-systemet får allt större genomslag.

Det kan emellertid inte bortses ifrån att de åtgärder som vidtagits hittills inte har lyckats förbättra situationen i tillräcklig grad. Till stor del tycks de upprepade reformerna – Kunskapslyftet 1997 och studiemedelsreformen 2001 – ha varit orsak till den besvärliga situationen. Mycket talar för att konsekvenserna för Centrala studiestödsnämnden av de ingripande förändringarna inte analyserats tillräckligt innan förslagen lades fram och att det har funnit brister i förberedelsearbetet. Oavsett orsaken har emellertid situationen när det gäller handläggningstider och tillgänglighet under en följd av år varit oacceptabel. Utskottet vill mot bakgrund av att situationen inte har kunnat förbättras trots att bristerna länge varit uppmärksammade understryka att regeringen, och framför allt utbildningsminister Thomas Östros, bär ansvaret för att tillräckliga åtgärder inte vidtagits för att åstadkomma en tillfredsställande verksamhet inom Centrala studiestödsnämnden.

Våren 2012 granskade utskottet regeringens ansvar för förseningen av lärarlegitimationsreformen och anförde följande (bet. 2011/12:KU20 s. 61 f.):

När det gäller beredningen och genomförandet av lärarlegitimationsreformen kan utskottet konstatera att reformen inte har kunnat genomföras fullt ut i enlighet med riksdagens ursprungliga beslut. Samtidigt har utskottet vid sin granskning inte funnit annat än att beredningen av lärarlegitimationsreformen till det yttre i stort sett synes ha skett i enlighet

med rådande regelverk och praxis. När problemen uppstod under genomförandet följde också samarbetet mellan Skolverket och Utbildningsdepartementet gängse regler och rutiner.

De problem som uppkom i samband med genomförandet visar dock att innehållet i beredningen i viktiga delar brustit i kvalitet. Centrala frågor har berörts endast sporadiskt och otillräckligt. Framför allt kan man enligt utskottet ifrågasätta om en så pass viktig aspekt som det praktiska genomförandet av reformen uppmärksammats i tillräcklig utsträckning i underlaget för reformen. Av granskningen framkommer vidare att behörighetsförordningen har en direkt koppling till de problem och förseningar som kom att inträffa. Mot bakgrund av denna förordnings, såsom den slutligen kom att se ut, omfattning och komplexitet och dess stora betydelse för arbetet med att utfärda lärarlegitimationer, borde enligt utskottet upplysningar och yttranden från berörda myndigheter ha inhämtats i betydligt större utsträckning än vad som nu skedde inför regeringens beslut.

Brister i beredningsarbetet har sammantaget bidragit till att reformen inte har kunnat genomföras inom den tidsram som ursprungligen hade beslutats. Regeringen har ett ansvar för att beredningsarbetet resulterar i ett fullgott beslutsunderlag, och utskottet kan konstatera att regeringen i det aktuella fallet har brustit i detta avseende.

Konstitutionsutskottet granskade hösten 2012 regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna (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 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 myndighetsledningarna alltså är ansvarig inför riksdagen för rikets styrelse (s. 99).

Utskottet hade ingen annan uppfattning än att kontakter mellan myndigheterna och Regeringskansliet är viktiga inslag i en effektiv förvaltning och bör syfta till informations- och kunskapsutbyte samt till förtydligande av regeringens styrning. Det är svårt att föreställa sig en smidig och väl fungerande förvaltningsapparat utan informella kontakter av olika slag. Väsentligt är dock att vid sådana kontakter inte gå utöver den formella ramen för myndigheternas verksamhet och att kontakterna är mer inriktade på information än på styrning. En viktig aspekt i sammanhanget är risken att sådana kontakter saknar den omsorgsfulla dokumentation som präglar den formella styrningen. En sådan dokumentation var enligt utskottet en nödvändig förutsättning för en efterföljande kontroll av instanser som enligt regeringsformen ska granska såväl regeringens som myndigheternas handlande (bet. 2012/13:KU10).

I betänkande 2015/16:KU10 s. 84 f. granskade utskottet styrningen av vissa myndigheter under Försvarsdepartementet. Bland det som utskottet anförde i sitt ställningstagande fanns följande (s. 105):

Som utskottet tidigare anfört är kontakter mellan myndigheterna och Regeringskansliet viktiga inslag i en effektiv förvaltning och bör syfta till informations- och kunskapsutbyte samt till förtydligande av regeringens

styrning. En viktig aspekt är dock risken att sådana kontakter saknar den omsorgsfulla dokumentation som präglar den formella styrningen. En sådan dokumentation är en nödvändig förutsättning för en efterföljande kontroll av instanser som enligt regeringsformen ska granska såväl regeringens som myndigheternas handlande. Utskottet kan i den nu aktuella granskningen konstatera att dokumentationen av myndighetsdialogen är mycket sparsam. Det innebär att möjligheten att spåra kontakter och innehållet i dem försämras. Därmed undergrävs förutsättningarna både för den konstitutionella granskningen och för annan uppföljning av myndighetsdialogen. Utskottets erfarenhet är just den att bristande dokumentation innebär att granskningen försvåras och utskottets möjlighet att klarlägga vad som har skett försämras. Utskottet vill således inskräpa vikten av dokumentation.

Krisberedskap och krishantering

I betänkande 2005/06:KU8 granskade utskottet regeringens krisberedskap och krishantering i samband med flodvågskatastrofen 2004. Bland annat sades i utskottets ställningstagande att det enligt utskottets mening inte är tillräckligt att roller och ansvar i Regeringskansliet i en kris finns beskrivna i interna dokument. Det är genom praktiska övningar som missuppfattningar uppdragas, oklarheter synliggörs och kan rättas till samt det prövas om den tänkta ordningen fungerar.

I samband med flodvågskatastrofen beslutade statsministern att inrätta en statsrådsgrupp för information och diskussion samt för att på kort varsel samla en beslutsför regering i frågor med anknytning till katastrofen. Utskottet konstaterade att det vid statsrådsgruppens möten inte fördes några minnesanteckningar, vilket var ett medvetet beslut mot bakgrund av att det inte skulle fattas några formliga beslut. Detsamma gällde vid statssekreterargruppens möten. I övrigt inom Regeringskansliet varierade graden av dokumentation från krishanteringen, från detaljerade loggböcker till ingen dokumentation alls. I en krissituation är hanteringen av krisen självklart överordnad andra arbetsuppgifter, anförde utskottet. Utskottet ville ändå framhålla att dokumentation även av möten av mer informell karaktär är värdefull dels internt, för att säkerställa att det inte uppstår osäkerhet om vad man kommit fram till och för att snabbt kunna vidareförmedla viktig information från mötet, dels för att i ett senare skede underlätta granskning av händelseförloppet.

Våren 2008 granskade utskottet statsminister Fredrik Reinfeldts ansvar för krishanteringen i Statsrådsberedningen. Utskottet konstaterade att statsministern hade ett ansvar för att krisorganisationen var funktionsduglig (bet. 2007/08:KU20 s. 187).

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt svar på följande frågor:

- Fanns det i Regeringskansliet under 2013 och 2014 någon information och/eller faktaunderlag om flyktingsituationen i Sverige och Europa? Om ja, i så fall vilken?

- Vilka migrationspolitiska åtgärder vidtog regeringen Reinfeldt för att hantera ökningen av antalet asylsökande i Sverige 2013 och 2014?
- Vilka migrationspolitiska initiativ tog regeringen Reinfeldt inom EU för att hantera ökningen av antalet asylsökande i Sverige och övriga EU 2013 och 2014? Vilka resultat uppnåddes inom EU?
- Skedde det några övningar i krishantering och krisberedskap i regeringen och Regeringskansliet under perioden 2010–oktober 2014? Utskottet önskar i så fall en beskrivning av dessa.
- Vilken styrning av berörda myndigheters arbete rörande flyktingsituationen utövade regeringen Reinfeldt 2013–2014? Vilken samordning av myndigheters arbete tog regeringen initiativ till?
- Vilka uppdrag fick berörda myndigheter under regeringen Reinfeldt 2013 och 2014 som rör mottagande av asylsökande? Frågan inbegriper uppdrag i instruktioner, regleringsbrev, beslut av departement och Regeringskansliet och eventuella andra uppdrag. Har uppdragen återrapporterats och i så fall hur?
- Migrationsverket återfanns inte i bilagan till förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap enligt dess lydelse efter den 11 september 2014 (SFS 2014:1305). Varför angavs inte Migrationsverket i bilagan?
- Vilka kommentarer i övrigt ger anmälan och innehållet i denna promemoria anledning till?

Som svar inkom den 10 mars 2016 en promemoria från Justitiedepartementet (bilaga A6.3.2). I svaret anförs att Regeringskansliet kontinuerligt under 2013 och 2014 fick information om flyktingsituationen i Europa. Information spreds exempelvis genom möten inom EU, genom bilaterala kontakter med andra medlemsstater samt genom rapporter från och möten med FN:s flyktingorgan, Internationella Organisationen för Migration och Europeiska stödkontoret för asylfrågor. Informationen visade bl.a. att antalet asylsökande i EU ökade under 2013 och 2014. Under 2014 inkom 660 000 ansökningar om internationellt skydd i EU, vilket innebar en ökning med 43 procent jämfört med 2013. De flesta asylsökande kom från Syrien, länder på västra Balkan, Eritrea och Afghanistan.

När det gäller flyktingsituationen i Sverige fick Regeringskansliet information från Migrationsverket i samband med den statistik som myndigheten sammanställer veckovis, de prognoskommentarer som myndigheten lämnar fyra gånger per år i enlighet med myndighetens regleringsbrev samt genom löpande utbyte av information med myndigheten.

När det gäller vilka migrationspolitiska åtgärder som vidtogs hänvisas till att anslag inom bl.a. utgiftsområde 8 Migration ökades till följd av ett ökat antal asylsökande. Därutöver beslutades myndighetsuppdrag m.m.

När det gäller arbetet inom EU anförs följande. Under 2013 och 2014 deltog Sverige i möten i bl.a. Rådet för rättsliga och inrikes frågor. Sverige verkade bl.a. för att avsluta förhandlingarna om de rättsakter som ingår i det

gemensamma europeiska asylsystemet. Sverige har vid upprepade tillfällen betonat att ett välfungerande gemensamt europeiskt asylsystem där alla medlemsstater lever upp till den gemensamma lagstiftningen är den viktigaste garantin för solidaritet inom EU.

I december 2013 lämnade regeringen in en skrivelse till rådet och EU-kommissionen med Sveriges initiala tankar om det framtida samarbetet inom området för rättsliga och inrikes frågor. Bland annat fastslogs att fokus för asyl- och migrationspolitiken bör ligga på medlemsstaternas implementering av rättsakterna i det gemensamma europeiska asylsystemet.

Tillsammans med Danmark, Tyskland, Nederländerna och Österrike lämnade Sverige i maj 2014 in en skrivelse till rådet med anledning av det ökande antalet asylsökande. I skrivelsen framfördes vikten av en gemensam europeisk lösning, behovet av samarbete med tredjeländ, implementering av det gemensamma asylsystemet, förberedelser inför ett ökat mottagande samt en ökad vidarebosättning.

I juli 2014 föreslog regeringen att ett kombinerat rådsmöte mellan utrikesministrarna och ministrarna i rådet för rättsliga och inrikes frågor skulle hållas på temat migrationen i Medelhavet i syfte att säkerställa en heltäckande ansats och möjliggöra ett konsekvent agerande från EU:s sida. Ett sådant informellt möte mellan EU:s inrikes- och utrikesministrar med fokus på att hantera migrationsströmmarna hölls i Rom den 27 november 2014.

När det gäller övningar i krishantering och krisberedskap i regeringen och Regeringskansliet under perioden 2010–oktober 2014 anfördes följande i svaret. Under perioden genomfördes en övning i krishantering för regeringen. Syftet med övningen var att ge underlag för en diskussion om regeringens roll och uppgifter vid en allvarlig händelse eller kris. År 2011 deltog Regeringskansliet i samverkansövningen SAMÖ-KKÖ.

Under perioden genomförde flertalet departement i Regeringskansliet övningar i krishantering. De chefstjänstemän och utpekade tjänstemän som på uppdrag av departementschefen, enligt 11 a § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, ansvarar för att departementet har en krishanteringsplan och en krishanteringsorganisation deltog under perioden i övningar i krishantering vid ett flertal tillfällen. Övningarna genomfördes inom ramen för chefstjänstemannen för krishanterings ansvarsområde.

Utöver det som nämnts ovan genomförde vissa departement själva övningar inom det egna departementet samt med sina myndigheter.

När det gäller styrning av berörda myndigheters arbete rörande flyktingsituationen under 2013–2014 anfördes att regeringen styrde sina myndigheter genom de styrverktyg regeringen förfogar över, framför allt via särskilda uppdrag och ändringar i myndigheternas regleringsbrev. Regeringskansliet fick kontinuerligt information från myndigheter och andra berörda aktörer.

Alla myndigheter har ett långtgående ansvar för att samverka med andra myndigheter när så krävs för att uppnå målen för verksamheten. Under 2013 och 2014 följde regeringen noga Migrationsverkets och övriga berörda myndigheters samarbete i frågor som rörde flyktingsituationen.

På frågan om vilka uppdrag som berörda myndigheter fick under regeringen Reinfeldt 2013 och 2014 som rör mottagande av asylsökande anförs följande. I regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Migrationsverket återfinns följande mål och uppdrag:

- Förkorta vistelsetiden i mottagandet.
- Optimering av olika gruppers skilda behov för en framtida integrering i samhället, exempelvis genom olika former av organiserad sysselsättning.
- Redogörelse för bedömda effekter av planerade utvecklingsinsatser.

Åtterrapporering skedde i myndighetens årsredovisning för 2013.

I regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Migrationsverket återfinns följande mål och uppdrag:

- Åtgärder för att förkorta handläggningstiderna samt för att möta variationer i handläggningstider.
- Förkorta vistelsetiden i mottagandet.

Åtterrapporering skedde i myndighetens årsredovisning för 2014.

När det gäller frågan om varför Migrationsverket inte återfanns i bilagan till förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap enligt dess lydelse efter den 11 september 2014 anförs följande. Varje myndighet, vars ansvarsområde berörs av en krisituation, har enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap (krisberedskapsförordningen) ett ansvar för att vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av denna. Vissa myndigheter har dessutom ett särskilt ansvar för krisberedskapen. Migrationsverket var fram till 2006 en myndighet med särskilt ansvar för krisberedskapen. Myndigheten togs inte med i bilagan till krisberedskapsförordningen då dåvarande Krisberedskapsmyndigheten bl.a. gjorde bedömningen att de flyktingströmmar som drabbat Sverige kunnat hanteras inom ramen för de ordinarie processer och rutiner som fanns för flyktingmottagning. Denna uppfattning delades av Migrationsverket. Efter det har ingen annan bedömning gjorts.

Utfrågning med f.d. statsrådet Tobias Billström

Utskottet höll den 14 april 2016 en utfrågning med Tobias Billström (bilaga B3). Utfrågningen omfattade också granskningsärendet Nuvarande och föregående regeringens hantering av invandringspolitiken. Den delen av utfrågningarna redovisas i betänkandets avsnitt 6.4.

I sin inledning anförde Billström följande. Påståendet att ökningen av antalet asylsökande under 2013 och framåt inte föranlett tillräckliga åtgärder från regeringens sida är inte korrekt. I myndighetsdialogen mellan Justitiedepartementet och Migrationsverket samt i den interna kommunikationen inom och mellan Regeringskansliets berörda departement om budgetarbetet 2013–2014 beskrevs och analyserades den aktuella utvecklingen när det gäller antalet asylsökande som kom till Sverige under den aktuella perioden. Såväl

regeringen som de underställde myndigheterna visade alltså ett kontinuerligt intresse för en fråga av stor betydelse, såväl ekonomiskt som politiskt.

När det gäller utvecklingen under sommaren 2014 anförde Billström följande i sin inledning. Prognosen för återstoden av 2014 överlämnades den 24 juli till Justitiedepartementet av Migrationsverkets generaldirektör Anders Danielsson enligt den tidigare tidsplanen som fastställts i regleringsbrevet för myndigheten. Prognosen blev också offentlig vid samma tillfälle.

Justitiedepartementets enhet för styrning inom migrationsområdet analyserade därefter prognosen i enlighet med den rutin som finns etablerad inom Regeringskansliet som en del av budgetprocessen, och överlämnade efter detta prognosen jämte sina slutsatser, i ett prognos-PM (utgiftsområde 8 Migration) som lämnades till Finansdepartementets budgetavdelning den 4 augusti. Promemorian hade granskats och godkänts av Billström och hans statssekreterare. I detta prognos-PM redogjordes tydligt för hur departementet och verket såg på utsikterna till ökad inströmning av asylsökande till Sverige. I pm:et sas att det under 2014 antas komma mellan 75 000 och 89 000 asylsökande. Migrationsverket planerar verksamheten och gör bedömningen av behovet av medel utifrån en nivå motsvarande 80 000 sökande. Det är 20 000 fler 2014 och 2015 än enligt föregående prognos (april 2014). Det sker även en ökning av prognosen 2016 och framåt.

Det framgår alltså tydligt av Regeringskansliets handlingar för den aktuella perioden att Migrationsverket uppfattade en ökning av antalet personer för återstoden av 2014 och framåt som förestående och kommunicerade detta till Justitiedepartementet. Det framgår också att Justitiedepartementet inte gjorde någon annan grundläggande bedömning än myndigheten förutom på marginella punkter.

Den 16 augusti 2014 höll statsministern sitt sommartal, där inströmningen utgjorde ett huvudtema. Den 20 augusti höll utrikesminister Carl Bildt och finansminister Anders Borg en gemensam presskonferens. Finansministern gjorde två viktiga iakttagelser, dels att inströmningen innebär en ovanligt betydande förskjutning mellan en vårproposition och en budgetproposition, dels att Migrationsverket, kommuner och andra berörda måste mötas upp med resurser, så att detta inte tränger undan annan verksamhet.

Finansministern gjorde också klart att en ny prognos för de offentliga finanserna skulle presenteras i samband med regeringens årliga överläggningar på Harpsund den kommande helgen, den 22–23 augusti, vilket också skedde. I denna prognos lyfte finansministern fram de ökade kostnaderna för migration som betydande under de kommande åren och flaggade uttryckligen för att den kommande budgeten skulle behöva förstärkas under de kommande åren för att klara utmaningarna.

Vad slutligen gäller påståendet i granskningsanmälan att det skulle ha funnits en avsaknad av initiativ från den förra regeringen att i EU-sammanhang påtala och ta initiativ som hade kunnat underlätta den situation som Sverige de senaste åren har hamnat i framhöll Billström i sin inledning att detta påstående faller på sin egen orimlighet. Tvärtom var utvecklingen med

ständigt stigande inströmningstal för Sverige och vissa andra länder den fråga som stod högst på EU-dagordningen för Billström som ansvarigt statsråd för migrationsfrågor.

Billström var under perioden 2010–2014 närvarande vid samtliga de 14 rådsmöten som hölls i rådet för rättsliga och inrikes frågor (RIF-rådet). Vidare tog Billström regelbundet till orda vid dessa möten för att hävda den svenska regeringens ståndpunkter, vilka byggde på principer om en ordnad och reglerad invandring, en gemensam europeisk asylpolitik, en återvändandepolitik för dem som fått avslag på sina asylansökningar och en politik för att bistå de länder i närområdet som hade fått ta emot huvuddelen av de syrier som flytt.

Till detta måste läggas den skrivelse som regeringen i december 2013 lämnade in till rådet och EU-kommissionen med Sveriges initiala tankar om det framtida samarbetet inom området för rättsliga och inrikes frågor.

Vidare lämnade Sverige tillsammans med Tyskland, Danmark, Nederländerna och Österrike i maj 2014 in en skrivelse till rådet med anledning av det ökade antalet asylsökande. I denna framhölls vikten av en gemensam europeisk lösning, behovet av samarbete med tredje land, implementering av det gemensamma asylsystemet, förberedelser inför ett ökat mottagande samt en ökad vidarebosättning. I juli 2014 föreslog regeringen att ett kombinerat rådsmöte mellan utrikesministrarna och ministrarna i rådet för rättsliga och inrikes frågor skulle hållas på temat migrationen i Medelhavet. Ett sådant informellt möte mellan EU:s inrikes- och utrikesministrar på temat att hantera migrationsströmmarna hölls i Rom den 27 november 2014.

Den politiska inriktningen av regeringens arbete med asyl- och migrationsfrågorna på europeisk nivå beläggs dessutom tydligt av EU-nämndens uppteckningar inför rådsmötena samt de återrapporter som i enlighet med riksdagsordningen också regelmässigt skett. Billström hänvisade särskilt till anföranden i EU-nämnden den 31 maj 2013, den 29 november 2013 och den 28 februari 2014. Vid samtliga tillfällen under den aktuella perioden 2013–2014 fick regeringens positioner stöd i EU-nämnden.

I den fortsatta delen av utfrågningen, med frågor från utskottets ledamöter, framkom följande. Frågor ställdes om huruvida Billström inte såg några behov av ytterligare insatser som kan ses som förebyggande, på utbildningsområdet, i socialtjänsten, i sjukvården eller när det gäller bostadspolitiken. Billström anförde att han kallats i sin egenskap av statsråd med ansvar för utgiftsområde 8 Migration. Åtgärder på områden som utbildningspolitik eller bostadsfrågor var rent formellt inte Billströms ansvar i regeringen utan åvilade andra statsråd.

Vidare anförde Billström att de åtgärder som vidtagits av regeringen fr.o.m. överlämnandet av Migrationsverkets prognos, som ägde rum den 24 juli 2014, och t.o.m. regeringsskiftet i oktober var tillräckliga. Det var och är Migrationsverkets uppgift att göra prognoser över det förväntade antalet asylsökande vid på förhand bestämda rapporttillfällen. Justitiedepartementets uppgift är sedan att analysera de här prognoserna och överlämna dem med

kommentarer till Finansdepartementet för vidare finanspolitiska överväganden. Slutligen åvilar det Finansdepartementet att på grundval av de här prognoserna och den här informationen göra de budgetmässiga helhetsbedömningar som är nödvändiga. På samtliga dessa punkter anser Billström att regeringen agerade i enlighet med regelverk och sund praxis.

På frågor om olika åtgärder anförde Billström att uppdraget som migrationsminister var att arbeta med utgångspunkt från principen om en ordnad och reglerad invandring. Det är klart att det i det ingår att Sverige ska kunna erbjuda skydd åt dem som är behövande. Men det ingår också t.ex. att ha ett arbete som går ut på att minska antalet människor som befinner sig i Sverige efter det att de har fått avslag på sin asylansökan och som då alltså ska återvända till sitt ursprungsland i enlighet med de lagar, förordningar och internationella konventioner som Sverige har undertecknat.

För att förbättra det här återvändandearbetet gavs Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen och Kriminalvården i uppdrag i sina regleringsbrev för 2014 att i samverkan effektivisera arbetet med att verkställa avvisnings- och utvisningsbeslut med syfte att, i förhållande till verksamhetsåret 2013, ytterligare förstärka insatserna för att påtagligt öka antalet verkställda beslut i fråga om personer som är inskrivna i Migrationsverkets mottagande. Migrationsverket ska redovisa en analys av i vilken utsträckning myndigheten säkerställt att de identitetsuppgifter som är nödvändiga för att verkställa ett avlägsnandebeslut funnits tillgängliga innan ett ärende överlämnats till polisen. Migrationsverket ska därutöver redovisa vilka insatser som vidtagits vad gäller identitetsarbetet i syfte att öka polisens förutsättningar att verkställa avlägsnandebeslut samt resultaten av dessa insatser.

När det gäller arbetet i EU har det funnits en lång kontinuitet i den svenska regeringens arbete för att vinna stöd för sina positioner om en gemensam europeisk asylpolitik.

Handläggningstiderna på Migrationsverket är en väldigt viktig och angelägen fråga. Under Billströms period som statsråd nåddes en situation med drygt tre månaders handläggningstid, den kortaste på tio år.

Vidare togs arbetet efter prognosen från Migrationsverket den 24 juli 2014 upp, och beredningen inför budgeten till hösten. Såvitt Billström vet fanns det ingenting som avvek i beredningen av den här processen.

När det gäller åiterrapporteringen till riksdagen anförde Billström att allt det han har redovisat under utfrågningen finns tillgängligt. Billströms anföranden i EU-nämnden är lätt sökbara via riksdagens webbplats.

Billströms uppfattning är att man under lång tid har utvecklat ett gott samarbete med *the friends group*, som termen ofta är i Europeiska unionen. Det är en grupp som har haft skiftande medlemmar över tid.

På frågan om det var möjligt att under sommaren 2014 förutse den mycket dramatiska ökningen som inträffade från sommaren 2015 är Billströms svar nej. De politiska förutsättningarna såg annorlunda ut. Situationen på marken i ett land som t.ex. Turkiet såg annorlunda ut.

När det gäller myndighetsdialogen med Migrationsverket anförde Billström att myndighetsdialogerna äger rum genom en formaliserad struktur. Den viktiga slutsatsen som kan dras kommer till uttryck i prognos-PM:et som överlämnas den 24 juli 2014. Det speglar naturligtvis en i någon mening pågående dialog mellan Regeringskansliet och Justitiedepartementet. Den information som Migrationsverket hade fördes över till Justitiedepartementet.

När det gäller kommunerna noterade Migrationsverket problemet med att hitta bostäder och att ta hand om de ensamkommande barnen i kommunerna. Därför lade regeringen stor vikt vid genomströmningen i Migrationsverkets boenden. Detta var en prioriterad punkt för regeringen som kom till uttryck i såväl budgetpropositionen som myndigheternas regleringsbrev.

En fråga ställdes varför det dröjde från juli 2014, då regeringen föreslog att det skulle hållas ett kombinerat rådsmöte mellan utrikesministrarna och ministrarna i rådet för rättsliga och inrikes frågor på temat migration, tills slutet av november 2014 innan mötet hölls. Billström anförde att han skulle gissa att det handlar om det faktum att det är utrikesministrar och inrikesministrar som ska träffas på ett och samma ställe. De ska ha möjlighet att vara där, och kommissionen ska dessutom ha förberett ett underlag.

Frågor om handläggningstiden hos Migrationsverket och kritik från Justitieombudsmannen om att handläggningstiderna var långa togs upp. Billström anförde att det stora arbete som Migrationsverket bedrev på regeringens uppdrag, ett uppdrag som var formaliserat genom regleringsbreven, framför allt handlade om att införa nya rutiner för handläggningen och se till att man helt enkelt blev mer effektiva i att handlägga ärendena.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har i denna granskning granskat den förra regeringens hantering av flyktingmottagandet 2013 och fram till september 2014. I avsnitt 6.1 Regeringens förberedelse inför och agerande under flyktingsituationen har utskottet granskat hanteringen av den akuta flyktingkrisen hösten 2015. Utskottet har redovisat sina synpunkter i det ärendet i avsnitt 6.1.

När det gäller situationen under den tid som behandlas i den nu aktuella granskningen kan utskottet konstatera att det inte gick att förutspå skeendet hösten 2015. Utskottet har således inget att anmärka på när det gäller hanteringen 2013 och 2014 i relation till skeendet 2015.

6.4 Nuvarande och föregående regeringens hantering av invandringspolitiken

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1279-2015/16), *bilaga A6.4.1*, tas nuvarande och föregående regeringens hantering av invandringspolitiken upp. I

anmälan hänvisas till att anmälningarna i ärendena som behandlas i avsnitt 6.1 och 6.3 i detta betänkande räknar upp en rad besvärliga omständigheter och frågeställningar som bör få sitt klagörande. I den nu aktuella anmälan begärs att konstitutionsutskottet grundligt granskar hur både regeringen Reinfeldt och regeringen Löfven hanterat den förda invandringspolitiken utifrån ett konstitutionellt perspektiv. Särskilt noga bör beredningen inför de migrationspolitiska överenskommelser som Socialdemokraterna och Moderaterna gjort med Miljöpartiet granskas.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. svarspromemorior från Justitiedepartementet, Utbildningsdepartementet, Socialdepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet och Finansdepartementet, *bilaga A6.4.2*. Utskottet har hållit utfrågningar med f.d. statsrådet Tobias Billström, *bilaga B3*, justitie- och migrationsminister Morgan Johansson, *bilaga B7*, och statsminister Stefan Löfven, *bilaga B12*.

Utfrågningen med Billström omfattade också granskningsärendet Förre regeringens hantering av flyktingmottagandet. Den delen av utfrågningarna redovisas i betänkandets avsnitt 6.3. Utfrågningarna med Johansson och Löfven rörde också granskningsärendet regeringens förberedelse inför och agerande under flyktingsituationen. De delarna av utfrågningarna redovisas i betänkandets avsnitt 6.1.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Beredningskravet

I 7 kap. 2 § regeringsformen uttrycks ett allmänt beredningskrav för regeringsärenden. Enligt bestämmelsen ska de upplysningar och yttranden som behövs hämtas in från de berörda myndigheterna vid beredningen av regeringsärenden. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs hämtas in från kommuner. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig. I motiven framhålls att inhämtandet av yttranden från myndigheter, organisationer och andra enskilda sammanslutningar är ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i den svenska politiska beslutsprocessen (prop. 1973:90 s. 287). Varken av bestämmelserna i regeringsformen eller av dess förarbeten framgår dock närmare hur ett remissförfarande bör gå till. Oftast är ett remissförfarande skriftligt, men det förekommer att regeringen hämtar in synpunkter muntligen. Det faller i slutändan på regeringen att under vanligt konstitutionellt ansvar avgöra vilka myndigheter som är berörda av ett regeringsärende och i vilken omfattning det är nödvändigt att kommuner, organisationer och enskilda får tillfälle att yttra sig (Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 3 uppl., 2012, s. 326 f.).

Statsrådsberedningens skrift Propositionshandboken (Ds 1997:1) innehåller anvisningar för propositionsarbetet i Regeringskansliet. I handboken fastslås att det är beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen som styr behovet av remissbehandling. Det traditionella sättet för regeringen att få upplysningar och yttranden uppges vara att skicka ut betänkanden och promemorior på remiss. Regeringen kan även skaffa sig information på annat sätt, främst genom remissmöten och genom att hämta in underhandsynpunkter. Det framhålls att alla komplicerade lagstiftningsärenden regelmässigt ska föregås av remissbehandling. Remissmöten kan dock i sådana fall användas som en del av beredningsförfarandet, om ärendet har föregåtts av tidigare utredningar och remissförfaranden (s. 27 f.). Vad gäller val av remissinstanser anförs att det är svårt att ge några generella riktlinjer för arbetet med remisslistan. I allmänhet bör man enligt handboken räkna med att det är många saker som behöver övervägas och diskuteras innan remisslistan slutligen blir fastställd, och att förhandskontakter med tilltänkta remissinstanser och berörda departement kan behövas. Vidare anges att det i allmänhet finns en strävan i varje departement att begränsa antalet remissinstanser, och att remisser ofta sänds endast till huvud- eller samarbetsorganisationer, som sedan i sin tur får begära in synpunkter från medlemsorganisationer eller motsvarande (s. 29 f.). I fråga om remisstidens längd anges att den som huvudregel inte bör vara kortare än tre månader. Vidare framhålls att kommuner och landsting kan behöva längre tid på sig och att hänsyn måste tas till eventuella underremisser, hur ofta fullmäktige sammanträder, helger och semesterperioder osv. (s. 32).

Propositionshandboken tar även upp hur brådskande propositionsarbete bör hanteras. Enligt handboken kan det normala berednings- och remissförfarandet i vissa undantagsfall ersättas med ett förfarande med remissmöte m.m. eller med en begränsad remiss i samband med delningen, då man endast delar propositionsutkastet eller tar muntliga kontakter. Brådskande ärenden ska delas enligt Statsrådsberedningens delningslista. Undantag från utskick enligt listan får göras först efter samråd med Statsrådsberedningen. Om den normala delningstiden på minst fem arbetsdagar måste förkortas, kräver det ett medgivande av departementets kontaktperson inom Statsrådsberedningen (s. 119 f.).

Uppgörelserna

Uppgörelser under regeringen Reinfeldt

Den 3 mars 2011 ingick regeringen en ramöverenskommelse med Miljöpartiet de gröna om migrationspolitik. De fyra utgångspunkterna enligt överenskommelsen var att 1) värna asylrätten, 2) underlätta arbetskraftsinvandring och rörlighet över gränserna, 3) tillvarata och beakta migrationens utvecklings effekter och 4) fördjupa det europeiska och internationella samarbetet.

Ett antal propositioner bygger på denna överenskommelse mellan regeringen och Miljöpartiet. I följande 18 propositioner anges att förslagen

bygger på en överenskommelse mellan regeringen och Miljöpartiet de gröna. Inom parentes anges om propositionen i huvudsak kan anses röra genomförandet av EU-regler (EU). Så är fallet för 11 av de 18 propositionerna.

1. Proposition 2010/11:121 EU:s viseringskodex (EU)
2. Proposition 2010/11:123 Biometriska kännetecken i uppehållstillståndskort (EU)
3. Proposition 2011/12:60 Genomförande av återvändandedirektivet (EU)
4. Proposition 2012/13:58 Utbildning för barn som vistas i landet utan tillstånd
5. Proposition 2012/13:109 Hälso- och sjukvård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd
6. Proposition 2012/13:125 Genomförande av direktivet om sanktioner mot arbetsgivare (EU)
7. Proposition 2012/13:148 Genomförande av blåkortsdirektivet (EU)
8. Proposition 2012/13:162 Kommunalt mottagande av ensamkommande barn
9. Proposition 2013/14:81 Uppföljning av rörlighetsdirektivets genomförande (EU)
10. Proposition 2013/14:82 Tydligare regler om fri rörlighet för EES-medborgare och deras familjemedlemmar (EU)
11. Proposition 2013/14:83 Genomförande av det ändrade direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (EU)
12. Proposition 2013/14:153 Genomförande av direktivet om ansökningsförfarandet för vissa uppehålls- och arbetstillstånd (EU)
13. Proposition 2013/14:197 Ändringar i utlänningslagen med anledning av den omarbetade Dublinförordningens ikraftträdande (EU)
14. Proposition 2013/14:213 Cirkulär migration och utveckling
15. Proposition 2013/14:216 Särskilt ömmande omständigheter
16. Proposition 2013/14:217 Enklare regler om uppehållstillstånd för vissa vårdnadshavare som sammanbor med barn i Sverige
17. Proposition 2013/14:227 Åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring
18. Proposition 2013/14:248 Genomförande av det omarbetade skyddsgrundsdirektivet (EU).

När det gäller budgetpropositioner kan noteras att i budgetpropositionen för 2012 fanns ett anslag 1:9 Ramöverenskommelse om migrationspolitik om 850 miljoner kronor uppfört inom utgiftsområde 8 Migration (prop. 2011/12:1 utg.omr. 8 s. 49). Detta nya anslag på statens budget uppfördes för åtgärder som vidtas inom ramen för den migrationspolitiska överenskommelsen mellan regeringen och Miljöpartiet de gröna som slöts den 3 mars 2011. För 2013 och framåt beräknades 1,7 miljarder kronor per år. I budgetpropositionen för 2013 uppfördes 5 miljoner kronor på anslaget (prop. 2012/13:1 utg.omr. 8 s. 49). I budgetpropositionen för 2014 anfördes följande (prop. 2013/14:1 utg.omr. 8 s. 24):

Genom budgetpropositionen för 2012 avsattes 1,7 miljarder kronor fr.o.m. 2013 till åtgärder som vidtas inom ramen för överenskommelsen med Miljöpartiet de gröna. För 2012 avsattes halva detta belopp. Regeringen avsåg att genomföra åtgärderna successivt men när överenskommelsen slöts var det inte klart i vilken takt detta skulle kunna ske. Medlen på anslaget utnyttjades inte 2012. Genom budgetpropositionen för 2013 överfördes däremot medel från anslaget för finansiering av inrättandet av en fjärde migrationsdomstol samt för ökad anhöriginvandring till följd av Migrationsöverdomstolens dom angående identitet i familjeåterföreningsfall som kom i början 2012 och som bedömdes få liknande konsekvenser som den lagändring som planerades.

För 2014 föreslogs att 5,084 miljoner kronor skulle föras upp på anslaget (prop. 2013/14:1 utg.omr. 8 s. 38). För 2015 och framåt beräknades 0 kronor, och anslaget har inte återkommit i statens budget.

I följande skrivelser från regeringen till riksdagen hänvisas till överenskommelsen:

- Skrivelse 2013/14:73 Migration och asylpolitik
- Skrivelse 2013/14:91 Åtgärder för att stärka barnets rättigheter och uppväxtvillkor i Sverige
- Skrivelse 2013/14:154 Genomförandet av samstämmighetspolitiken för utveckling – fokus: den globala utmaningen migrationsströmmar.

Skrivelserna innehåller dock inte några förslag som riksdagen har att besluta om.

Uppgörelser under regeringen Löfven

I överenskommelsen Insatser med anledning av flyktingkrisen, som presenterades den 23 oktober 2015, enades regeringen, Moderaterna, Centerpartiet, Folkpartiet liberalerna och Kristdemokraterna om insatser för att säkra förmågan i det svenska mottagandet av asylsökande och stärka etableringen av nyanlända.

I några fall har uppdrag getts till myndigheter och utredningar tillsatts. Propositionerna 2015/16:54 och 2015/16:47 har lämnats med anledning av överenskommelsen.

I proposition 2015/16:54 Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända föreslogs en ny lag som innebär att en kommun är skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ för bosättning i kommunen. I ärendet hade Arbetsmarknadsdepartementet utarbetat departementspromemorian Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända (Ds 2015:33) som skickades ut på remiss den 3 juni 2015. Remisstiden gick ut den 28 september 2015. Regeringen beslutade den 29 oktober 2015 att begära Lagrådets yttrande. Lagrådets protokoll är daterat till den 4 november 2015. Propositionen beslutades den 26 november 2015. Lagen föreslogs träda i kraft den 1 mars 2016.

I proposition 2015/16:47 Extra ändringsbudget för 2015 föreslogs ändringar i statens budget för 2015 med anledning av den flyktingsituation som uppkommit under året. Enligt 9 kap. 6 § riksdagsordningen får regeringen

vid högst två tillfällen lämna en proposition med förslag till ändringar i statens budget för det löpande budgetåret. Förslag till ändringar i budgeten får dock lämnas vid fler tillfällen om det finns särskilda skäl.

Sedan regeringen beslutade propositionen Höständringsbudget för 2015 (prop. 2015/16:2) har antalet personer som söker asyl i Sverige ökat påtagligt, anförde regeringen i proposition 2015/16:47. Antalet översteg kraftigt de antaganden som låg till grund för anvisade medel 2015 för hantering av asylsökande. Samtidigt genomförde såväl kommuner och landsting som det civila samhället omfattande insatser för att hantera situationen. För att snabbt kunna vidta åtgärder som minskar trycket på den kommunala ekonomin samt underlätta för civilsamhällets organisationer i deras arbete med den rådande flyktingsituationen och etableringen av nyanlända, gjorde regeringen bedömningen att det fanns särskilda skäl för att lämna förslag till ytterligare ändringar i statens budget för 2015.

Vidare innebar behovet av att snabbt vidta åtgärder till stöd för kommuner, landsting och det civila samhället att det enligt regeringens bedömning fanns synnerliga skäl för riksdagen att besluta om förkortad motionstid. Regeringen föreslog därför att riksdagen skulle förkorta motionstiden till sju dagar.

Tidigare granskning

Hösten 2008 gjorde utskottet en granskning (bet. 2008/09:KU10) av hur beredningskravet för regeringsärenden fullgörs för en rad olika typer av regeringsärenden. Utredningsväsendet ingick inte i granskningen.

I sitt ställningstagande påminde utskottet om att beredningskravet enligt 7 kap. 2 § regeringsformen gäller alla ärenden i vilka regeringen fattar beslut. Den ordning som där föreskrivs ska enligt utskottets mening 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 och, i förlängningen, i vissa fall även riksdagens beslutsfattande ökar därmed till gagn för demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Samtidigt borde enligt utskottet också påminnas om att beredningskravet inte är absolut. Upplysningar och yttranden ska enligt bestämmelsen i regeringsformen inhämtas i den mån det är behövligt. Vidare borde även påminnas om att det i regeringsformen inte föreskrivs någon särskild form för hur upplysningar och yttranden ska hämtas in.

Granskningen gav vid handen att sättet på vilket beredningskravet uppfylls varierar stort mellan olika ärendetyper. För vissa ärendetyper begärs yttranden och upplysningar som regel in genom ett traditionellt remissförfarande, för andra är underhandskontakter med berörda myndigheter det gängse förfarandet för att hämta in yttranden och upplysningar, och för ytterligare några förekommer inte att man hämtar in yttranden och upplysningar. 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 regeringsformen.

Hösten 2009 granskade utskottet beredningskravet vid propositioner avlämnade under kristid. I utskottets ställningstagande anfördes bl.a. följande (bet. 2009/10:KU10 s. 76):

Utskottet vill inledningsvis framhålla att regeringsformens beredningskrav är av väsentlig betydelse i samtliga ärenden i vilka regeringen fattar beslut, även i krissituationer då regeringen nödgas bereda ärenden av brådskande karaktär. Samtidigt bör, i enlighet med vad utskottet tidigare uttalat, erinras om att beredningskravet inte är lika för alla fall.

De erfarenheter avseende beredningen av propositioner under kristider som man kan dra från såväl den svenska bankkrisen 1990–1994 som den globala finanskrisen 2008–2009 och pandemikrisen 2009 tyder enligt utskottet på att beredningsrutinerna i allmänhet fungerar under kriser. Rutinerna ger enligt utskottet utrymme för flexibilitet och snabb hantering samtidigt som synpunkter från berörda instanser inhämtas. Erfarenheterna visar även att tidsfrister för lämnande av synpunkter förkortas under en kris, ibland avsevärt. Att så sker följer dock av den brådskande natur som normalt präglar en kris. Ibland har remitteringen av lagförslag till Lagrådet underlåtit med motiveringen att ett remissförfarande skulle fördröja lagstiftningsbehandlingen så att avsevärt men skulle uppkomma.

Våren 2015 granskade utskottet beredningen av statens finansiering av Medelhavsinstitutet. Utskottet anförde följande (bet. 2014/15:KU20 s. 160):

Utskottet har återkommande betonat vikten av att regeringsärenden bereds i enlighet med beredningskravet i regeringsformen. Att behövliga upplysningar och yttranden hämtas in som ett led i beredningen av regeringsärenden är ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i den svenska politiska beslutsprocessen. 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. Ett gediget och tillräckligt förberedelsearbete ökar kvaliteten på regeringens och, i förlängningen, i vissa fall även riksdagens beslutsfattande till gagn för demokrati, rättssäkerhet och effektivitet.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt svar på följande frågor:

- I utskottets promemoria redovisas ett antal propositioner. När det gäller förslag som inte genomför EU-regler, hur lång tid har remisstiden (för aktuell Ds eller motsvarande) varit?
- I utskottets promemoria redovisas ett antal propositioner. När det gäller förslag som inte genomför EU-regler, hur lång tid har gått mellan remisstidens utgång och beslut om lagrådsremiss? Hur lång tid har gått mellan att Lagrådets utlåtande inkom till Regeringskansliet och regeringens beslut om proposition?
- För åtminstone en av de sju propositionerna som inte var EU-ärenden utformades bestämmelserna ”med beaktande av” Lagrådets förslag. Vilka invändningar var det som inte bedömdes kunna efterkommas?

- Vilka kritiska synpunkter har under remissbehandlingen lämnats på förslagen i de sju aktuella propositionerna?
- I budgetpropositionerna för statens budget åren 2012–2014 fanns anslaget 1:9 Ramöverenskommelse om migrationspolitik. Vilken beredning skedde rörande förslaget till detta anslag? Hur användes medlen?
- Utskottet önskar en redogörelse för beredningen av proposition 2015/16:54 Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända.
- I proposition 2015/16:47 Extra ändringsbudget för 2015 föreslogs förkortad motionstid om sju dagar. Vilka var skälen till detta? Utskottet önskar en redogörelse för beredningen av propositionen.
- När blev Finansdepartementet första gången varse om att de underlag och prognoser på vilka man hade baserat ordinarie höständringsbudget för 2015 (prop. 2015/16:2) var inaktuella och otillräckliga vad avser nu aktuella utgiftsområden?
- När fick regeringen de första indikationerna respektive när stod det klart för regeringen att behovet av stöd till kommunerna, landstingen och det civila samhället i olika delar av landet var så omfattande att redan tidigare beslutade åtgärder var otillräckliga?
- Vad framkom om migrationssituationen i myndighetsdialogen med Migrationsverket 2013–2015?
- Vilka kommentarer i övrigt ger anmälan och innehållet i denna promemoria anledning till?

Som svar på utskottets frågor överlämnades den 10 mars 2016 promemorior från Justitiedepartementet, Utbildningsdepartementet, Socialdepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet och Finansdepartementet, bilaga 6.4.2.

I promemoriorna redovisas remisstiden för aktuell Ds eller motsvarande för respektive proposition. Vidare redovisas hur lång tid som har gått mellan remisstidens utgång och beslutet om lagrådsremiss samt hur lång tid som har gått mellan att Lagrådets utlåtande inkom till Regeringskansliet och regeringens beslut om proposition. Också vilka kritiska synpunkter som lämnats under remissbehandlingen redovisas. För närmare uppgifter om svaren i dessa delar hänvisas till bilaga 6.4.2.

I promemorian från Socialdepartementet anförs att uttrycket ”med beaktande av” Lagrådets förslag har använts i proposition 2012/13:109 Hälso- och sjukvård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Lagrådet förespråkade att förslaget om kostnadsfrihet för vissa åtgärder på smittskyddsområdet skulle genomföras i förordningsform i stället för i smittskyddslagen. Lagrådet hänvisade till att sådan kostnadsfrihet för gruppen asylsökande regleras i 4 § förordningen om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar. Vid tidpunkten för regeringens förslag fanns redan bestämmelser i 7 kap. 1–3 §§ smittskyddslagen om att viss vård ska vara kostnadsfri för vissa patientgrupper. Regeringen ansåg därför att det var ändamålsenligt att samla bestämmelserna som gäller smittskyddet och att genomföra den föreslagna lagändringen i smittskyddslagen.

Arbetsmarknadsdepartementet redovisar i sin promemoria beredningen av proposition 2015/16:54 Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända. Arbetsmarknadsdepartementet utarbetade departementspromemorian Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända (Ds 2015:33). Promemorian remitterades den 3 juni 2015 till 75 remissinstanser med begäran om svar senast den 28 september 2015. Den 17 juni 2015 remitterades promemorian till ytterligare två remissinstanser. Regeringen beslutade den 29 oktober 2015 att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslaget. Lagrådets protokoll är daterat den 4 november 2015. Proposition beslutades den 26 november 2015 (prop. 2015/16:54).

I promemorian från Justitiedepartementet besvaras frågan om anslaget 1:9 Ramöverenskommelse om migrationspolitik. I svaret anförs att underlag inhämtades från berörda myndigheter, bl.a. när det gällde inrättande av en fjärde migrationsdomstol och ökad anhöriginvandring. Det förekom även löpande dialog med och informationsinhämtning från berörda myndigheter. Medlen användes bl.a. för att finansiera delegationen för migrationsstudier, inrättandet av en fjärde migrationsdomstol, ökad anhöriginvandring och planerade förändringar avseende processuella regler för förvar.

När det gäller myndighetsdialogen med Migrationsverket anförs att den aktuella migrationssituationen har utgjort en övergripande utgångspunkt för de årliga myndighetsdialogerna med Migrationsverket. Vid myndighetsdialogen med Migrationsverket 2013 redogjorde myndigheten för indikatorer och centrala nyckeltal för att kunna bedöma måluppfyllelse i verksamheten. Denna redogörelse återkom även 2014. På dagordningen stod även handläggningstider. Vid myndighetsdialogen 2015 låg fokus framför allt på handläggningstider, boendefrågor och frågor om it och digitalisering.

I promemorian från Finansdepartementet besvaras frågor om ändringsbudget och om behovet av stöd till kommuner m.fl. I svaret anförs att under hösten 2015 ökade flyktingmottagandet och antalet asylsökande i Sverige till nivåer som kraftigt översteg den utveckling som hade prognostiserats av Migrationsverket i juli samma år. Myndigheten presenterade den 22 oktober 2015 en prognos som visade på väsentligt högre utgifter för mottagandet 2015 än vad riksdagen för detta år hade anvisat medel till. Vid denna tidpunkt stod det klart att redan tidigare beslutade och föreslagna åtgärder skulle bli otillräckliga.

Regeringen fick under hösten även information om flyktingmottagandet från andra berörda myndigheter. Regeringen erhöll bl. a. löpande lägesbilder från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, som fått i uppdrag att av regeringen samordna ansvariga aktörers hantering av den uppkomna flyktingsituationen. Lägesbilderna innehöll bl.a. information om områden där behov av åtgärder hade identifierats av de ansvariga aktörerna men där tillräckliga åtgärder inte hade vidtagits. I lägesbilderna lyftes bl.a. kommunernas, landstingens och det civila samhällets behov av stöd fram. Prognoserna om den framtida utvecklingen av antalet asylsökande, och utgifterna förknippade med denna utveckling, var dock av förklarliga skäl mycket osäkra.

I svaret redovisas att den 23 oktober 2015 ingicks en överenskommelse mellan regeringspartierna, Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna om nödvändiga insatser för att säkra förmågan i det svenska mottagandet av asylsökande och stärka etableringen av nyanlända. I överenskommelsen ingick bl.a. tillskott av medel till kommunerna och landstingen samt till civilsamhällets organisationer och trossamfund för 2015. Totalt skulle 10 miljarder kronor tillföras, varav ca 200 miljoner kronor till civilsamhället. Denna överenskommelse låg till grund för propositionen Extra ändringsbudget 2015.

Beredningen av propositionen påbörjades den 26 oktober och omfattade bl.a. ett stort antal möten och kontakter med berörda myndigheter, det civila samhällets organisationer och trossamfund. Under hösten genomfördes också flera möten med landshövdingarna samt företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting, som bl.a. behandlade behovet av stöd. Från november 2015 och framåt ägde regelbundna temamöten med det civila samhällets organisationer rum. Ett antal aktörer med verksamheter för asylsökande och deras etablering besöktes. Vidare togs kontakter med studieförbund, trossamfund och etablerade nationella organisationer med förmåga att snabbt vidta ytterligare åtgärder för att stödja asylsökande och nyanlända. Bland annat fördes samtal med Röda Korset, Rädda Barnen, Svenska kyrkan och Stadsmissionen för att undersöka deras möjligheter att snabbt utöka sina verksamheter för att tillgodose det stora behovet av stöd till asylsökande. Under beredningen av propositionen inkom också ett stort antal brev från trossamfund och det civila samhällets organisationer, där samfundens och organisationernas behov av stöd lyftes fram.

I propositionen konstaterades att behovet av att snabbt vidta åtgärder till stöd för kommuner, landsting och det civila samhället enligt regeringens bedömning innebar att det fanns synnerliga skäl för riksdagen att besluta om förkortad motionstid (prop. 2015/16:47 s. 13).

Utfrågningar

Utskottet höll den 14 april 2016 en utfrågning med f.d. statsrådet Tobias Billström (bilaga B3). Den 19 april 2016 höll utskottet en utfrågning med justitie- och migrationsminister Morgan Johansson (bilaga B7), och den 29 april 2016 med statsminister Stefan Löfven (bilaga B12). Utfrågningen med Billström omfattade också granskningsärendet Förra regeringens hantering av flyktingmottagandet. Den delen av utfrågningarna redovisas i betänkandets avsnitt 6.3. Utfrågningarna med Johansson och Löfven rörde också granskningsärendet regeringens förberedelse inför och agerande under flyktingsituationen. De delarna av utfrågningarna redovisas i betänkandets avsnitt 6.1.

F.d. statsrådet Tobias Billström

Tobias Billström anförde inledningsvis följande. I anmälan tas den migrationspolitiska överenskommelsen från 2011 upp. Konstitutionellt sett fanns det

enligt Billström inte några tveksamheter i fråga om ingåendet av denna överenskommelse. Billström påpekar att han under sina år som statsråd höll riksdagen informerad, deltog i debatter i kammaren och svarade på interpellationer och skriftliga frågor om sitt ansvarsområde i regeringen.

Sedan hösten 2007 har socialförsäkringsutskottet haft överläggningar med regeringen i frågor på migrationsområdet. Mandatperioden 2006–2010 hölls överläggningar vid 13 tillfällen samt information vid 2 tillfällen med Billström. Mandatperioden 2010–2014 hölls överläggningar vid 15 tillfällen samt information vid 2 tillfällen med Billström. En överläggning hölls med statssekreteraren under perioden.

Billströms deltagande i EU-nämnden var i det närmaste fullständigt med en närvaro vid 36 av sammanlagt 40 sammanträden i EU-nämnden, då migrationsfrågor behandlades. Regeringens ståndpunkt fick stöd vid samtliga tillfällen när det efterfrågades.

I den fortsatta utfrågningen framkom sammanfattningsvis följande. En fråga rörde huruvida volymen (av antalet asylsökande) går att påverka. Enligt en fråga hade Billström menat att volymerna gick att påverka medan statsministern ska ha sagt det inte gick. Billström anförde att migrationsområdet är väldigt svårt att förutse. Det handlar om väldigt många olika saker som får människor att vilja flytta på sig. Det handlar om världens oroshärdar, det handlar om vad som händer i andra länder som skulle kunna vara mottagare, det handlar om den ekonomiska och politiska utvecklingen i de här länderna och det handlar också om vad som händer i Sverige. Till detta kommer naturligtvis människors egen vilja och deras längtan och frihetsdrömmar.

Det är emellertid viktigt för ett parti som vill stå i framkant av samhällsutvecklingen att ta samhällsproblem på allvar och erbjuda möjligheten att lyssna på människor. Billström anförde att man hade ett politikutvecklingsarbete i partiet som bedrevs under den aktuella perioden. De synpunkter, tankar och idéer som anmälaren tar upp måste naturligtvis sättas i den kontexten.

Regeringen utformade sin politik med utgångspunkt från en händelseutveckling som naturligtvis ibland handlade om antalet människor som kom och ibland handlade om förutsättningar för att ta emot dem på plats här i Sverige. Samarbetet på de här punkterna, som dessutom bedrevs i en regering med fyra ingående partier, präglades ibland av att man hade olika uppfattningar i detaljfrågor och övergripande frågor. På en fråga om hur allmänheten ska kunna tolka diametralt skilda besked anförde Billström att ur en strikt konstitutionell synvinkel måste allmänheten förhålla sig till hur regeringens politik bedrivs.

På frågan om Billström diskuterat frågan om invandringens volymer med statsministern eller någon annan i regeringen anförde Billström att vid den aktuella tidpunkten under våren 2013 stod Moderaterna i begrepp att tillsätta en arbetsgrupp kring migration, integration och diskriminering för att utveckla

partiets politik på de här områdena inför den kommande mandatperioden efter valet 2014. I det arbetet diskuterades naturligtvis de här frågorna.

Frågor om samordning inom regeringen och mellan olika departement togs upp. Billström anförde att det riktigt viktiga är att kravet på gemensam beredning i Regeringskansliet upprätthålls.

Eftersom det finns en ordning med långtgående självständighet för de olika myndigheterna är det viktigt att regleringsbrev skrivs så att de blir tydliga.

Dialogen med kommunsektorn upprätthölls bl.a. i form av möten med företrädare för enskilda kommuner men naturligtvis också för organisationen Sveriges Kommuner och Landsting.

Centrala utmaningar under Billströms tid som statsråd handlade om en effektivare hantering av antalet människor som kom, så att man kunde pröva deras ansökningar snabbare, att se till att de som faktiskt fick ett nej återvände hem snabbare och att se till att de människor som fick ett ja respektive ett nej och som bodde på asylboendena snabbare kunde lämna dem för att antingen gå över i etableringsverksamhet eller lämna Sverige.

När det gäller beredningen av olika propositioner är Billströms intryck att beredningsarbetet rent generellt fungerade bra när det gäller relationen mellan Regeringskansliet och de myndigheter som ligger under Regeringskansliet. När det sedan gäller remissinstanserna i övrigt finns det en mångfald av organisationer och institutioner som har synpunkter på regeringens lagstiftningsprodukter. Alla ska naturligtvis ha rätt att framföra sina synpunkter och tankar till regeringen i lagstiftningsarbetet i det här skedet.

När det gäller den migrationspolitiska överenskommelsen med Miljöpartiet och dess beredning anförde Billström att man måste skilja mellan vad som är den konstitutionella aspekten på överenskommelsen och vad som är den politiska. Överenskommelsen mellan Alliansen och Miljöpartiet de gröna träffades mellan de partierna och var alltså inget regeringsärende. Däremot kom det som ett resultat av överenskommelsen lagstiftningsprodukter som skulle förverkligas. I de delar där lagstiftningsprodukter skulle tas fram hade Billström ett ansvar för beredningen, som togs fullt ut.

På frågan om hur remissinstansernas synpunkter togs om hand anförde Billström att regeringen lyssnade på synpunkter som kom in och därefter gjorde avvägningar. Ibland ledde detta till att remissinstansernas synpunkter hörsammades, ibland hittade man ett annat synsätt på frågorna osv. Beredningen gjordes naturligtvis med utgångspunkt i det regelverk som finns för att hantera remissvaren.

Billström anförde att anledningen till att tidsutdräkterna ibland varierar hänger samman med hur komplexa frågorna är, vilka frågor det är man önskar att remissinstanserna yttrar sig över osv. Man försöker oftast ge tre månader. Men ibland är detta av olika skäl inte möjligt, och då förkortas också remisstiden.

Frågor om budgetlagen kom upp. Billström uppfattade att uttrycket ”god hushållning” i budgetlagen handlar om hur de resurser riksdagen har anvisat för en viss verksamhet används. Tittar man på förarbetena till budgetlagen

innebär ”god hushållning” bl.a. att verksamheten ska bedrivas med hög produktivitet, att statens medel ska hanteras säkert och att statens tillgångar i övrigt ska förvaltas väl, liksom skulder osv.

God hushållning handlar alltså inte om nivån på ett anslag, utan det handlar om hur anslaget används. Under den period som nämns i granskningsanmälan utökades ansvarstagandet på det här utgiftsområdet på grund av att antalet människor som sökte hjälp ökade. Men regeringen försökte kontinuerligt förbättra budgethushållningen genom flera olika åtgärder. Till exempel fick Migrationsverket i uppdrag att förbättra sin analysfunktion och därmed sin prognossäkerhet. Regeringen strävade också efter att skapa en bättre förutsägbarhet för att kunna åstadkomma ett bättre utnyttjande av de statliga resurserna.

När det gäller olika uppdrag i regleringsbrev över tid anförde Billström att en av de utmaningar som finns när det gäller regleringsbreven är att se till att man fokuserar på rätt frågor. Men det handlar också om att se till att inte antalet avrapporteringskrav och avrapporteringsuppdrag till myndigheterna blir för stort. Ibland har man också bytt ut mål som har funnits i regleringsbreven och ersatt dem med andra målsättningar. Alla saker kan man kanske inte alltid fokusera på. De resurser Migrationsverket och andra myndigheter har till sitt förfogande är begränsade och måste också hushållas med på ett bra sätt.

Regleringsbreven löper på ett år. Regeringen förändrade under den tiden Billström var statsråd synsättet på regleringsbrevet och kompletterade det med en instruktion där man skriver in de långsiktiga uppdragen till myndigheterna. De ska finnas i instruktionen och inte i regleringsbrevet.

Frågor om Migrationsverkets prognoser kom upp. Billström anförde att det framgår av regleringsbreven att Migrationsverket fick i uppdrag att förbättra sin analysfunktion och prognossäkerhet.

Justitie- och migrationsminister Morgan Johansson

Utfrågningen med justitie- och migrationsministern omfattade också granskningsärendet regeringens förberedelse inför och agerande under flyktingsituationen. Ett referat av den delen av utfrågningen finns i avsnitt 6.1 i detta betänkande.

En fråga gällde möjligheten att förutse ökningen hösten 2015 av antalet asylsökande. Johansson anförde att man inte fick något underlag för att kunna göra bedömningen att det skulle öka så pass mycket under så pass kort tid. På bara några veckor skedde en väldigt snabb ökning. I den situationen var regeringen tvungen att vidta väldigt många åtgärder, vilket den också gjorde, anförde Johansson. Till slut fick man konstatera att även om Sverige har väldigt bra mottagningskapacitet finns det en gräns också för Sverige. Då vidtogs åtgärder och fr.o.m. det minskade också antalet. Och nu är situationen under kontroll.

Åtgärder vidtogs redan under våren (2015), både i budgeten och andra regeringsbeslut, för att kunna hantera situationen och för att bygga ut kapaciteten. Problemet uppstod lite längre fram i oktober, när det blev så pass

höga tal att man inte ens skulle klara av boendet längre. Då vidtogs också åtgärder.

Rapporter från UNHCR är invägda i de prognoser som Migrationsverket gjort. Det här är oerhört svårt att bedöma. De flesta av de europeiska länderna hamnade i precis samma situation.

Regeringen tar in information från en mängd olika håll, men den viktigaste informationskällan är Migrationsverket, framhöll Johansson. Det är bl.a. den som styr medelstilleddningen för myndigheterna. Detta innebär att när regeringen fick underlaget om 74 000 asylsökande, vilket var underlaget för budgetprognosen, kom det att bli alldeles för lite pengar. Därför blev det en extra ändringsbudget, bl.a. med 10 miljarder kronor mer till kommunsektorn.

Man ska ha viss respekt för att när man lever i en värld som är mer orolig än den kanske har varit på många år kan man inte alltid veta hur saker och ting utvecklas. Då måste man bara se till att ha en grundstruktur som är så pass stark att man klarar situationen.

Sverige klarade av att ta emot 114 000 människor inom loppet av fyra månader. De hade tak över huvudet och mat för dagen. Det är det största Sverige någonsin har gjort. Det visar på att det trots allt finns en väldigt stark grundstruktur, inte bara i den offentliga sektorn. Det finns också ideella krafter som hjälpte till under den här tiden.

I en fråga hänvisades till att statsministern i en intervju sagt att det inte finns någon gräns och att vi ska ta emot enligt de konventioner vi är bundna av. Mot denna bakgrund ställdes frågan vilka konventioner vi i dag bryter mot. Johansson svarade att vi inte bryter mot några konventioner. De åtgärder som har vidtagits innebär att man får söka asyl i andra länder än Sverige. Man kommer inte vidare till Sverige på samma sätt som man gjorde tidigare. Men det är inte så att några människor avvisas tillbaka till några krig eller konflikter.

En fråga gällde arbetet i EU. När nuvarande regering tillträdde, hade den tidigare regeringen arbetat kontinuerligt inom EU för att nå ett gemensamt ansvarstagande och gemensamma beslut? Fanns ett sådant arbete dokumenterat, så att det var lätt för den nya regeringen att så att säga ta över den budkavlen? Johansson anförde att det enkla svaret på den frågan är: Nej, det fanns det inte. Sverige började driva att man måste kunna ålägga länder att ta emot flyktingar, alltså inte bara be utan faktiskt kunna ålägga och ha ett system där man fördelar asylsökande över EU. Något sådant fanns inte i arv från den tidigare regeringen över huvud taget.

Sverige lyckades under våren (2015) få till stånd och bygga allianser i så pass bra utsträckning att den kvalificerade majoritet som behövdes för att kunna fatta omfördelningsbeslutet i september kunde skapas. Det var första gången någonsin som EU beslutade att länder måste kunna åläggas att ta emot flyktingar. Det var naturligtvis väldigt omstritt, från en del håll. Om man ska få någon ordning på detta måste alla EU-länder vara med och ta ansvar. Europa som kontinent skulle ha möjlighet att ta det här ansvaret. Men det kan inte bara vara ett fåtal länder – Sverige, Tyskland och Österrike – som gör det.

I den förra regeringen fanns det en allmän inriktning om att se till att fler EU-länder skulle ta emot. Men det som skiljer oss åt är att man måste kunna ålägga EU-länder att faktiskt göra det. Det är en skiljelinje mellan den förra och den nuvarande regeringen.

En frågeställare undrade om inte migrationsministern skulle vilja beskriva EU-arbetet som att det är en kontinuerlig process där ett förslag arbetas fram, processas i de ganska omständliga förhandlingar som sker inom EU, så läggs ett nytt förslag till det, och så bygger man vidare på det sättet? Så det fanns en pågående process som den nya regeringen har tagit vidare och lagt till sina idéer till. På frågan om det är ett korrekt sätt att beskriva händelseförloppet svarade Johansson ja och nej. Till den förra regeringens försvar kan sägas att hela frågeställningen kom att ställas på sin spets under förra året (2015). Det är klart att det hade varit lättare att agera snabbt om stigarna redan hade varit upptrampade, allianserna byggda och inriktningen klar, dvs. att man måste kunna ålägga EU-länder att ta emot. Det sistnämnda fanns inte. Vi gjorde ett arbete under förra året som innebär att vi nu för första gången har sådana beslut. Det är en stor framgång.

Frågan varför regeringen inte vidtog åtgärder tidigare än den 24 november 2015 för att minska antalet asylsökande ställdes. Johansson anförde att gränskontrollerna kom på plats den 12 november. Där fanns det ett underlag från polisen och Migrationsverket. Fram till dess var informationen den att det var en ansträngd situation men att man klarade läget. Men till slut hamnade man i ett läge där vi inte längre hade några boendeplatser att fördela, och då måste man agera för att få ned antalet.

Vidare togs propositionen om ett gemensamt ansvar för kommunerna för mottagande av nyanlända upp. Johansson anförde att det viktigaste argumentet för den är att man klarar en uppgift mycket lättare om man delar på den. Om det bara är några kommuner som tar det stora ansvaret innebär det naturligtvis att det bara är de som har en stor utmaning. Men om alla kommuner är med och delar på ansvaret efter storlek och förmåga är det klart att uppgiften blir mycket lättare.

Det har dessutom betydelse för integrationen. En jämnare fördelning av ansvaret innebär att integrationen förbättras. Anvisningslagen stärker faktiskt det kommunala självstyret. I en situation där man har ett ojämnt mottagande, man har svårt att få ut dem som redan har fått uppehållstillstånd men som sitter kvar på asylboendena och man har fler som blir beroende av boenden försätts många kommuner i en väldigt svårförutsägbar situation. Anvisningslagen innebär att kommunerna får mycket lättare att planera framöver. De kan veta på ett ungefär hur många som kommer att kunna komma till kommunen under detta år, nästa år osv. Det är viktigt för det kommunala självstyret att ha den framförhållningen. Dessutom är detta ett nationellt åtagande och en nationell fråga.

Statsminister Stefan Löfven

Utfrågningen med statsministern omfattade också granskningsärendet regeringens förberedelse inför och agerande under flyktingsituationen. Ett referat av den delen av utfrågningen finns i avsnitt 6.1 i detta betänkande.

Statsministern anförde inledningsvis följande. Detta ärende fokuserar på hur beredningen har gått till av de produkter som har beslutats av regeringen efter en överenskommelse med oppositionen.

För det första: Lämpligheten i att ingå en överenskommelse med oppositionspartier handlar om politiska överväganden och är inte en konstitutionell fråga. Däremot bereds resultatet av politiska överenskommelser, till exempel en proposition, självklart i vanlig ordning.

Den 23 oktober 2015 slöt regeringen en blocköverskridande överenskommelse med Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna för att klara mottagandet av asylsökande och hantera flyktingsituationen. Den här överenskommelsen har resulterat i ett antal propositioner till riksdagen, bland andra propositionen om ett gemensamt ansvar för nyanlända och extra ändringsbudget för 2015 och 2016.

När det gäller lagförslaget i den extra ändringsbudgeten för 2016 har beredningen skett skyndsamt. Regeringsformens beredningskrav ger utrymme för flexibilitet och snabb hantering i brådskande fall, vilket också utskottet har uttalat i tidigare granskningar. Det finns också en flexibilitet i Regeringskansliets interna riktlinjer och rutiner, t.ex. förkortad delningstid. Flexibilitet är nödvändig för att kunna hantera mycket brådskande ärenden. Det här har sammantaget gjort det möjligt att snabbt presentera förslag till och besluta om åtgärder för att kunna hantera flyktingskrisen.

Även behovet av den extra ändringsbudgeten för 2015, som lades fram den 12 november 2015, har tagits upp av utskottet. Budgetpropositionen är en mycket omfattande produkt. Förberedelserna inom Regeringskansliet inför den pågår under lång tid. Myndighetsdialogen och annan informationsinhämtning, till exempel myndigheternas prognoser för nästkommande års verksamhet, är viktiga delar i den processen.

Tidpunkten för avlämnande av budgetproposition är reglerad i riksdagsordningen, och det är inte möjligt att skjuta på ett överlämnande till riksdagen på grund av en ny prognos. I stället finns möjligheten för regeringen att återkomma och lämna ändringsbudget eller extra ändringsbudget.

Migrationsverkets ändrade prognos och andra myndigheters information till Regeringskansliet, liksom de övriga åtgärder som regeringen ville genomföra för att underlätta för berörda aktörer att hantera situationen, föranledde behov att lägga en extra ändringsbudget för 2015.

Av statsministerns svar på ledamöternas frågor framkom följande.

Med anledning av frågor om budgetmässiga konsekvenser anförde Löfven att budgetpropositionen måste läggas vid en viss tidpunkt. Det kan komma en ny prognos dagen efter, men budgetpropositionen måste läggas fram då. Sedan finns det möjlighet att lägga ändringsbudgetar och extra ändringsbudgetar. Det

är det utrymme som regeringen har, och regeringen har agerat gjort utifrån den situation som har uppstått under hösten.

Vidare anförde Löfven att OECD:s regler möjliggör att första årets kostnader för flyktingmottagning tas på biståndsbudgeten. Det har regeringen också gjort – med en begränsning så att man inte tar hur mycket som helst. Andra åtgärder som har vidtagits är att tidigarelägga utgifter för 2015 för att klara utgiftstaket. Vidare ser man hela tiden över kostnaderna för flyktingmottagandet och etableringen. Sverige ska ha bästa möjliga etablering och bästa möjliga mottagande, med det går säkert att få ned kostnaderna också där.

En fråga ställdes om hur relationen mellan myndigheter och regering har varit och bör vara. Löfven anförde att det finns ett kontinuerligt informationsutbyte, och det finns många informella kontakter som måste hållas för att ha det informationsutbytet. Det är en mycket god ordning.

Vidare togs frågan om resurser till vissa ansträngda verksamheter upp. Löfven anförde som exempel att i kontakten med Polismyndigheten ansåg man att man hade de resurser som behövdes för tillfället. Regeringen har inhämtat den information som myndigheterna har gett och agerat utifrån det.

När det gäller EU-samarbetet anförde Löfven att han hade ägnat en hel del bilaterala samtal, både fysiska möten och telefonsamtal, åt frågan om de länder som bevisligen inte vill göra någonting. Det kom till stånd två beslut om omfördelning – ett i juni 2015 och ett i september 2015 – men de har inte alls verkställts i den hastighet och den omfattning som man hade förutsett.

På frågor om kommuner och det kommunala självstyret anförde Löfven att liksom Sverige i EU hävdar att alla EU:s länder ska ta emot flyktingar därför att man ska dela det ansvaret är det naturligt att Sveriges alla kommuner gör det. Flyktingmottagande är en uppgift för landet Sverige, och det innebär att landets alla kommuner bör omfattas av uppgiften.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har i denna granskning granskat beredningen av ett antal propositioner som varit en följd av migrationspolitiska överenskommelser. I avsnitt 6.1 Regeringens förberedelse inför och agerande under flyktingsituationen har utskottet granskat hanteringen av den akuta flyktingkrisen hösten 2015. Utskottet har redovisat sina synpunkter i det ärendet i avsnitt 6.1.

När det gäller beredningen av de propositioner som behandlas i den nu aktuella granskningen har utskottet inte funnit skäl att anföra några kritiska synpunkter. Utskottet har inte funnit att några formella fel har begåtts.

Reservationer

Följande reservationer har avgivits till utskottets ställningstaganden. I rubriken anges inom parentes vilket avsnitt i utskottets granskning som behandlas i reservationen.

1. Statsministerns underlag under ett samråd med EU-nämnden (avsnitt 2.3)

av Fredrik Eriksson (SD), Mia Sydow Mölleby (V) och Roger Hedlund (SD).

Vid EU-nämndens sammanträde den 22 april 2015 lämnade statsminister Stefan Löfven information och samrådde inför ett extra möte i Europeiska rådet med EU:s stats- och regeringschefer dagen därpå. I svarspromemorian från Regeringskansliet den 4 februari 2016 anges att vid tidpunkten för samrådet hade Regeringskansliet inte fått ta del av något utkast till gemensamt uttalande från stats- och regeringscheferna och det fanns således inte något formellt underlag att samråda om. Något skriftligt underlag skickades därför inte till EU-nämnden inför det muntliga samrådet. Mot bakgrund av de omständigheter som rådde finns det enligt vår mening inte i denna del något skäl att rikta någon anmärkning mot regeringen för det tillämpade förfarings-sättet.

Viss oklarhet förefaller dock ha uppstått vid nämndens möte. Vid sammanträdet hade nämndens ledamöter, vilket nämndens ordförande inledningsvis påpekade, tillgång till ett pressmeddelande från kommissionen. Av utredningen har framkommit att statsminister Stefan Löfven i sina anföranden för sin del hänvisade till ett inofficiellt dokument som hade kommit Regeringskansliet till del i samband med ett EU-möte ett par dagar tidigare. Vad det var för dokument och vad det hade för status framgick inte vid nämndens sammanträde.

Riksdag och regering har gemensamt intresse i att samråden inför ministerrådsmöten fungerar väl och ger goda möjligheter för regeringen att förankra sin förhandlingslinje och för riksdagen att påverka regeringens agerande. Att eventuella oklarheter under ett samråd klaras ut är en angelägenhet för både EU-nämnden och regeringen. Enligt vår mening hade vid det aktuella samrådet funnits utrymme för större tydlighet kring vilket dokument som statsministern hänvisade till för att därmed också kunna klara ut den oklarhet som nu uppstod.

Vi vill i detta sammanhang påminna om riksdagens tillkännagivande till riksdagsstyrelsen om att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppgift att utreda riksdagens arbete med EU-frågor (bet. 2015/16:KU16, rskr. 2015/16:206). Vi förutsätter att man i det utredningsarbetet beaktar redovisningen och iakttagelserna i denna granskning.

2. Förra regeringens agerande avseende samförståndsavtal med Nato om värdlandsstöd m.m. (avsnitt 3.4)

av Mia Sydow Mölleby (V).

Jag vill framhålla konstitutionsutskottets tidigare uttalande 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. Ett mycket viktigt organ för överläggningar i utrikespolitiska frågor är därvid Utrikesnämnden där regeringen och företrädare från riksdagen kan komma till tals under de särskilda förutsättningar som gäller där.

Jag noterar att Sverige samverkar med Nato inom Partnerskap för fred och Euroatlantiska partnerskapsrådet sedan 1994, och redan i dag deltar i utbildningar och övningar, liksom att Sverige har stått värd för sådana aktiviteter. Genom avtalet sänder Sverige signaler till omvärlden om en önskan att öka vår förmåga till samverkan med Nato och övriga anslutna länder. Jag anser därför att detta är ett utrikes ärende av större vikt. I de aktuella fallen förelåg det enligt min mening skyldighet att överlägga med Utrikesnämnden inför regeringsbeslut.

3. Närings- och innovationsministerns uttalande i en tidning (avsnitt 5.5)

av Fredrik Eriksson (SD) och Roger Hedlund (SD).

Vi anser inte att det uttalande som närings- och innovationsminister Mikael Damberg gjorde i Dagens industri har den karaktär att det kan bedömas vara endast ett inlägg i den allmänna debatten. Vi vill särskilt peka på det faktum att närings- och innovationsministern uttryckte att Svenskt Näringsliv ”måste” vara öppet och transparent med hur man sköter kontakterna med Sverigedemokraterna. Vid utfrågningen återkom Mikael Damberg flera gånger till att uttalandet ska läsas i ”god tro”. Det framgår emellertid av ingressen till artikeln att uttalandet uppfattats så att ministern ”kräver att Svenskt Näringsliv öppet redovisar sina kontakter med Sverigedemokraterna” samt att ”kontakterna med Sverigedemokraterna riskerar att försämra näringslivets relation med regeringen”. Den enda rimliga tolkningen av uttalandet är enligt vår uppfattning att det förelåg ett hot om sanktioner för det fall att Svenskt Näringsliv inte skulle följa ministerns påbud. Vi konstaterar att det följer av 2 kap. 2 § regeringsformen att ingen av det allmänna får tvingas ge till känna sin åskådning i politiskt hänseende. Genom sitt uttalande anser vi att närings- och innovationsminister Mikael Damberg har agerat på ett sätt som inte är förenligt med denna bestämmelse.

4. Regeringens förberedelse inför och agerande under flyktingsituationen (avsnitt 6.1)

av Fredrik Eriksson (SD) och Roger Hedlund (SD).

Vi har en annan uppfattning än utskottet i detta granskningsärende. Vi ansluter oss inte utan invändningar till utskottets problembeskrivning, ställningstagande eller alla delar i granskningens genomförande och avgränsningar. Eftersom de frågor som tas upp i avsnitt 6.1, 6.3 och 6.4 griper in i varandra väljer vi av rent praktiska skäl att samlat redovisa vår uppfattning i dessa granskningsärenden i reservationen avseende avsnitt 6.4 Nuvarande och föregående regeringens hantering av invandringspolitiken.

5. Förra regeringens hantering av flyktningmottagandet (avsnitt 6.3)

av Fredrik Eriksson (SD) och Roger Hedlund (SD).

Vi har en annan uppfattning än utskottet i detta granskningsärende. Vi ansluter oss inte utan invändningar till utskottets problembeskrivning, ställningstagande eller alla delar i granskningens genomförande och avgränsningar. Eftersom de frågor som tas upp i avsnitt 6.1, 6.3 och 6.4 griper in i varandra väljer vi av rent praktiska skäl att samlat redovisa vår uppfattning i dessa granskningsärenden i reservationen avseende avsnitt 6.4 Nuvarande och föregående regeringens hantering av invandringspolitiken.

6. Nuvarande och föregående regeringens hantering av invandringspolitiken (avsnitt 6.4)

av Fredrik Eriksson (SD) och Roger Hedlund (SD).

Vi har i detta, såväl som i de ärenden som behandlas i avsnitt 6.1 och 6.3, en annan uppfattning än utskottet i övrigt. Vi ansluter oss inte utan invändningar till utskottets problembeskrivning, ställningstagande eller alla delar i de aktuella granskningarnas genomförande och avgränsningar. Av praktiska skäl redovisar vi våra ställningstaganden i detta ärende.

Vad gäller förra regeringen måste det anses vara klarlagt att man hade kunskap om att migrationsströmmarna ökade. Man genomförde till och med medvetna reformer som hade till syfte att öka invandringen till Sverige. Att regeringen hade insikt om att detta skulle leda till utökade statliga och kommunala utgifter till men för samhällets grundläggande uppgifter är klarlagt, bl.a. via dåvarande migrationsminister Tobias Billströms uttalande i media om invandringens volymer, samt genom dåvarande statsministern Fredrik Reinfeldts så kallade ”öppna era hjärtan”-tal (webbplatsen [youtube.com](https://www.youtube.com/watch?v=Reinfeldt:Vi%20kan%20inte%20p%C3%A5verka%20hur%20m%C3%A5nga%20invandrare%20vi%20ska%20ta%20emot) ”Reinfeldt: ’Vi kan inte påverka hur många invandrare vi ska ta emot’) och andra uttalanden i media där han tillstår att man genomfört reformer i syfte att öka inflödet hit. I anslutning till detta tvingas vi även konstatera att dåvarande regeringen på vissa propositioner hade betydligt

kortare remisstid än de tre månader som normalt bör följa på en proposition. Dåvarande regering negligerade regelmässigt invändningar som kom in från remissinstanserna, såsom till exempel minskade incitament att följa lagakraftvunna avvísings- och utvisningsbeslut. Detsamma gällde för de merkostnader förslagen kom att innebära för sjukvården eller för vård och omsorg i övrigt. Likaså att det bedömdes finnas motsättningar i att personer som befinner sig i landet utan tillstånd samtidigt ges rätt till offentligt finansierad utbildning, när huvudprincipen bör vara att endast de personer som har rätt att vistas i Sverige ska ha rätt till utbildning i landet. Det är vidare beklagligt att KU inte hörsammade Sverigedemokraternas önskemål om att kalla förra statsministern till utfrågning, där vi hade önskat att han redogjort för sina och regeringens överväganden kring dessa frågor.

Vi menar att regeringen Reinfeldts hantering av invandringsfrågan under åtta år bidrog till den negativa samhällsutveckling som sedan kom att anta oacceptabla proportioner under nuvarande regering. Det får anses klarlagt att vare sig föregående eller nuvarande regerings omvärldsbevakning har fungerat tillfredsställande. Hade man på allvar granskat de flöden av migranter som rört sig mot och genom Europa samt beaktat den rena ekonomiska vinst det innebär för dem som tar sig till Sverige och får uppehållstillstånd hade det stått uppenbart att strömmarna och inflödet av migranter till vårt land skulle gå från redan ohållbara nivåer till i det närmaste systemkollaps. Det går därför inte att urskulda korta beredningstider under en period där en sedan länge känd och uppenbart emotsedd katastrof blev fullbordad. I synnerhet då migrationsströmmarna till Europa ökade med 43 procent mellan 2013–2014, och bara i juni 2015 ökade antalet migranter som kom landvägen via Turkiet och sedan via den grekiska övärlden med 600 procent enligt UNHCR.

Allvarligt är även det övergrepp som skedde på den kommunala självstyrelsen när regeringen forcerade igenom propositionen ”Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända”. Där åläggs kommunerna att ta emot flyktingar, oavsett folkligt stöd eller praktiska möjligheter. Propositionen hade aldrig behövt läggas om regeringen haft erforderlig beredskap eller om systemet vore så ordnat att den rena sociala turism som migrationen till Sverige ofta utgör inte hade tillåtits. Under alla omständigheter borde propositionen ha återkallats så snart regeringen noterade att andra åtgärder fick avsedd effekt för att minska tillströmningen av migranter. I sammanhanget vill vi anföra att Morgan Johansson uttalat att detta tvångsmedel snarare är att se som en förstärkning av den kommunala självstyrelsen, vilket uppenbart strider mot lagrådets uppfattning.

Det åligger regeringen att säkerställa att deras myndigheter har tillräckliga personella, ekonomiska och andra resurser som krävs för att kunna fullgöra sitt uppdrag på ett adekvat sätt. Det är uppenbart att Migrationsverket misslyckats i sitt uppdrag både vad gäller att producera tillförlitliga prognoser samt att i övrigt hantera inflödet av migranter med avseende på såväl handläggningstid, kvalitet och rättssäkerhet. Ansvaret för detta misslyckande vilar därför ytterst på regeringen där ett särskilt ansvar för att lägga en

finansierad och väl underbyggd budget faller på finansministern. Höstbudgeten för 2016 var kraftigt underfinansierad och ledde till att en extra ändringsbudget med förkortad motionstid lades kort därefter. Detta trots att finansministern och övriga regeringen borde ha varit väl medvetna om den ordinarie budgetens tillkortakommanden och vartåt utvecklingen pekade. Mot bakgrund av detta kan också ifrågasättas om rekvisiteten för dessa åtgärder var uppfyllda.

Statsministern har i media på frågan ”Finns det något tak för hur många flyktingar Sverige kan ta emot” svarat:

”– Nej, det finns ingen gräns. Vi ska ta emot enligt de konventioner vi är bundna av.”

Vid KU:s öppna utfrågning svarade inte statsministern på vilka dessa konventioner var. Regeringen har nu, uppenbarligen motvilligt, minskat möjligheten att ta sig in i Sverige, varför det måste förstås som att det trots allt finns ett tak för hur många flyktingar Sverige kan ta emot. Statsministern har brutit mot saklighetskravet då han antingen ljugit om hur många flyktingar Sverige kan ta emot eller ljugit om att vi är bundna av konventioner att ta emot en ospecificerad mängd flyktingar och vilka konventioner det i så fall är. Detta får betraktas som allvarligt, inte minst sett mot bakgrund av vad just konstitutionsutskottet slagit fast i t.ex. 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.

Både nuvarande och föregående statsminister och regering har enligt vår mening kraftigt brustit i vad som åligger dem och kan därför inte undgå allvarlig kritik.

Särskilt yttrande

Granskningen har föranlett följande särskilda yttrande. I rubriken anges inom parentes vilket avsnitt i utskottets granskning som behandlas i det särskilda yttrandet.

Fråga om statsministern genom decemberöverenskommelsen agerat i strid med regeringsformen (avsnitt 5.1)

Fredrik Eriksson (SD) och Roger Hedlund (SD) anför:

Decemberöverenskommelsen innebar ett alternativt regelverk som var tänkt att sträcka sig över två mandatperioder. Vi beklagar att konstitutionsutskottet inte har velat pröva decemberöverenskommelsens ställning i förhållande till regeringsformen, riksdagsordningen och budgetlagen, då denna typ av parallella regelverk åtminstone inte torde stå i överensstämmelse med gällande formella regelverks intentioner. Detta styrks också av att överenskommelsen ingicks utanför riksdagens ordinarie verksamhet i ett försök att styra riksdagens arbete men även att framstående forskare på området, såsom juridikprofessor och tillika expert på konstitutionell rätt Joakim Nergelius, särskilt har framhållit att en granskning vore önskvärd.

Vi menar att en konsekvens av decemberöverenskommelsen blev att den församling ur vilken regeringen tvingades söka stöd i praktiken begränsades från 349 till 279 ledamöter. På detta sätt svarade regeringen inte längre inför folkviljan på det sätt som den uttrycks genom de allmänna valen. Detta torde i praktiken ha inneburit att decemberöverenskommelsen medförde en förändring av den konstitutionella ordningen. Den togs dessutom fram utan det närmare utredningsarbete som följer av t.ex. ett lagförslags beredning och dess följder var sålunda oklara. Därtill kommer förstås också att väljarna inte gavs möjlighet att ta ställning till decemberöverenskommelsen.

När nu ingen granskning blev aktuell kan konstitutionsutskottet inte heller tillfredsställande utreda om och i vilken mån statsministern i stället borde ha använt sig av de verktyg som regeringsformen erbjuder när en regering inte har stöd för sin politik i riksdagen, såsom att avgå, öppna för en ny talmansrunda eller utlysa ett extra val. Irreguljära uppgörelser, såsom decemberöverenskommelsen, riskerar nu att i fortsättningen få en större roll, med möjligen ännu mer långtgående åsidosättanden av befintligt formellt regelverk. Vi menar att genom att avstå från att granska decemberöverenskommelsen stärker konstitutionsutskottet dess, och i framtiden kanske liknande uppgörelser, rättsliga ställning samt tenderar att skänka den och liknande uppgörelser rättslig legitimitet. Denna typ av irreguljära uppgörelser riskerar att hamna i en konstitutionell gråzon, vilket torde stå i direkt motsatsförhållande till en grundlags intentioner. Vi menar att statsministern

genom decemberöverenskommelsen sannolikt åsidosatt de demokratiska principer som den svenska parlamentarismen normalt grundar sig på.