



## Granskningsbetänkande

---

### Inledning och sammanfattning

#### **Konstitutionsutskottets granskning**

Enligt 13 kap. 1 § regeringsformen ska konstitutionsutskottet granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Utskottet har rätt att för detta ändamål få ut protokollen över beslut i regeringsärenden, handlingar som hör till dessa ärenden samt regeringens övriga handlingar som utskottet finner nödvändiga för sin granskning. Till grund för den granskning som nu redovisas har utskottet haft tillgång till bl.a. material som har tagits fram av utskottets kansli och av Regeringskansliet. Delar av det skriftliga utredningsmaterialet redovisas i bilaga A1.1.1–4.13.2.

För att inhämta ytterligare upplysningar har utskottet hållit ett antal utfrågningar. Uppteckningar från utfrågningarna finns i bilaga B1–8.

Under innevarande riksmöte har utskottet bordlagt två granskningsanmälningar i avvaktan på pågående rättsprocesser (utskottets särskilda protokoll 2016/17:21 §§ 1 och 6). Den ena gäller regeringens beslut att inte återkalla en anmälan av markområden till Natura 2000-nätverket (dnr 781-2016/17) och den andra gäller dåvarande finansministerns relation till ett skogsbolag (dnr 1130-2016/17).

I det följande lämnas först en kort beskrivning av betänkandets disposition och en sammanfattning av resultaten av den genomförda granskningen. De olika granskningsärendena behandlas därefter i betänkandets huvudavsnitt. Därpå följer en reservation (SD, -) och två särskilda yttranden (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. 2016/17:KU10).

Det aktuella betänkandet inleds med ett kapitel där vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen behandlas. Därefter följer ett kapitel om

handläggningen av vissa regeringsärenden m.m. I därpå följande kapitel behandlas vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen och statliga bolag. Betänkandet avslutas med ett kapitel där vissa frågor om statsråds tjänsteutövning m.m. tas upp. Kapitelindelningen följer ärendenas huvudsakliga karaktär.

## Vissa resultat av granskningen

### *Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen*

Utskottet har granskat den av regeringen *aviserade investeringen i Nobel Center i Stockholm*. I granskningen konstateras att regeringens pressmeddelande innebär ett besked om att regeringen avser att bidra till driften av ett sådant center när det har öppnat utan att frågan om var centret ska ligga närmare berörs. Pressmeddelandet saknar dock information om att en delfinansiering förutsätter beslut av riksdagen, varför det riskerar att ge ett felaktigt intryck. Utskottet framhåller vikten av att informationen i pressmeddelanden ger en korrekt och rättvisande bild av ärendets status.

Vidare har utskottet granskat åtgärder för att säkerställa *tidigare statsråds medverkan i konstitutionsutskottets granskning*. Granskningen visar att statsministern har ställt krav på tillträdande statsråd att medverka i konstitutionsutskottets granskning efter att de lämnat uppdraget som statsråd. Åtagandena från statsråden var först inte undertecknade, vilket inte var tillfredsställande, men utskottet välkomnar att statsministern nu har sett till att införa en ordning i enlighet med utskottets tidigare ställningstagande.

I granskningen av *regeringens resultatredovisning i budgetpropositionen* inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd framhåller utskottet vikten av mål- och resultatdialogen mellan regeringen och riksdagen, vilken förs i regeringens budgetproposition och framför allt i riksdagsutskottets budgetbetänkanden. Utskottet har i granskningen inte något att anföra mot regeringens agerande.

När det gäller *justitie- och migrationsministerns samråd med EU-nämnden om ett meddelande från kommissionen* om gemensamt asylsystem och ökade möjligheter till laglig inresa till Europa anför utskottet att informella lunchdiskussioner inte omfattas av samrådsskyldigheten. Ståndpunkter som i och för sig inte omfattas av samrådsskyldighet bör enligt utskottet ändå vara förenliga med vad som tidigare har förankrats i EU-nämnden. Granskningen visar att de ståndpunkter som statsrådet förde fram vid den informella lunchdiskussionen var inom ramen för vad som hade förankrats i EU-nämnden.

Vidare har *kultur- och demokratiministerns agerande i ministerrådet* granskats av utskottet. Vid antagandet av rådsslutsatserna gjorde statsrådet inte något uttalande för att betona att kulturpolitiken är en nationell angelägenhet. Utskottet framhåller vikten av att en ståndpunkt som förankrats i EU-nämnden fullföljs fullt ut i rådet. Om regeringen inte agerar i enlighet med nämndens ställningstaganden ska skälen för avvikelser tydligt redovisas i den skriftliga

återrapporten. Enligt utskottet var återrapporteringen till EU-nämnden i den aktuella frågan ofullständig.

*Förhandlingarna om EU:s nya vapendirektiv* har granskats av utskottet. Granskningen visar att regeringen har gett uttryck för en ståndpunkt som har varit i linje med vad som förankrats i EU-nämnden.

Även *förhandlingarna om fiskemöjligheter i Östersjön* har granskats. Vad som framkommit ger inte grund för någon annan slutsats än att den ståndpunkt som framfördes av statsrådet var i linje med den ståndpunkt som hade förankrats i EU-nämnden. Utskottet framhåller vikten av att informationen och diskussionen under ett samråd i EU-nämnden bidrar till att klargöra relevanta sakförhållanden, i syfte att skapa tydlighet kring innehållet i EU-nämndens mandat. Att eventuella oklarheter klaras ut är en angelägenhet för både EU-nämnden och regeringen. *Särskilt yttrande SD, -*

Granskningen av *ministern för internationellt utvecklingssamarbete och klimats agerande vid ett informellt ministermöte* ger inte grund för någon annan slutsats än att de inlägg som statsrådet gjorde var i linje med de ståndpunkter som hade förankrats i EU-nämnden.

#### *Handläggning av vissa regeringsärenden m.m.*

Hanteringen av *överklagade strandskyddsärenden* har granskats av utskottet. På grund av lagändringar 2009 och de följande översynsuppdragen till länsstyrelserna ökade antalet ärenden kraftigt vid årsskiftet 2014/15. Utskottet understryker vikten av att det vid lagändringar och översyner som bedöms medföra en ökad ärendetillströmning genomförs gedigna analyser av resursbehovet inom Regeringskansliet för att så långt det är möjligt bereda organisationen på att kunna ta hand om den ökade ärendemängden och därmed hålla nere handläggningstiderna. Blir resursbehovet större än väntat måste åtgärder för att möta behovet vidtas skyndsamt. Det ankommer på departementschefen och, ytterst, Regeringskansliets chef att hantera detta, vilket i granskningen gäller både den nuvarande och tidigare regeringen. I det aktuella överklagandeärendet gick det drygt 1 år och 4 månader från att ärendet kom in till departementet till att kompletteringar begärdes, och en sådan tidsåtgång är enligt utskottet inte acceptabel.

I granskningen *Rekrytering av en statssekreterare vid Utbildningsdepartementet* har utskottet fått svar på frågor om vilket beslutsunderlag som fanns när regeringen fattade beslut om utnämningen och på frågor om jäv, och granskningen ger inte anledning till något uttalande av utskottet. *Särskilt yttrande SD, -*

En granskning gäller *Utrikesdepartementets hantering av säkerhetsråds-kampanjen*. Utskottet anför att det inte är acceptabelt med en sådan utestående balans i diarieföringen, som framkommit i granskningen. Vad gäller utfästelser till andra länder och s.k. röstbyten under kampanjen har det inte framkommit något som tyder på att arbetet har bedrivits i strid med gällande regelverk och praxis. Vissa klarlägganden har gjorts avseende finansieringen

av kampanjen och aktiviteter som uppmärksammats av utskottet. Dac-reglerna om avräkning för bistånd har, såvitt framkommit, följts.

Vidare har utskottet granskat *hanteringen av beslut om anskaffning av ubåtar*. När det gäller information om ubåtsbeställningen till riksdagen har utskottet på formella grunder inte något att anföra mot försvarsministrarnas och regeringens agerande. Utskottet noterar dock att oklarheter hade förebyggts om försvarsministern lämnat viss information i ett tidigare skede än vad som nu gjordes. Granskningen har även omfattat regeringens hantering av kostnadsramen som fastställts av riksdagen respektive själva bemyndigandet om anskaffning av nya ubåtar. Utskottet har på formella grunder inget att anföra i den förra delen. I den senare delen konstaterar utskottet att nuvarande och tidigare regeringar har valt att begära riksdagens mandat för vissa enskilda materielanskaffningar av större och mer strategisk betydelse. Utskottet anser att detta är en lämplig ordning och att det i sådana fall givetvis är viktigt att regeringens beslut håller sig inom ramen för bemyndigandet. Riksdagen bemyndigade i juni 2010 regeringen att under 2010 besluta om anskaffning av två ubåtar, vilket regeringen sedan gjorde i juli 2010. I maj 2014 upphävde regeringen sitt beslut från juli 2010, och i mars 2015 beslutade den att bemyndiga Försvarsmakten att beställa produktion och byggnation av nya ubåtar. Enligt utskottets bedömning har de beslut som fattats av regeringen inte varit av sådant slag att beställningen av nya ubåtar borde underställts riksdagen på nytt, utan de får anses rymmas inom ramen för den process som igångsattes 2010 utifrån riksdagens då givna bemyndigande. Utskottet vill ändå framhålla vikten av att regeringen tydligt anger vilket anskaffningsbemyndigande som ligger till grund när den redovisar olika åtgärder inom ett större materielanskaffningsprojekt på försvarsområdet för riksdagen samt att regeringen löpande informerar riksdagen om hur ett sådant projekt utvecklas och vilken inriktning projektet får inom bemyndigandets ram.

Utskottet har också granskat *hanteringen av begäran om att få ta del av en analys inom Finansdepartementet*. Inom departementet gjordes bedömningen att handlingen var ett internt arbetsmaterial och att det inte fanns någon allmän handling att lämna ut. Utskottet finner inte skäl att ifrågasätta den bedömningen. Någon upplysning om möjligheten att begära prövning av beslutet tycks inte ha lämnats i samband med beskedet, vilket noteras av utskottet.

Granskningen *Hantering av ett brev från en EU-kommissionär* ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

### *Vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen och statliga bolag*

I granskningen av *kultur- och demokratiministerns hantering av frågor rörande en nationell samordnare* konstaterar utskottet att statsrådet fattade beslutet om anställning av den aktuella tjänstemannen hos samordnaren och att det i beslutet även ingick anställningsvillkor. Beslutet bereddes i enlighet

med Kulturdepartementets rutiner och grundades bl.a. på samordnarens bedömning. Utskottet, som noterar de särskilda omständigheter som förekommit men som inte gör en prövning av tillsättningens lämplighet i det enskilda fallet, framhåller att statsrådet är ytterst ansvarig för att den aktuella tjänsten tillsatts efter sakliga och objektiva grunder samt för att det inte tagits hänsyn till ovidkommande omständigheter. Statsrådets uttalanden i en tidningsintervju kunde tolkas som att anställningsbeslutet hade fattats av samordnaren, vilket alltså inte varit fallet. Utskottet framhåller vikten av att statsråds uttalanden är korrekta. Granskningen har också visat att samordnaren inte har avgett någon årlig arbetsredogörelse till Regeringskansliet. Statsrådet har framhållit att Regeringskansliet har fått information om utredningens arbete på annat sätt. Utskottet finner likväl, särskilt mot bakgrund av det som har framkommit om brister i samordnarens verksamhet, anledning att betona vikten av att departementen håller sig tillräckligt underrättade om förhållandena i kommittéerna för att kunna vidta åtgärder om så krävs.

Utskottet har granskat den förra regeringens *utövande av ägandet i Nordea avseende etik i kundverksamheten*. Att verksamheten inom Nordea under den tid banken var delägd av staten ifrågasatts illustrerar vikten av att regeringen verkar för att de etiska reglerna i statens ägarpolicy tillämpas i statligt delägda bolag, enligt utskottet. I vilken mån regeringen verkade för att Nordea skulle tillämpa statens ägarpolicy och om regeringen, i förlängningen, levde upp till sina åtaganden gentemot riksdagen är inte klarlagt eftersom dokumentation som kan påvisa det, som efterfrågats av utskottet i granskningen, inte har påträffats i Regeringskansliet. Utskottet anser att regeringen borde ha dokumenterat på vilket sätt den i samråd med övriga ägare verkade för att policyn skulle tillämpas av Nordea.

Vidare har hanteringen av *försäljningen av Vattenfalls brunkolsverksamhet* granskats. Av utredningen framgår att regeringen vid ägarsamordningen enbart skulle ta ställning till förslaget från Vattenfalls styrelse om att bolaget skulle avyttra brunkolsverksamheten. Vid den aktuella tidpunkten pågick även en miljödiskussion där frågan var om man skulle säga nej till en försäljning och i stället låta brunkolet vara kvar i marken, men den frågan var inte aktuell inom ramen för ägarsamordningen. Närings- och innovationsministern har i uttalanden till utskottet anfört att frågan gällde att säga ja eller nej till den transaktion som Vattenfalls styrelse hade beslutat om. Av granskningen har det framgått att det var möjligt att säga nej till avyttringen utan att ändra uppdraget för Vattenfall. Utskottet framhåller vikten av att statsråds uttalanden grundas på uppgifter som är korrekta.

Granskningen *Direktiv till Trafikverket inför den nationella transportinfrastrukturplanen 2018–2029* ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

*Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning m.m.*

Granskningen av *utrikesministerns relation till ett fackförbund* visar inte att det förekommit några brister i fråga om jäv för statsrådet. Härutöver noterar utskottet att ett brev blev diariefört först omkring en månad efter att det kom in till Regeringskansliet. Utskottet framhåller att utskottet i flera granskningar de senaste åren har noterat att man inom Regeringskansliet har dröjt med att diarieföra inkomna skrivelser.

När det gäller *försvarsministerns relation till en militär stiftelse* noterar utskottet att den lägenhet som försvarsministern hyr ägs av stiftelsen och att styrelsen för stiftelsen utses av chefen för Försvarsmakten. Granskningen visar inte att det förekommit några brister i fråga om jäv för statsrådet. Statssekreteraren vid Försvarsdepartementet ansvarade för myndighetsdialogen med Försvarsmakten med anledning av en revisionsrapport, där frågor om relationen mellan Försvarsmakten och stiftelsen berörs. Statssekreteraren var tidigare anställd i Försvarsmaktens ledning och dessutom styrelseledamot i stiftelsen, och utskottet anser att lämpligheten i att statssekreteraren gavs ansvaret för myndighetsdialogen i frågor som gällde relationen mellan Försvarsmakten och stiftelsen kan ifrågasättas. Utskottet anser också att det kan finnas skäl för regeringen att överväga behovet av att tillhandahålla bostäder åt statsråd som inte är bosatta i Stockholmsområdet.

I granskningen *Fråga om försök att påverka programinnehållet i Sveriges Television* framgår det av utredningen att en tjänsteman i Regeringskansliet haft kontakter med företrädare för ett av SVT:s nyhetsprogram. Enligt utskottet är kontakter med medier ett naturligt inslag i arbetet i Regeringskansliet, och de är ofta inriktade på kontroll av faktauppgifter eller på att Regeringskansliet ges tillfälle att förbereda sig inför ett inslag som rör regeringen. En allmän utgångspunkt är att kontakterna sker med utgångspunkten att den redaktionella självständigheten inte träds förnär. Vid kontakter med public service-företag tillkommer att dessa sänder program med stöd av tillstånd från regeringen, och som utskottet tidigare framhållit har alla som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen att iakta en hög grad av försiktighet när det gäller agerandet i förhållande till den som är föremål för en myndighets beslut. Vidare anför utskottet att regeringen och statsråden inför riksdagen har ansvar för verksamheten inom Regeringskansliet. De aktuella kontakterna ägde enligt uppgift vid utfrågningen rum utan utbildningsministerns kännedom. Utskottet noterar att utbildningsministern vidtog åtgärder när han blev informerad om kontakterna. I granskningen har det även väckts frågor kring ansvarsfördelningen inom Regeringskansliet. Utskottet understryker vikten av att ansvarsfördelningen mellan Statsrådsberedningen och departementen är tydlig för personer som tillfälligt utför vissa arbetsuppgifter, inklusive hur chefsansvaret i förhållande till dessa personer är fördelat. Även vikten av en tydlig gränsdragning mellan å ena sidan Regeringskansliets uppgifter att bereda regeringsärenden och i övrigt biträda regeringen och statsråden och å andra sidan rent partipolitiska uppgifter framhålls av utskottet.

Utskottet har även granskat *användningen av Utrikesdepartementets Twitterkonto*. En tjänsteman vid departementet publicerade av misstag ett privat Twittermeddelande av partipolitisk karaktär på departementets Twitterkonto. Utskottet noterar att meddelandet inte var avsett som information från myndigheten och att det togs bort direkt när misstaget upptäcktes. Departementet har vidtagit konkreta åtgärder med anledning av den aktuella händelsen. Utskottet, som konstaterar att publiceringen av det aktuella Twittermeddelandet inte är förenlig med de rutiner och den policy som finns i departementet, förutsätter att det inträffade inte kommer att upprepas.

När det gäller *infrastrukturministerns ansvar för en statssekreterares resor* noterar utskottet att statsrådet inte har haft insyn i sin statssekreterares resor, trots att statssekreteraren var hennes närmaste medarbetare. Utskottet konstaterar dock att statsrådet ingrep skyndsamt då situationen kom till hennes kännedom.

I granskningen av *statsministerns och utrikesministerns användning av ordet diktatur* konstaterar utskottet att formuleringarna skiljer sig åt i olika uttalanden. Samtidigt måste det finnas utrymme att anpassa och nyansera uttalanden utifrån förutsättningarna i olika situationer. Sammantaget kan enligt utskottet de gjorda uttalandena inte anses oförenliga med de krav som från utskottets synpunkt kan ställas på utrikespolitiska uttalanden.

Vidare har utskottet granskat *statsministerns uttalanden om ett politiskt parti*. I sitt ställningstagande tar utskottet upp att det i flera granskningsanmälningar gjorts gällande att statsråds uttalanden strider mot saklighetskravet i regeringsformen. Utskottet konstaterar att endast en del av regeringens verksamhet omfattas av saklighetskravet i regeringsformen och att saklighetskravet därför inte generellt kan tillämpas i granskningen av statsråds uttalanden. En självklar utgångspunkt är att uttalandena ska vara korrekta, vilket inte utesluter att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat och polemiskt. De i granskningen aktuella uttalandena gjordes under två partiledardebatter. Båda debatterna var av generellt politiskt slag, även om sammanhangen skilde sig åt. När det gäller partiledardebatten i kammaren konstaterar utskottet att statsministerns påstående om hur ett partis ledamöter hade lagt sina röster i kammaren på sin budgetmotion var felaktigt. Som utgångspunkt gäller att uttalanden av statsråd ska vara korrekta. I det aktuella fallet ska det emellertid även beaktas att uttalandet gjordes under en pågående debatt.

En annan granskning gäller *inrikesministerns uttalanden efter överläggning i riksdagen om en europeisk gränsbevakning*. Utskottet konstaterar att statsrådet under intervjun med en nyhetsbyrå lämnade felaktiga uppgifter när det gällde stödet i riksdagen och att statsrådet ansvarar för att uppgifterna han lämnar är korrekta. Därutöver framgår av granskningen att statsrådet lämnade felaktiga uppgifter i samband med en utfrågning i konstitutionsutskottet våren 2016. Det inträffade innebär att statsrådet har

brustit i sitt uppgiftslämnande till utskottet och därmed försvårat den konstitutionella kontrollen.

*Ministern för högre utbildning och forsknings uttalande om ett tv-program* har också granskats. Uttalandet tog sikte på hur bl.a. forskningsresultat sprids och görs tillgängliga för allmänheten, och någon avsikt att påverka den redaktionella självständigheten fanns inte. Några särskilda tryck- och yttrandefrihetsrättsliga överväganden gjordes inte inför den aktuella intervjun. Mot bakgrund av vad utskottet tidigare uttalat om statsråds relationer till public service-företagen framhåller utskottet att statsråd alltid bör överväga eventuella tryck- och yttrandefrihetsrättsliga aspekter innan de uttalar sig offentligt om publicistiska beslut av t.ex. SVT.

I granskningen av *justitie- och migrationsministerns uttalande om rikspolischefen* konstaterar utskottet att uttalandet gjordes i samband med frågor om statsrådets förtroende för en myndighetschef efter att myndighetschefen hade uttalat sig i media. Enligt utskottet står det självfallet ett statsråd fritt att i varje läge när så bedöms lämpligt uttala sitt förtroende för en myndighetschef. Att anmälningar inkommit till bl.a. Åklagarmyndigheten med anledning av myndighetschefens uttalande var inte känt av statsrådet. Statsrådets uttalande tog därmed inte sikte på någon rättsprocess eller annat förfarande, och det gjordes inte heller i medvetande om att det pågick utredningar. *Reservation SD, -*

Utskottet har också granskat *kultur- och demokratiministerns debattartikel om reklamskatten*. Utskottet konstaterar att riksdagens tillkännagivande om reklamskatten gjordes i april 2002, varför uppgiften i debattartikeln om att riksdagens majoritet gav den tidigare borgerliga regeringen i uppdrag att avskaffa reklamskatten är felaktig. När det gäller beskrivningen av den tidigare regeringens arbete med reklamskatten konstaterar utskottet att debattartikeln kunde uppfattas på olika sätt i förhållande till de åtgärder som regeringen vidtog. Utskottet uppmärksammar i sammanhanget att det i en debattartikel finns större möjligheter att kontrollera sakförhållanden och överväga formuleringar än vid muntliga uttalanden.

*Dåvarande migrationsministerns uttalande om uppehållstillstånd för lokalanställda tolkar i Afghanistan* har också granskats. Enligt utskottet synes uttalandet ge uttryck för den generella uppfattningen, att ansökningar om uppehållstillstånd prövas utifrån den enskildes skyddsbehov. Samtidigt pågick en diskussion om just de afghanska tolkarnas situation och möjlighet att få uppehållstillstånd i Sverige, och uttalandet får ses mot den bakgrunden. Utskottet anför att ett statsråd måste iakta viss försiktighet när det gäller uttalanden som tar sikte på myndighetsutövning mot enskilda eller tillämpning av lag. Den aktuella frågan kom att lösas genom en ordning som uttalandet inte berörde. Det är självklart angeläget att statsråds uttalanden ger en så fullständig bild som möjligt av relevanta omständigheter.

Härutöver har utskottet granskat *inrikesministerns uttalanden om datalagring*, som inte ger anledning till något uttalande av utskottet.



# Innehållsförteckning

Utskottets anmälan.....	12
1 Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen .....	13
1.1 Aviserad investering i Nobel Center i Stockholm .....	13
Ärendet.....	13
Utredning i ärendet .....	13
Utskottets ställningstagande.....	15
1.2 Tidigare statsråds medverkan i konstitutionsutskottets granskning .....	16
Ärendet.....	16
Utredning i ärendet .....	17
Utskottets ställningstagande.....	22
1.3 Regeringens resultatredovisning i budgetpropositionen .....	22
Ärendet.....	22
Utredning i ärendet .....	23
Utskottets ställningstagande.....	30
1.4 Justitie- och migrationsministerns samråd med EU-nämnden om ett meddelande från kommissionen .....	30
Ärendet.....	30
Utredning i ärendet .....	32
Utskottets ställningstagande.....	52
1.5 Kultur- och demokratiministerns agerande i ministerrådet.....	53
Ärendet.....	53
Utredning i ärendet .....	54
Utskottets ställningstagande.....	62
1.6 Förhandlingarna om EU:s nya vapendirektiv .....	63
Ärendet.....	63
Utredning i ärendet .....	64
Utskottets ställningstagande.....	92
1.7 Förhandlingarna om fiskemöjligheter i Östersjön .....	92
Ärendet.....	92
Utredning i ärendet .....	93
Utskottets ställningstagande.....	107
1.8 Ministern för internationellt utvecklingssamarbete och klimats agerande vid ett informellt ministermöte.....	108
Ärendet.....	108
Utredning i ärendet .....	109
Utskottets ställningstagande.....	120
2 Handläggning av vissa regeringsärenden m.m. ....	121
2.1 Överklagande av strandskyddsärende.....	121
Ärendet.....	121
Utredning i ärendet .....	122
Utskottets ställningstagande.....	134
2.2 Rekrytering av en statssekreterare vid Utbildningsdepartementet .....	135
Ärendet.....	135
Utredning i ärendet .....	136
Utskottets ställningstagande.....	143
2.3 Utrikesdepartementets hantering av säkerhetsråds kampanjen.....	143
Ärendet.....	143

Utredning i ärendet .....	144
Utskottets ställningstagande.....	169
2.4 Hantering av beslut om anskaffning av ubåtar .....	170
Ärendet.....	170
Utredning i ärendet .....	171
Utskottets ställningstagande.....	187
2.5 Hantering av begäran om att få ta del av en analys inom Finansdepartementet.....	188
Ärendet.....	188
Utredning i ärendet .....	189
Utskottets ställningstagande.....	194
2.6 Hantering av ett brev från en EU-kommissionär .....	195
Ärendet.....	195
Utredning i ärendet .....	196
Utskottets ställningstagande.....	201
3 Vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen och statliga bolag .....	202
3.1 Kultur- och demokratiministerns hantering av frågor rörande en nationell samordnare .....	202
Ärendet.....	202
Utredning i ärendet .....	202
Utskottets ställningstagande.....	216
3.2 Direktiv till Trafikverket inför den nationella transportinfrastrukturplanen 2018–2029 .....	217
Ärendet.....	217
Utredning i ärendet .....	218
Utskottets ställningstagande.....	226
3.3 Utövande av ägandet i Nordea avseende etik i kundverksamheten .....	226
Ärendet.....	226
Utredning i ärendet .....	227
Utskottets ställningstagande.....	237
3.4 Försäljningen av Vattenfalls brunkolsverksamhet .....	238
Ärendet.....	238
Utredning i ärendet .....	239
Utskottets ställningstagande.....	265
4 Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning m.m. ....	266
4.1 Utrikesministerns relation till ett fackförbund .....	266
Ärendet.....	266
Utredning i ärendet .....	266
Utskottets ställningstagande.....	275
4.2 Försvarsministerns relation till en militär stiftelse.....	275
Ärendet.....	275
Utredning i ärendet .....	276
Utskottets ställningstagande.....	288
4.3 Fråga om försök att påverka programinnehållet i Sveriges Television .....	289
Ärendet.....	289
Utredning i ärendet .....	289
Utskottets ställningstagande.....	298
4.4 Användningen av Utrikesdepartementets Twitterkonto .....	299

Ärendet.....	299
Utredning i ärendet .....	300
Utskottets ställningstagande.....	309
4.5 Infrastrukturministrernas ansvar för en statssekreterares resor .....	309
Ärendet.....	309
Utredning i ärendet .....	310
Utskottets ställningstagande.....	315
4.6 Statsministrernas och utrikesministrernas användning av ordet diktatur .....	315
Ärendet.....	315
Utredning i ärendet .....	316
Utskottets ställningstagande.....	324
4.7 Statsministrernas uttalanden om ett politiskt parti .....	324
Ärendet.....	324
Utredning i ärendet .....	325
Utskottets ställningstagande.....	332
4.8 Inrikesministrernas uttalanden efter överläggning i riksdagen om en europeisk gränsbevakning.....	333
Ärendet.....	333
Utredning i ärendet .....	333
Utskottets ställningstagande.....	338
4.9 Ministern för högre utbildning och forsknings uttalande om ett tv-program .....	339
Ärendet.....	339
Utredning i ärendet .....	339
Utskottets ställningstagande.....	342
4.10 Justitie- och migrationsministrernas uttalande om rikspolischefen ....	342
Ärendet.....	342
Utredning i ärendet .....	343
Utskottets ställningstagande.....	348
4.11 Kultur- och demokratiministrernas debattartikel om reklamskatten .....	349
Ärendet.....	349
Utredning i ärendet .....	349
Utskottets ställningstagande.....	352
4.12 Inrikesministrernas uttalanden om datalagring .....	353
Ärendet.....	353
Utredning i ärendet .....	355
Utskottets ställningstagande.....	362
4.13 Dåvarande migrationsministrernas uttalande om uppehållstillstånd för lokalanställda tolkar i Afghanistan.....	362
Ärendet.....	362
Utredning i ärendet .....	363
Utskottets ställningstagande.....	374
Reservation .....	375
Justitie- och migrationsministrernas uttalande om rikspolischefen (avsnitt 4.10) .....	375
Särskilda yttranden .....	376
1. Förhandlingarna om fiskemöjligheter i Östersjön (avsnitt 1.7).....	376
2. Rekrytering av en statssekreterare vid Utbildningsdepartementet (avsnitt 2.2) .....	376

## Utskottets anmälan

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

Stockholm den 8 juni 2017

På konstitutionsutskottets vägnar

*Andreas Norlén*

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

Laila Naraghi (S) har inte deltagit i behandlingen av avsnitten 2.3, 4.1, 4.4 och 4.6. Berit Högman (S) har deltagit i beslutet i dessa avsnitt.

# 1 Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen

## 1.1 Aviserad investering i Nobel Center i Stockholm

### **Ärendet**

#### *Anmälan*

I en anmälan som kom in till konstitutionsutskottet (dnr 769-2016/17), *bilaga A1.1.1*, begärs att konstitutionsutskottet granskar regeringens beslut att bidra till driften av ett Nobel Center med 40 miljoner kronor per år från det att det öppnar och tre år framåt.

Anmälaran anför i huvudsak följande. Beslutet att stödja Nobel Center föregår den oberoende prövningen av Stockholms stads förslag till detaljplan. Ett flertal intressenter har överklagat beslutet om detta förslag, och överklagandet ska prövas av länsstyrelsen och troligen därefter av domstol. Eftersom länsstyrelsen är en självständig myndighet under regeringen förefaller det olämpligt att regeringen föregår den hantering som ska ske där. Det är vidare tveksamt om regeringen har rätt att utlova statens stöd till ett projekt vars planer inte har vunnit laga kraft.

Det bör därmed enligt anmälaran granskas om regeringen genom sitt agerande försöker påverka såväl den egna myndighetens agerande som den kommande prövningen i rättsliga instanser.

#### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen ligger bl.a. ett pressmeddelande från Regeringskansliet, *bilaga A1.1.2*, och en promemoria som har upprättats inom Utbildningsdepartementet, *bilaga A1.1.3*.

### **Utredning i ärendet**

#### *Planerna på ett Nobel Center*

I december 2011 undertecknade Nobelstiftelsen och Stockholms stad en principöverenskommelse om att verka för att ett Nobel Center byggs på Blasieholmen i Stockholm. Byggnaden, som planeras att bli ca 26 000 m<sup>2</sup>, är avsedd att inrymma bl.a. ett Nobelmuseum, restauranger och lokaler för seminarier, konferenser m.m. Marken där Nobel Center ska byggas ägs av Stockholms stad. Efter en arkitektävling utsågs det vinnande bidraget i april 2014.

Stockholms stad beslutade den 25 april 2016 att anta en detaljplan för marken. Beslutet överklagades av bl.a. Statens fastighetsverk. Länsstyrelsen

beslutade den 8 februari 2017 att avslå överklagandena. Beslutet har överklagats till Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt.

Stockholms stads beslut om detaljplan är också föremål för laglighetsprövning enligt 10 kap. 8 § kommunallagen (1991:900). Förvaltningsrätten i Stockholm avtog den 29 november 2016 överklagandena av sammanlagt 175 personer. Domen är överklagad till Kammarrätten i Stockholm, som i februari 2017 meddelade prövningstillstånd.

### *Regeringens avsikt att bidra till driften av Nobel Center*

I ett pressmeddelande från Regeringskansliet den 23 november 2016 (bilaga A1.1.2) meddelades att staten kommer att bidra till Nobel Centers drift med 40 miljoner kronor per år fr.o.m. att centret öppnar och tre år framåt. I pressmeddelandet anfördes bl.a. att regeringen bedömer att Nobel Center kan förväntas få en betydande roll och ge positiva effekter för forskning och utbildning i hela Sverige, och att centret kan förväntas fylla en central funktion för kultur och vetenskap.

I den forskningspolitiska propositionen (prop. 2016/17:50 Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft s. 103 f.) anför regeringen bl.a. följande. Nobelpriset spelar en avgörande roll för bilden av Sverige som ett ledande forskningsland. Det omfattande arbetet med att utse pristagare och den bredare verksamhet som nu byggs upp kring priset ger också det svenska forskarsamhället fördelar. Nobel Center kommer att vara basen för den utåtriktade verksamheten som utgår från Nobelpriset. Där kommer forskningens betydelse för Sveriges framtid och välfärd att lyftas fram. Regeringen ser därför positivt på att tillsammans med Stockholms stad bidra till verksamheten vid ett nytt och större Nobelmuseum.

Regeringen beräknade i budgetpropositionerna för 2015<sup>1</sup> och 2016 att anslaget 8:3 Bidrag till vissa museer skulle komma att tillföras ytterligare 20 miljoner kronor under åren 2018–2020 för det nya Nobel Prize Center (prop. 2014/15:1 utg.omr. 17 s. 135 och prop. 2015/16:1 utg.omr. 17 s. 138). I budgetpropositionen för 2017 har ramen för anslaget beräknats öka med samma belopp för åren 2018–2020 jämfört med 2017, dock utan att det där preciseras vad dessa extra medel avser.

Även den tidigare regeringen anförde att den såg positivt på att ett Nobelcenter byggs i Stockholm och att den avsåg att tillskjuta medel för centrets drift (prop. 2012/13:1 utg.omr. 17 s. 28).

### *Gällande ordning*

Länsstyrelserna är statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen. Förvaltningens självständighet regleras i 12 kap. 2 § regeringsformen, som föreskriver att ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns

<sup>1</sup> I den flerpartimotion (M, C, FP, KD) som väcktes med anledning av budgetpropositionen för 2015 och som antogs av riksdagen hösten 2014 anfördes ingenting om Nobel Center (mot. 2014/15:2358).

beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag.

Av 11 kap. 3 § regeringsformen följer vidare att ingen myndighet, inte heller riksdagen, får bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall.

Varje medlem av en kommun har enligt 10 kap. 8 § kommunallagen (1991:900) rätt att få lagligheten av ett kommunalt beslut prövad genom att överklaga beslutet till förvaltningsrätten (laglighetsprövning). Ett beslut ska upphävas av domstolen om det inte tillkommit i laga ordning, om det hänförs sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen, om det strider mot lag eller annan författning, eller om det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter.

### *Promemoria från Regeringskansliet*

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på vissa frågor. Som svar överlämnades den 7 mars 2017 en promemoria som har upprättats inom Utbildningsdepartementet (bilaga A1.1.3). Av svars-promemorian framgår följande.

Något beslut om delfinansiering av driften av ett Nobelcenter har inte fattats. Uttalandet i pressmeddelandet den 23 november 2016 tar sin utgångspunkt i uttalandena i den forskningspolitiska propositionen om att regeringen ser positivt på att tillsammans med Stockholms stad bidra till verksamheten vid ett nytt och större Nobelmuseum.

Något villkor, t.ex. i fråga om var museet ska ligga eller att beslutet om detaljplan först ska ha vunnit laga kraft, har regeringen inte ställt upp. Varken regeringen eller något enskilt statsråd har uttalat något med avsikt att påverka den rättsliga prövningen av beslutet om detaljplan.

En förutsättning för att ett Nobel Center ska få bidrag efter 2017 är att riksdagen avsätter medel för detta.

### **Utskottets ställningstagande**

Den pågående rättsprocessen gäller huruvida ett framtida Nobel Center ska ligga på Blasieholmen i Stockholm. Utskottet konstaterar att regeringens pressmeddelande innebär ett besked om att regeringen avser att bidra till driften av ett sådant center när det har öppnat utan att frågan om var centret ska ligga närmare berörs. Utskottet konstaterar härutöver att en sådan delfinansiering förutsätter ett beslut av riksdagen men att pressmeddelandet saknar information om detta. Pressmeddelandet riskerar därmed att ge ett felaktigt intryck. Utskottet vill framhålla vikten av att informationen i pressmeddelanden ger en korrekt och rättvisande bild av ärendets status.

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

## 1.2 Tidigare statsråds medverkan i konstitutionsutskottets granskning

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2634-2015/16), *bilaga A1.2.1*, begärs att konstitutionsutskottet granskar statsministerns efterlevnad av utskottets uttalande vad gäller tidigare statsråds medverkan i utskottets granskning.

Våren 2014 avböjde ett tidigare statsråd utskottets upprepade inbjudningar till utfrågning. I anmälan hänvisas till att konstitutionsutskottet uppdrog åt en särskild utredare att utvärdera frågan om vilka krav som kan ställas på före detta statsråd att medverka i utfrågningar. Utredarens slutsatser presenterades i rapporten 2015/16:RFR1 Statsråds medverkan i konstitutionsutskottets granskning. Konstitutionsutskottet delade utredarens slutsatser och uttalade att det förväntar sig att statsministern i samband med regeringsbildning ställer sådana krav på att tillträdande statsråd åtar sig att medverka i utskottets granskning också efter att de har lämnat uppdraget som statsråd samt att åtagandena ska avfattas skriftligt så att de kan följas upp på ett tillfredsställande sätt (bet. 2015/16:KU10).

Den 25 maj 2016 tillsatte statsministern tre nya statsråd: Peter Eriksson, Ann Linde och Karolina Skog. Den 30 maj begärde anmälaren att få ta del av den eller de handlingar som visar att dessa statsråd har gjort sådana åtaganden som anges i konstitutionsutskottets betänkande. Statsrådsberedningens svar på begäran är daterat den 31 maj 2016. I svaret angavs enligt anmälan att statsråden i den regering som tillträdde den 3 oktober 2014 har åtagit sig att alltid medverka i den konstitutionella granskningen fullt ut och detta även efter det att uppdraget som statsråd upphört, samt att de statsråd som tillträdde vid regeringsombildningen den 25 maj 2016 har gjort motsvarande åtaganden. Vidare angavs att statsrådets åtagande är muntligt. När det gäller innehållet i detta muntliga åtagande hänvisade Statsrådsberedningen till en handling av samma innehåll som den som upprättades med anledning av statsrådets åtagande i den regering som tillträdde den 3 oktober 2014.

I anmälan anförs att statsministern inte har efterkommit konstitutionsutskottets uttalande om att tillträdande statsråds åtagande att medverka i utskottets granskning även efter att de lämnat regeringen ska göras i skriftlig form. I anmälan begärs att konstitutionsutskottet granskar statsministerns efterlevnad av utskottets uttalande i betänkande 2015/16:KU10 om att statsministern i samband med regeringsbildningen ska ställa krav på att tillträdande statsråd åtar sig att medverka i utskottets granskning också efter att de har lämnat uppdraget som statsråd samt att åtagandena ska avfattas skriftligt så att de kan följas upp på ett tillfredsställande sätt.



### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. en svarspromemoria från Statsrådsberedningen, *bilaga A1.2.2*, och en utfrågning med statsminister Stefan Löfven, *bilaga B8*.

## **Utredning i ärendet**

### *Gällande ordning*

Statsministern tillsätter enligt 6 kap. 1 § regeringsformen (RF) övriga statsråd, som tillsammans med statsministern utgör regeringen.

Konstitutionsutskottet ska enligt 13 kap. 1 § RF granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Utskottet har rätt att för granskningen få ut protokollen över beslut i regeringsärenden, handlingar som hör till dessa ärenden och regeringens övriga handlingar som utskottet finner nödvändiga för sin granskning.

### *Rapport från riksdagen 2015/16:RFR1 Statsråds medverkan i konstitutionsutskottets granskning*

Konstitutionsutskottet beslutade vid sitt sammanträde den 13 maj 2014 att en utredare skulle få i uppdrag att utvärdera frågan om statsråds medverkan i konstitutionsutskottets granskning. Utredaren överlämnade sin rapport till utskottet i september 2015 (2015/16:RFR1). Utredaren fann att möjligheten att tillträdande statsråd när de tillträder gör ett åtagande att medverka i konstitutionsutskottets granskning också efter att de lämnat uppdraget som statsråd är tilltalande. Det bör förväntas att statsministern ställer sådana krav.

### *Konstitutionsutskottets ställningstagande*

Konstitutionsutskottet behandlade rapporten i betänkande 2015/16:KU10 och anförde att man delade utredarens bedömningar. Utskottet framhöll i likhet med rapporten att kontrollmakten är en central del i riksdagens ställning som det främsta statsorganet. En fungerande kontrollmakt är vital för att säkerställa det politiska systemets demokratiska legitimitet. Det är en rimlig slutsats att de som utsätts för granskning ska bidra med uppgifter som de granskande organen behöver. Det kan redan sägas ligga i det levande statsskicket att den som ombeds inkomma med uppgifter till konstitutionsutskottet gör det i den form som utskottet finner lämplig.

Utskottet konstaterade att en slutsats i rapporten är att det går att lagstifta om f.d. statsråds skyldighet att medverka i konstitutionsutskottets granskning. Även om frågan är viktig innebär, som påpekas i rapporten, dock inte det att lagstiftning bör väljas. Det finns skäl att nogsamt försöka finna en väg som löser problemet utan lagstiftning, enligt utskottet. Vidare anförde utskottet (bet. 2015/16:KU10 s. 36) följande:

Det finns sammanfattningsvis flera argument mot att föreslå lagstiftning. I utredningen redovisas en möjlighet att nå det eftersträlvade målet, att även

f.d. statsråd hörsammar inbjudningar från utskottet. Den av utredaren skisserade ordningen innebär att tillträdande statsråd gör ett åtagande att medverka i konstitutionsutskottets granskning också efter att de lämnat uppdraget som statsråd. Utskottet delar utredarens synpunkter även i detta avseende och förväntar sig att statsministern ställer sådana krav i samband med regeringsbildningen. Kraven och åtagandena bör enligt utskottets uppfattning dessutom avfattas skriftligt så att de kan följas upp på ett tillfredsställande sätt.

Utskottet kommer i sin granskning att följa upp att statsministern har ställt dessa krav och i vilken form. Det kan ske inom ramen för den administrativt inriktade granskningen som utskottet genomför varje höst. Därigenom kommer det att ske en löpande redovisning och uppföljning av ordningen.

Givet att tydliga krav har ställts på statsråden, och att dessa krav har gjorts offentliga, bör den politiska debatten – och den negativa uppmärksamhet som en vägran att komma till konstitutionsutskottet för med sig – vara en tillräcklig sanktion för att motverka en sådan vägran.

Utskottet vill dock, som anförts i utredningen, framhålla att om det visar sig att den ordning som utskottet här förordar inte är tillräcklig bör lagstiftning kunna komma i fråga. Utskottet konstaterar att utredarens rapport i ett sådant lagstiftningsarbete skulle utgöra ett värdefullt underlag.

Konstitutionsutskottets betänkande 2015/16:KU10 justerades den 28 januari 2016, debatterades i kammaren den 10 februari och lades till handlingarna av kammaren den 25 februari (kammarens protokoll 2015/16:65 och 2015/16:70, rskr. 2015/16:145).

### *Utnämningar av statsråd*

Den 25 maj 2016 utsåg statsminister Stefan Löfven följande nya statsråd:

- Miljöminister (Miljö- och energidepartementet): Karolina Skog
- Bostads- och digitaliseringsminister (Näringsdepartementet): Peter Eriksson
- EU- och handelsminister (Utrikesdepartementet): Ann Linde.

Den 13 september 2016 utsåg statsministern Anna Ekström till gymnasie- och kunskapslyftsminister (Utbildningsdepartementet).

### *Åtaganden*

I den administrativt inriktade granskningen hösten 2016 behandlade utskottet som vanligt frågan om regeringens sammansättning och regeringsarbetets organisation (bet. 2016/17:KU10 s. 8 f.). Utskottet begärde i en promemoria till Regeringskansliet den 15 september 2016 samtliga förordnanden och entlediganden av statsråd samt förordnanden enligt 7 kap. 5 § regeringsformen för perioden fr.o.m. den 1 oktober 2015 t.o.m. utgången av september månad 2016.

I Regeringskansliets svar, som inkom till utskottet den 6 oktober 2016, fanns utöver de begärda handlingarna även handlingar om statsrådets åtagande att medverka i utskottets granskning (bet. 2016/17:KU10 bilaga 1.1

s. 199 f.). Varje statsråd har undertecknat ett åtagande om att medverka i den konstitutionella granskningen med följande innehåll:

Konstitutionsutskottet ska enligt regeringsformen granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Utskottet har 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. Utskottet kan också inhämta upplysningar genom skriftliga redovisningar och muntliga utfrågningar av bland andra statsråd och tidigare statsråd.

Någon formell skyldighet för statsråd eller tidigare statsråd att delta i konstitutionsutskottets utfrågningar finns inte. Jag åtar mig dock att alltid medverka i den konstitutionella granskningen fullt ut och detta även efter det att uppdraget som statsråd upphört. Mitt åtagande innebär alltså att jag alltid kommer att delta i utfrågningar som konstitutionsutskottet kallar till med anledning av sin granskning.

Åtagandena är underskrivna mellan den 20 september och 4 oktober 2016 av samtliga 24 statsråd. De tre statsråd som utsågs i maj 2016 skrev under sina åtaganden mellan den 23 september och 30 september.

### *Promemoria från Regeringskansliet*

Utskottet begärde genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet en redogörelse för vilka åtgärder som vidtagits av statsministern med anledning av konstitutionsutskottets uttalande i betänkande 2015/16:KU10 om statsråds medverkan i utskottets granskning. Av redogörelsen skulle även framgå när åtgärderna vidtogs i förhållande till tidpunkten för utskottets uttalande (jfr rskr. 2015/16:145). Som svar överlämnades en promemoria från Statsrådsberedningen (bilaga A1.2.2) där följande anfördes:

Konstitutionsutskottet beslutade den 13 maj 2014 att en utredare skulle få i uppdrag att utvärdera frågan om statsråds medverkan i utskottets granskning. Den 5 juni 2014 utsåg utskottet f.d. kanslichefen Bertil Wennberg till utredare.

Statsråden i regeringen som tillträdde den 3 oktober 2014 åtog sig i samband med tillträdet att alltid medverka i utfrågningar som konstitutionsutskottet kallar till med anledning av sin granskning och detta även efter det att statsrådsuppdraget upphört. Åtagandet återgavs i en handling i samband med att innehållet i åtagandet efterfrågades av konstitutionsutskottets utredare.

I oktober 2015 överlämnade utredaren sin rapport (2015/16:RFR1 Statsråds medverkan i konstitutionsutskottets granskning) till utskottet, vilken behandlades i betänkandet 2015/16:KU10. Av betänkandet framgår att utskottet delade den av utredaren skisserade ordningen att tillträdande statsråd ska åta sig att medverka i konstitutionsutskottets granskning också efter att de lämnat uppdraget som statsråd samt att utskottet förväntar sig att statsministern ställer sådana krav i samband med regeringsbildningen. Enligt utskottets uppfattning borde kraven och åtagandena dessutom avfattas skriftligt så att de kan följas upp på ett tillfredsställande sätt.

Eftersom samtliga statsråd åtagit sig att medverka i konstitutionsutskottets granskning i den omfattning som utskottet angett och åtagandena getts skriftlig form uppfattade statsministern att han fullgjort de krav som konstitutionsutskottet uppställt.

Vid en kontakt i juni 2016 med företrädare för konstitutionsutskottet upplystes Regeringskansliet om att utskottet avsett att statsrådets åtaganden skulle vara egenhändigt undertecknade. Med anledning av detta påbörjades arbete med att ta fram undertecknade åtaganden vilka gavs in till konstitutionsutskottet i oktober 2016, inom ramen för utskottets granskningsärende Regeringens sammansättning och regeringsarbetets organisation.

### *Utfrågning med statsminister Stefan Löfven*

Den 8 maj 2017 höll utskottet en utfrågning med statsminister Stefan Löfven i ärendet (bilaga B8). Statsministern anförde följande i sitt inledningsanförande.

Herr ordförande, ärade ledamöter! Konstitutionsutskottet har i det här ärendet frågat mig vilka åtgärder jag har vidtagit med anledning av utskottets uttalande om statsråds medverkan i utskottets granskning. Jag får börja med att tacka konstitutionsutskottet för det arbete utskottet har gjort i fråga om statsråds medverkan i granskning.

Jag är den första statsministern som i samband med att jag tillträdde krävde att samtliga statsråd skulle åta sig att alltid medverka i de utfrågningar som konstitutionsutskottet kallar till med anledning av sin granskning. Också de statsråd som har tillträtt senare har varit tvungna att göra sådana åtaganden. Anledningen till att jag krävde de åtagandena var att jag inte ansåg det godtagbart att tidigare statsråd uteblev när de inbjudits till konstitutionsutskottet.

Våren 2014 beslutade konstitutionsutskottet att en utredare skulle utvärdera frågan om statsråds medverkan i utskottets granskning. Helt i enlighet med den ordning som jag tillämpat föreslog utredaren att tillträdande statsråd ska åta sig att medverka i konstitutionsutskottets granskning, också efter att man har lämnat uppdraget som statsråd. Utskottet delade utredarens bedömning. Och enligt utskottets uppfattning skulle åtagandena dessutom avfattas skriftligt.

Eftersom samtliga statsråd åtagit sig att medverka i utskottets granskning och åtagandet dessutom hade getts skriftlig form bedömde jag att jag hade uppfyllt konstitutionsutskottets krav. När jag senare, efter en kontakt mellan utskottet och Regeringskansliet, blev informerad om att utskottet hade avsett att statsrådets åtaganden inte enbart skulle vara skriftliga utan även egenhändigt undertecknade togs undertecknade åtaganden fram. De gavs in till konstitutionsutskottet inom ramen för förra årets höstgranskning.

Herr ordförande! Därmed är jag beredd att svara på frågor i det ärendet.

I utfrågningen ställdes en fråga varför statsministern trots konstitutionsutskottets uttalande inte avkrävde de nya statsråden Peter Eriksson, Ann Linde och Karolina Skog några skriftliga försäkringar om att medverka i utskottets granskning efter statsrådstitiden. Statsministern anförde att han inte visste om det var ordförvillelse, men enligt hans uppfattning var det i skriftlig form eftersom man i september 2015 hade överlämnat åtaganden i skriftlig form till konstitutionsutskottet. Eftersom huvudargumentet i frågan var att man skulle kunna följa upp framgår det av det som överlämnades vad det var man lovade att göra, nämligen att alltid ställa upp i konstitutionsutskottet, inklusive när man har frånträtt sitt statsrådsuppdrag.

Därefter, när man i fjol, ungefär i juni, blev uppmärksammade på att konstitutionsutskottet avsåg undertecknade handlingar togs sådana undertecknade handlingar fram. Men skriftlig form innebär inom juridiken precis den skriftliga form som hade lämnats in. Statsministern uppfattade konstitutionsutskottets begäran som en formfråga. Det skulle vara i skriftlig form, och det hade lämnats in. Men när det stod klart för statsministern att man ville ha ett individuellt undertecknat dokument tog man fram ett sådant.

Vidare anförde statsministern att skriftlig form är en form och undertecknad är en annan. Det kan till och med finnas en form där namnteckningen ska bevittnas.

En fråga gällde om de tillträdande statsråden ska ha sett det som en förutsättning för att få tillträda som statsråd att de gör detta åtagande till statsministern. Statsministern anförde att det är korrekt uppfattat. Det är ett allvarligt samtal som statsministern har innan en person får uppdraget som statsråd, där han förutom att ställa krav på att man som statsråd ska delta vid konstitutionsutskottets alla utfrågningar också ställer krav på redovisning av finansiella instrument och om det finns uppdrag bredvid som skulle kunna vara ett hinder. I så fall ska dessa uppdrag lämnas.

En fråga tog upp situationen innan statsministern begärde in de skriftliga åtagandena från statsråden – den ursprungliga modellen som statsministern hade tänkt sig med muntliga åtaganden och så ett dokument som visade hur åtagandet såg ut. Fanns det då någon lista över vilka statsråd som hade gjort det muntliga åtagandet, frågades det. Statsministern anförde att alla hade gjort sitt åtagande. Det fanns inget tvivel om att man hade gjort det åtagandet. Alla statsråd hade dessutom en individuell pärm i vilken det ingick, både vad gäller det här åtagandet liksom vad gäller de finansiella instrumenten och andra uppdrag. De dokumenten fanns i respektive statsråds pärm. På frågan vad som satt i statsrådets pärm svarade statsministern att det var ett åtagande att man skulle delta i konstitutionsutskottets utfrågning även efter att man har lämnat som statsråd.

Åtagandet som sådant var muntligt, framhöll statsministern. Man svarar ja på en fråga: Jag kräver att du deltar i konstitutionsutskottets utfrågning även efter om du lämnar statsrådsuppdraget. De texter som fanns i pärmarna gällde för alla statsråd. Därefter när man skulle se till att det fanns i skriftlig form, som man då trodde var det konstitutionsutskottet avsåg med skriftlig, skickades de in till KU i september.

Det var i grunden ett muntligt åtagande som sedan formulerades skriftligt. Sedan finns det skriftligt som ska undertecknas. Det är en annan form. Ytterligare en form är att det dessutom ska bevittnas. Där är juridiken att skriftlig form är av den arten. Undertecknad är en annan form helt enkelt, betonade statsministern.

## Utskottets ställningstagande

Denna granskning har sin bakgrund i utskottets tidigare ställningstagande att tillträdande statsråd ska göra ett åtagande att medverka i utskottets granskning också efter att de lämnat uppdraget som statsråd. Utskottet förväntade sig att statsministern ställer sådana krav i samband med regeringsbildningen. Kraven och åtagandena borde enligt utskottets uppfattning dessutom avfattas skriftligt.

Utskottet konstaterar att statsministern har ställt sådana krav på tillträdande statsråd. Åtagandenas innehåll återgavs redan inledningsvis skriftligt, men först efter några månader togs undertecknade åtaganden fram. Utskottet noterar att undertecknade åtaganden inte togs fram omgående, vilket inte var tillfredsställande, men välkomnar att statsministern nu har sett till att införa en ordning i enlighet med utskottets tidigare ställningstagande.

## 1.3 Regeringens resultatredovisning i budgetpropositionen

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1111-2016/17), *bilaga A1.3.1*, begärs det att utskottet granskar regeringens resultatredovisning i budgetpropositionen för 2017 när det gäller utgiftsområde 7 Internationellt bistånd.

Anmälaren framhåller att det inte går att följa upp regeringens resultatredovisning i nämnda del och att riksdagens granskning försvåras av regeringens agerande. Det måste enligt anmälaren vara möjligt att följa kopplingen mellan mål, insatser, resultat och regeringens anslagsförslag. Ett effektivt bistånd kan inte bara bygga på god vilja utan måste leverera verkliga resultat.

Enligt anmälaren bör konstitutionsutskottet granska om regeringens resultatredovisning inom utgiftsområde 7 lever upp till de krav som kan ställas utifrån lagstiftning och utrikesutskottets uttalanden. Konstitutionsutskottet bör särskilt granska det faktum att regeringen använder en tematisk indelning för resultatredovisningen och en annan för politikens inriktning och hur det påverkar möjligheterna att göra en meningsfull resultatuppföljning.

#### *Underlag för granskningen*

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

## Utredning i ärendet

### *Bakgrund*

#### **Regeringens resultatredovisning när det gäller utgiftsområde 7 Internationellt bistånd**

Riksdagen beslutade hösten 2013 att målet för utgiftsområde 7 Internationellt bistånd ska vara att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck (prop. 2013/14:1 utg.omr. 7, bet. 2013/14:UU2, rskr. 2013/14:127).

I budgetpropositionen för 2015 delades politikens inriktning upp i sex tematiska områden (prop. 2014/15:1 utg.omr. 7 s. 14). Områdena presenterades första gången våren 2014 (skr. 2013/14:131, bet. 2013/14:UU20). De tematiska områdena har därefter utvidgats något, och i budgetpropositionen för 2017 delades resultatredovisningen upp i åtta tematiska områden.

Utrikesutskottet konstaterade i sin behandling av budgetpropositionen för 2015 att det sedan flera år pågått en dialog mellan riksdagen och regeringen om hur regeringens resultatredovisning ska kunna förbättras (bet. 2014/15:UU2 s. 14). Utskottet välkomnade regeringens ansträngningar att presentera utförliga resultatredovisningar såväl för det multi- och bilaterala biståndet som för EU-biståndet inom de sex tematiska områdena. En nackdel med resultatredovisningen var dock enligt utskottet att det inte framgick hur de anslagna medlen fördelades på de olika tematiska områdena. Utskottet underströk i denna del betydelsen av att resultaten redovisas på ett sådant sätt att det går att följa kopplingen mellan mål, gjorda insatser, uppnådda resultat och regeringens anslagsförslag.

Vidare instämde utskottet i regeringens bedömning att en relevant resultatredovisning ska bygga på förtroende, dialog och lärande. Både bra och dåliga resultat bör lyftas fram, analyseras och ligga till grund för beslut om den fortsatta inriktningen.

Även regeringens resultatredovisning för utgiftsområde 7 i budgetpropositionen för 2016 analyserades av utrikesutskottet (bet. 2015/16:UU2 s. 11 f.). Utskottet underströk på nytt att det måste vara möjligt att följa kopplingen mellan mål, insatser, resultat och regeringens anslagsförslag. Vidare betonade utskottet att de resultatindikatorer som används bör spegla utvecklingen av resultaten, inte omvärldsförändringar eller insatser, och att de bör redovisas med längre tidsintervall där det är relevant.

Utskottet konstaterade att regeringens resultatredovisning hade utvecklats jämfört med föregående år. Utskottet välkomnade bl.a. att det fanns en omfattande omvärldsanalys och att denna analys, tillsammans med erfarenheterna från det svenska biståndssamarbetet, utgjorde grunden för regeringens förslag till prioriteringar inom det svenska utvecklingssamarbetet. Utskottet instämde i regeringens bedömning att insatserna inom utgiftsområdet måste svara upp mot förändringarna i omvärlden. Samtidigt underströk utskottet på nytt vikten av att både bra och dåliga resultat lyfts fram, analyseras och ligger

till grund för beslut om den fortsatta inriktningen inom ramen för såväl budgetfördelning som utveckling av strategier.

Utskottet noterade att bedömningen av resultat inom de tematiska områdena även detta år i huvudsak grundade sig på redovisningar i form av indikatorer och exempel på resultat, vilket försämrar möjligheterna att följa resultaten av utvecklingssamarbetet på en övergripande nivå. Utskottet ansåg vidare att analysarbetet försvårades av att fördelningen av medel till de tematiska områdena inte redovisades i budgetpropositionen.

Utskottet delade regeringens sammanfattande bedömning att Sveriges utvecklingssamarbete hade haft goda resultat inom samtliga tematiska områden som regeringen valt att fokusera på och att de resultat som uppnåtts hade bidragit till att uppnå det övergripande målet för utgiftsområdet.

I budgetpropositionen för 2017 redovisade regeringen bl.a. de resultat som hade uppnåtts i verksamheten i förhållande till målet för utgiftsområde 7 (prop. 2016/17:1 utg.omr. 7 s. 14 f.). Regeringen delade upp resultatredovisningen i följande tematiska områden:

- ökad jämställdhet och stärkt egenmakt för kvinnor och flickor
- förbättrad miljö, begränsad klimatpåverkan och stärkt motståndskraft mot miljöpåverkan, klimatförändringar och naturkatastrofer
- stärkt demokrati och ökad respekt för mänskliga rättigheter
- förbättrade möjligheter för fattiga människor att bidra till och dra nytta av ekonomisk utveckling
- stärkt utbildning och forskning
- förbättrad grundläggande hälsa
- värnad mänsklig säkerhet och frihet från våld
- räddade liv, lindrad nöd och upprätthållen mänsklig värdighet.

Till grund för resultatredovisningen låg enligt regeringen framför allt myndigheters och multilaterala organisationers årsrapporter och årsredovisningar, svenska och internationella utvärderingar, revisioner och analyser samt forskning. Regeringen framhöll vidare att uppföljningen i så stor utsträckning som möjligt skulle utgå från samarbetsländernas system för insamling och sammanställning av resultat och statistik och att det behövdes mer arbete med uppföljning och utvärdering för att följa resultaten av utvecklingssamarbetet på en övergripande nivå. Det krävdes dessutom enligt regeringen arbete för att säkerställa att det finns könsspecifika indikatorer inom såväl det bilaterala som det multilaterala utvecklingssamarbetet.

Regeringens resultatredovisning för utgiftsområde 7 i budgetpropositionen analyserades av utrikesutskottet (bet. 2016/17:UU2 s. 11 f.). Utrikesutskottet framhöll att syftet med analysen var att bilda ett underlag för utskottets behandling av budgetpropositionen och för den fortsatta mål- och resultatdialogen med regeringen.

Utrikesutskottet konstaterade inledningsvis att utskottet i de två senaste budgetbetänkandena (bet. 2014/15:UU2 och 2015/16:UU2) hade understrukt att det måste vara möjligt att följa kopplingen mellan mål, insatser, resultat



och regeringens anslagsförslag. Detta är enligt utskottet nödvändigt för att kunna göra prioriteringar i beredningen av regeringens budgetförslag och för att genomföra arbetet med uppföljning och utvärdering i enlighet med regeringsformen. Utskottet betonade också att de resultatindikatorer som används bör spegla utvecklingen av resultaten, inte omvärldsförändringar eller insatser, och att de bör redovisas med längre tidsintervall där det är relevant.

Därutöver noterade utskottet att bedömningen av resultat inom de tematiska områdena även detta år i huvudsak grundade sig på redovisningar i form av indikatorer och exempel på resultat, vilket försämrade möjligheterna att följa resultaten av utvecklingssamarbetet på en övergripande nivå. Dessutom försvarades enligt utskottet analysarbetet av att fördelningen av medel till de tematiska områdena inte redovisades i budgetpropositionen. Utskottet noterade att regeringen visserligen hade redovisat en indikativ fördelning av medel till anslagsposter för ett anslag, men eftersom dessa anslagsposter inte följde de tematiska områden som valts för resultatuppföljning var det svårt att följa kopplingen mellan resultatredovisningen och regeringens anslagsförslag.

Vidare underströk utskottet på nytt vikten av att både bra och dåliga resultat lyfts fram i resultatredovisningen, analyseras och ligger till grund för beslut om den fortsatta inriktningen inom ramen för såväl budgetfördelning som utveckling av strategier. Utskottet konstaterade att möjligheterna att se på vilket sätt resultatanalysen påverkat politikens inriktning begränsades av att regeringen använde en tematisk indelning för resultatredovisningen och en annan för politikens inriktning. Det framgick av statsrådet Isabella Lövins föredragning för utskottet i oktober 2016 att regeringen under hösten 2016 avsåg att presentera ett policyramverk för det svenska utvecklingssamarbetet i en skrivelse till riksdagen. Utskottet stod fast vid sin tidigare uppfattning (bet. 2015/16:UU2) att det skulle underlätta arbetet med resultatuppföljning och resultatanalys om regeringen redan i skrivelsen om policyramverket diskuterade principer för resultatuppföljning och resultatredovisning.

Utskottet delade regeringens sammanfattande bedömning att Sveriges utvecklingssamarbete hade bidragit till att uppnå det övergripande målet för utgiftsområdet. Utskottet var inte berett att tillstyrka några motionsyrkanden med förslag till hur resultaten borde mätas och påverka biståndets inriktning och avstyrkte därför motionerna. Utrikesutskottets förslag till riksdagsbeslut i denna del var att riksdagen skulle avslå nämnda motionsyrkanden. I denna del finns i betänkandet två reservationer (M, SD). Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2016/17:95).

### **Skriftlig fråga**

Den 11 januari 2017 besvarade statsrådet Isabella Lövin en skriftlig fråga om när hon avser att lämna en budget som går att följa upp till riksdagen (svar på fråga 2016/17:555). Av svaret framgår följande:

Resultatredovisningen för 2015 utgick från av riksdagen fastställt mål samt politikens inriktning i BP 15. Under åtta tematiska rubriker redovisades kortfattat mål och verksamhetsinriktning, genomförande, utveckling mot förväntade strategiresultat, exempel på resultat från insatser samt en kort

analys. Den finansiella redovisningen omfattade även för första gången utfall per tematiskt område.

Sedan flera år tillbaka, även under tidigare regeringar, har resultatredovisningen för utgiftsområde 7 varit huvudsakligen tematisk. Regeringen har ansett att detta ger det bästa underlaget för utskottets behandling av budgetpropositionen och för den fortsatta mål- och resultatdialogen med regeringen. Resultatinformation på insats-, strategi- och organisationsnivå finns tillgänglig i myndigheters och organisationers årsrapporter, i projektrapporter och utvärderingar samt strategirapporter.

Det finns utmaningar vad gäller biståndets uppföljningsbarhet, t.ex. möjligheten att knyta förändring i samarbetsländerna till just svenska insatser och förutsättningarna att aggregera resultat givet den mångfald av insatser som finns och bör finnas inom biståndet. Ytterligare en utmaning i den årliga rapporteringen ligger i att biståndet styrs av fleråriga strategier för vilka resultat måste ses långsiktigt. Detta är välkända problem som inte har sin grund i budgetens utformning och som återfinns inom många politikområden.

För att möta dessa utmaningar pågår ett kontinuerligt arbete på alla nivåer för att stärka utvärdering, uppföljning och återrapportering; inom såväl Regeringskansliet som på Sida och på samarbetsorganisationer. Regeringen driver frågorna om uppföljning och effektivitet gentemot multilaterala organisationer, t.ex. inom Utstein group där Sverige var ordförandeland under 2016, och inom EU. Arbetet med att, i linje med utrikesutskottets önskemål, år 2018 lämna en resultatskrivelse avseende det multilaterala biståndet pågår.

Framgent kommer det nyligen beslutade policyramverket att vara en viktig utgångspunkt i regeringens budget- och resultatarbete.

Regeringen är också aktivt pådrivande för de internationellt överenskomna principerna för utvecklingseffektivitet: ägarskap, resultatfokus, inklusive partnerskap, transparens och ansvarsutkrävande. Utvecklings-samarbetet ska ta sin utgångspunkt i samarbetsländernas egna utvecklingsplaner, mål och indikatorer. Här finns en tydlig linje från Parisdeklarationen och Busan till slutdokumentet från högnivåmötet i Nairobi (*Global Partnership for Effective Development Cooperation*) där jag nyligen deltog och där Sverige hade en internationellt erkänd roll. En kontextanpassning av utvecklingssamarbetet får konsekvenser för givarländernas styrning och uppföljning samtidigt som det gör utvecklingssamarbetet mer effektivt. Vi vill se inte bara en bra resultatredovisning utan framför allt verkliga och hållbara resultat i samarbetsländerna.

Regeringen har gärna en fortsatt dialog med utskottet kring uppföljning av biståndet och resultatredovisningen i budgeten, utifrån de utmaningar och möjligheter som både regeringen och utskottet konstaterat.

## *Gällande ordning*

### **Budgetarbetet och regeringens resultatredovisning**

Enligt 9 kap. 5 § första stycket riksdagsordningen ska regeringen lämna en proposition med förslag till statens inkomster och utgifter för det kommande budgetåret (budgetproposition). Budgetåret sammanfaller med kalenderår.

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

I förarbetena till budgetlagen framhålls att resultatinformationen bör utformas som ett underlag för riksdagens beslut och att resultatredovisningen bör utvecklas framför allt på områden som rör stora belopp eller där eftersträvade samhällseffekter är särskilt betydelsefulla (prop. 2010/11:40 s. 100 f.). Resultatredovisningen bör avse effekterna av statens verksamhet och de bidrag som insatserna har inneburit i förhållande till de mål riksdagen har beslutat om. Det har dock inte ansetts lämpligt att i lag reglera den närmare utformningen av resultatinformationen och på vilken nivå den bör lämnas inom respektive utgiftsområde, med hänvisning till att det bör finnas utrymme för regeringen och riksdagen att utveckla verksamhetsanpassade former för detta över tiden. I förarbetena betonas att bestämmelsen självfallet inte utesluter att resultatredovisningar lämnas även i andra sammanhang. Det anförs tvärtom att det kan vara naturligt att regeringen redovisar fördjupade analyser av olika verksamheter i skrivelser och i särpropositioner. Det framhålls också att riksdagen även kan begära resultatinformation för olika verksamheter när behov finns.

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

### **Utskottens behandling av resultatinformation**

Av 4 kap. 8 § regeringsformen följer att i utskottens beredning av ärenden ingår uppgiften att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom utskottets ämnesområde. Som en del i utskottens uppföljning ingår att behandla den resultatinformation som regeringen presenterar. Riksdagen har beslutat om riktlinjer för bl.a. den löpande uppföljningen av regeringens resultatredovisning (framst. 2005/06:RS3, bet. 2005/06:KU21, rskr. 2005/06:333–

335). Av riktlinjerna framgår att riksdagen beställer och tar emot information om resultatet av statens verksamhet.

Utskotten analyserar mot den bakgrunden regeringens resultatredovisning för de olika utgiftsområdena i budgetpropositionen. Analysen syftar till att vara ett underlag för utskottens behandling av budgetpropositionen och för den fortsatta mål- och resultatdialogen med regeringen.

De ovan redovisade riktlinjerna för riksdagens arbete med uppföljning och utvärdering bygger på ett förslag från Riksdagskommittén som 2005 överlämnades av riksdagsstyrelsen till riksdagen för bedömning och beslut (framst. 2005/06:RS3). Framställningen bereddes av konstitutionsutskottet (bet. 2005/06:KU21). Av framställningen framgår bl.a. att utskottens budgetbetänkanden är ett centralt dokument i mål- och resultatdialogen mellan riksdagen och regeringen och att utskotten i dessa betänkanden har möjlighet att ta ställning till de resultat som regeringen har redovisat i förhållande till de mål och anslagna medel som riksdagen har beslutat (se bl.a. bet. 2005/06:KU21 s. 66). Det framgår vidare att det i det fortsatta uppföljnings- och utvärderingsarbetet är viktigt att alla utskott granskar den resultatinformation som regeringen lämnar i budgetpropositionen. För att dialogen mellan riksdagen och regeringen ska kunna fortsätta är det enligt Riksdagskommittén viktigt att regeringen å sin sida på ett bättre sätt lever upp till riksdagens önskemål om fördjupad resultatredovisning. Konstitutionsutskottet delade Riksdagskommitténs bedömning när det gäller riksdagens arbete med uppföljning och utvärdering (s. 67).

### *Promemoria från Regeringskansliet*

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 14 mars 2017 en svarspromemoria utarbetad inom Utrikesdepartementet (bilaga A1.3.2).

Av promemorian framgår att redovisningen i budgetpropositionen för 2017 omfattar resultat från det bilaterala och multilaterala utvecklingssamarbetet samt EU:s utvecklingssamarbete och att resultat med bäring på målet för utgiftsområdet redovisas under åtta tematiska områden. Dessa områden har av såväl nuvarande som tidigare regering identifierats som centrala för att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck.

Det framhålls i promemorian att anpassningen av resultatredovisningen till utgiftsområdet har tagit sin utgångspunkt i den stora ämnesmässiga och geografiska mångfald som karakteriserar utgiftsområdet och att de enskilda insatserna är såväl många till antalet som utformade utifrån sin specifika kontext.

Vidare anges i promemorian att Sveriges roll är att stödja samarbetsländernas egna utvecklingsansträngningar, att resultaten uppnås gemensamt med nationella och internationella samarbetspartner och att detta påverkar redovisningen. Såväl nuvarande som tidigare regering har ställt sig bakom

internationella principer för utvecklingseffektivitet, inklusive att i möjligaste mån använda samarbetsländernas egna indikatorer och system för uppföljning.

I promemorian finns också en redovisning av de synpunkter på regeringens resultatredovisning som utrikesutskottet lyft fram i sitt betänkande avseende budgetpropositionen för 2016 (bet. 2015/16:UU2) och regeringens kommentarer till dessa synpunkter. I denna del anförs följande.

Utrikesutskottet betonade bl.a. att det måste vara möjligt att följa kopplingen mellan mål, insatser, resultat och regeringens anslagsförslag. Med anledning av denna synpunkt redogjorde regeringen i budgetpropositionen för 2017 under varje tematiskt område för aktuella mål på området och verksamhetens inriktning samt för resultat på generell nivå och med några exempel på enskilda insatser. Detta följdes av en analys med bedömning och slutsatser som knöt an till avsnittet om politikens inriktning.

Därutöver framhöll utrikesutskottet att de resultatindikatorer som används bör spegla utvecklingen av resultaten, inte omvärldsförändringar eller insatser, och att de bör redovisas med längre tidsintervall där det är relevant. Med anledning av denna synpunkt innehöll resultatredovisningen i budgetpropositionen för 2017 resultatindikatorer på flera olika nivåer, dock inte för enskilda insatser. Regeringen hänvisade även till vissa indikatorer för millenniemålen som har följts upp internationellt under en 15-årsperiod.

I budgetbetänkandet underströk utrikesutskottet även vikten av att både bra och dåliga resultat lyfts fram. I budgetpropositionen för 2017 redovisade regeringen därför såväl bra som bristande resultat, bl.a. måluppfyllelse för de strategier som styr samarbetet i termer som ”helt”, ”delvis” eller ”ej”. Utmaningar lyftes fram även i analysavsnitten, t.ex. i relation till demokrati och mänskliga rättigheter.

Dessutom noterade utrikesutskottet att bedömningen av resultat inom de tematiska områdena i huvudsak grundar sig på redovisning i form av indikatorer med exempel på resultat, vilket försämrar möjligheterna att följa resultaten av utvecklingssamarbetet på en övergripande nivå. Utskottet efterlyste även resultatindikatorer. Regeringens ambition har varit att i resultatredovisningen genom en blandning av kvalitativa och kvantitativa data ge läsaren en rättvisande helhetsbild som speglar resultaten på såväl kort som längre sikt. I resultatredovisningen inkluderades också resultat från vissa specifika insatser för att ge ökad konkretion.

I budgetbetänkandet anförde utrikesutskottet vidare att dess analysarbete försvåras av att fördelningen av medel till de tematiska områdena inte redovisas i budgetpropositionen. I resultatredovisningen i budgetpropositionen för 2017 inkluderade regeringen därför en tabell över finansiellt utfall per tematiskt område (prop. 2016/17:1 utg.omr. 7 avsnitt 2.4.2).

Därutöver framhöll utrikesutskottet att det är svårt att följa kopplingen mellan resultatredovisningen och regeringens anslagsförslag, då anslagsposterna inte följer de tematiska områden som valts för resultatredovisningen. I denna del ansåg regeringen att en resultatredovisning per anslag och anslagspost inte skulle vara ändamålsenlig för att ge utskottet en redovisning

av resultat på den övergripande nivån såsom efterfrågas. Genom en tematisk resultatredovisning erhålls en koppling till politikens inriktning som i stor utsträckning följer samma tematik. I nästkommande resultatredovisning avser regeringen att stärka kopplingen mellan tematik och anslagsposter. Den tematiska indelningen i politikens inriktning för 2015 och rubrikerna i resultatredovisningen för 2015 framgår av en tabell i promemorian. Enligt tabellen var tematiken i resultatredovisningen för 2015 densamma som i politikens inriktning för 2015. Dock gjordes en särredovisning av jämställdhet samt utbildning och forskning, vilket speglar politiska prioriteringar. Politikens inriktning för 2017 följde samma tematik som resultatredovisningen för 2015 men med vissa skillnader i rubricering, vilket också speglar att politikens inriktning utvecklas över tid.

Sammanfattningsvis framgår av promemorian att regeringens resultatredovisning har levt upp till de krav som kan ställas utifrån gällande lagstiftning och med beaktande av utrikesutskottets uttalanden. Det framhålls att det inom Regeringskansliet fortlöpande pågår ett arbete med att utveckla resultatredovisningen till riksdagen. Ambitionen är att så långt möjligt använda samma indelningsgrund för resultatredovisning, analys, slutsatser och politikens inriktning.

### **Utskottets ställningstagande**

Riksdagen har bl.a. i uppgift att löpande följa upp regeringens resultatredovisning av statens verksamhet. En viktig del i detta arbete är mål- och resultatdialogen mellan regeringen och riksdagen. Denna dialog förs i regeringens budgetproposition och framför allt i riksdagsutskottens budgetbetänkanden. Från riksdagens sida preciserar utskotten i budgetbetänkandena sina behov av resultatinformation, och regeringen anpassar resultatredovisningen i budgetpropositionen utifrån vad utskotten har anfört. En utvecklad och väl fungerande mål- och resultatdialog ställer krav på både regeringen och riksdagen. En verksamhetsanpassad och tydlig dialog ökar kvaliteten och precisionen i regeringens resultatredovisning till riksdagen.

Utskottet har inte något att anföra mot regeringens agerande i detta granskningsärende.

## **1.4 Justitie- och migrationsministerns samråd med EU-nämnden om ett meddelande från kommissionen**

### **Ärendet**

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1131-2016/17), *bilaga A1.4.1*, begärs att konstitutionsutskottet granskar migrationsministerns bristande samråd med EU-nämnden när det gäller den svenska ståndpunkten rörande

kommissionens meddelande En reform av det gemensamma asylsystemet och ökade möjligheter till laglig inresa till Europa.

I anmälan anförs att statsrådet Morgan Johanssons muntliga återrapportering från ett ministerrådsmöte och en tillhörande lunchdiskussion tyder på att regeringen förde fram svenska ståndpunkter angående något som regeringen till EU-nämnden felaktigt påstod inte skulle vara uppe för diskussion. På grund av att regeringen påstod att ämnet inte skulle vara föremål för diskussion skedde inte heller samråd med EU-nämnden.

Den 6 april 2016 presenterade kommissionen sitt meddelande om en reform av det gemensamma asylsystemet och ökade möjligheter till laglig inresa till Europa. Den 15 april 2016 sökte regeringen mandat från riksdagens EU-nämnd att på rådsmötet den 21 april delta i diskussionen kring förslagen i kommissionens meddelande.

På EU-nämndens möte den 15 april påpekade alliansens företrädare att regeringens ståndpunkt inför samrådet i EU-nämnden inte förhöll sig till kommissionens meddelande utan var en gammal ståndpunkt som delgivits nämnden några veckor tidigare, innan de konkreta förslagen från kommissionen var presenterade. Den 19 april sökte regeringen återigen mandat från riksdagens EU-nämnd inför diskussionen på rådsmötet den 21 april.

Kommissionens meddelande består av två huvudavsnitt. Enligt regeringen skulle endast en begränsad del av avsnitt I diskuteras och avsnitt II, som rörde lagliga vägar till Europa, avsåg regeringen att inte diskutera på rådets möte. Regeringens ståndpunkt så som den presenterades både skriftligen och muntligen vid samrådet den 19 april tog endast ställning till en liten del av huvudavsnitt I i kommissionens meddelande från den 6 april 2016. Regeringen påpekade även muntligen att endast en liten del av meddelandet skulle diskuteras på rådsmötet och att regeringen därför inte behövde mandat för en ståndpunkt i övriga delar. Regeringen ämnade inte yttra sig i övriga delar.

Då diskussionen om kommissionens meddelande på rådsmötet den 21 april 2016 flyttades från den formella mötesdagordningen till lunchdiskussionen återrapporterades aldrig skriftligen vad regeringen framfört från Sveriges sida i dessa diskussioner.

En muntlig återrapportering från mötet den 21 april skedde i EU-nämnden den 3 juni 2016. På en fråga till migrationsminister Morgan Johansson om huruvida andra delar än de som man sökt mandat för tagits upp på rådet svarade migrationsministern: ”Den enda som på lunchmötet nämnde den specifika fråga som Ulrika Karlsson tar upp, att det är viktigt att vi etablerar legala vägar, var egentligen jag. Sverige driver som ni vet att vi måste ha det här på plats. Huvudpoängen vid den här lunchdiskussionen var att man skulle känna av stödet för alternativ ett respektive två eller se om det finns ett så stort motstånd att man inte ens kan gå vidare med detta. Det var också detta som de allra flesta EU-länder pratade om då, när vi gick runt bordet.”

I sitt svar antyder migrationsminister Morgan Johansson att Sverige uttalat sig i en fråga som regeringen inför mötet i rådet uttryckligen sa inte skulle

komma upp för diskussion. Svaret antyder också att andra EU-länder faktiskt uttalade sig i meddelandets alla delar, inte bara om en liten del av ett av de två avsnitten, som regeringen framhållit inför rådets möte. I dessa överläggningar framkommer också att regeringen tolkar det som att man inte skriftligen behöver redovisa vad Sverige uttryckt i ett informellt lunchmöte trots att det var en fråga som varit föremål för två samråd i EU-nämnden.

Med anledning av vad som ovan anförs bör konstitutionsutskottet granska ifall migrationsminister Morgan Johansson har uppfyllt sin samrådsskyldighet gentemot riksdagen när regeringen inte velat förankra en ståndpunkt i alla förslag som kan komma upp för diskussion men sedan uttalat en ståndpunkt i dessa delar på rådsrådet.

### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. en svarspromemoria från Justitiedepartementet, *bilaga A1.4.2*, och utfrågningar med justitie- och migrationsminister Morgan Johansson, *bilaga B7*, och statsminister Stefan Löfven, *bilaga B8*.

## **Utredning i ärendet**

### *Gällande ordning*

#### **Information och samråd**

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 utunnas 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 ändå inte agerar i enlighet med nämndens ställningstaganden skall regeringen tydligt redovisa skälen för avvikelserna 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 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.

När det gäller genomförandet av samrådet i EU-nämnden lämnas följande beskrivning i Holmberg m.fl. (se Holmberg m.fl. Grundlagarna [13 maj 2016, Zeteo], kommentaren till 7 kap. 14 § RO):

EU-nämnden sammanträder normalt varje fredag med undantag för augusti månad. Vid sammanträdena behandlas ärendena i följande veckas rådsammansamlingen. 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).

### **Återrapportering**

Enligt de riktlinjer som formulerades när Sverige blev medlem i EU ska regeringen återrapportera till EU-nämnden vad som förevarit på rådsmötena. År 1996 anförde konstitutionsutskottet i ett betänkande om EU-frågornas behandling i riksdagen följande om återrapporteringen (bet. 1996/97:KU2 s. 31):

Konstitutionsutskottet förutsätter att regeringskansliet återrapporterar samtliga ministerrådsmöten till riksdagen. Återrapporterna bör tillställas både EU-nämnden och kammarkansliet. Utskottet vill framhålla att det är av stor vikt att återrapporteringen från ministerrådsmöten innehåller relevant information. Återrapporteringen är viktig både för att utskotten och nämnden skall veta hur ärendena har behandlats vid rådsmötena – riksdagen kan ha anledning att ha synpunkter på den fortsatta hanteringen av ärendet – och för den granskning av regeringen där konstitutionsutskottet har en viktig roll. Utskottet vill påpeka att det ankommer även på andra utskott samt på EU-nämnden att följa upp regeringens agerande i rådet. Endast utskotten och nämnden har den sakkunskap som i många fall krävs för att kunna bedöma regeringens agerande.

Efter förslag från Riksdagskommittén infördes 2001 en bestämmelse i riksdagsordningen (numera 9 kap. 21 § RO) enligt vilken regeringen ska redovisa sitt agerande i Europeiska unionen för riksdagen. I förarbetena anförs följande (förs. 2000/01:RS1 s. 139 f.):

Redovisningen skall inbegripa hur agerandet förhåller sig till riksdagens ställningstaganden. Med riksdagens ställningstaganden avses betänkanden som kammaren ställt sig bakom, men regeringens redovisning bör också relateras till vad som framkommit i samrådet i EU-nämnden. Som

påpekats ovan skall regeringen om den avviker från EU-nämndens mandat redovisa skälen för avvikelserna. Redovisningen för agerandet kan lämnas i olika former. Statsministern skall även fortsättningsvis lämna information i kammaren om Europeiska rådets möten, den årliga skrivelsen skall innehålla redogörelser för regeringens agerande, skriftliga återrapporter skall lämnas efter samtliga möten i ministerrådet, och ordningen med muntliga återrapporter i EU-nämnden skall fortsätta. Självfallet kan utskott påkalla information om regeringens handlande i en viss fråga.

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.

### *Det aktuella ärendet*

#### **Meddelandet från EU**

Kommissionen presenterade den 6 april 2016 meddelandet För en reform av det gemensamma asylsystemet och ökade möjligheter till laglig inresa till Europa, KOM(2016) 197 final. Förslaget redovisas i Regeringskansliets faktapromemoria 2015/16:79, daterad 2016-05-11.

Som framgår av meddelandets titel handlar meddelandet om två frågor. Den första frågan har rubriken En gedigen och hållbar gemensam asylpolitik, och den gäller frågor om asylsökande. Den andra frågan behandlas under rubriken Införa och öka möjligheterna till säker och laglig migration. I det avsnittet föreslås åtgärder för att öka möjligheten till säkra och lagliga vägar för skyddsbehövande och övriga migranter till Europa. I avsnittet finns två underavsnitt: II.1. För en mer styrd hantering av skydd för flyktingar i EU – ett strukturerat system för vidarebosättning och II.2. En smartare och väl förvaltd politik för laglig migration. Avsnitt II.2. handlar om det som ibland benämns arbetskraftsinvandring, där en del rör frågor som gäller högkvalificerade migrerande arbetstagare.

Kommissionen lyfter i avsnitt I om en gedigen och hållbar gemensam asylpolitik fram fem prioriterade områden där det gemensamma asylsystemet bör omstruktureras. Det handlar om att etablera ett hållbart och rättvist asylsystem för att avgöra vilken medlemsstat som ska ansvara för att pröva asylansökningar, förstärka Eurodacsystemet, uppnå mer harmoniserade

asylsystem i EU, förebygga sekundära förflyttningar inom EU samt ett nytt mandat för Europeiska stödkontoret för asylfrågor (Easo).

Det som huvuddelen av diskussionen i samband med rådmötet den 21 april synes ha fokuserat på var den del i meddelandet som rörde frågan om ansvarig medlemsstat för prövning av asylansökan, dvs. den första frågan i avsnitt I. Kommissionen presenterar två alternativ. Det första alternativet utgår ifrån den nuvarande Dublinförordningen kompletterad med en fördelningsmekanism som föreslås bygga på den som kommissionen presenterade under 2015, dvs. förslaget om att etablera en permanent – i motsats till en tillfällig – omplaceringsmekanism som kan aktiveras i krissituationer. Alternativet kombineras med förslag till effektivisering av Dublinförordningen. Omfördelning föreslås ske av asylsökande som har en rimlig sannolikhet att beviljas skydd. Det andra alternativet bygger på en permanent fördelningsmekanism som omfattar alla asylsökande, även när det inte föreligger en krissituation. Ansökan och registrering sker i den första medlemsstaten. Fördelning av asylsökande sker därefter baserat på en fördelningsnyckel som t.ex. kan ta hänsyn till storlek, välstånd och kapacitet i medlemsstaterna. Exakt vilka kriterier som ska ingå i fördelningsnyckeln vill kommissionen återkomma till. Vissa aspekter – såsom hänsyn till familj, barnets bästa samt innehav av visering och andra tillstånd – förutses kunna innebära att man gör undantag från de grundläggande reglerna om omfördelning. Motsvarande minskning av den mottagande medlemsstatens tilldelade kvot ska då göras.

Utöver dessa två alternativ nämner kommissionen även ett långsiktigt alternativ och menar att det kan övervägas om ansvaret för asylprocessen bör överföras från nationell nivå till EU-nivå. Detta skulle t.ex. kunna ske genom att Easo omvandlas till en beslutsfattande EU-myndighet med nationella kontor i varje medlemsstat. En överklagandeinstans på EU-nivå skulle också behöva etableras. En sådan långtgående lösning bedömer dock kommissionen som svårgenomförbar även på medellång sikt.

I avsnitt II i meddelandet föreslår kommissionen åtgärder för att öka möjligheten till säkra och lagliga vägar för skyddsbehövande och övriga migranter till Europa. Kommissionen avser att arbeta med följande frågor: ett strukturerat vidarebosättningssystem, en revidering av blåkortsdirektivet, åtgärder för att attrahera företagare, en översyn av EU:s politik för laglig migration samt fortsatt nära samarbete med tredjeland. Kommissionen kommer även att lägga fram en EU-handlingsplan för integration.

Mot bakgrund av de reaktioner som inkommer till kommissionen med anledning av meddelandet kommer kommissionen därefter att lägga fram lämpliga förslag.

### **Socialförsäkringsutskottets sammanträden den 3 mars 2016 och den 14 april 2016**

Torsdagen den 3 mars 2016 överlade socialförsäkringsutskottet med statssekreterare Lars Westbratt, Justitiedepartementet, om framtiden för EU:s

asylsystem (dvs. innan kommissionens aktuella meddelande hade lagts fram) (socialförsäkringsutskottets protokoll 2016-03-03 § 4 Framtiden för EU:s asylsystem).

Torsdagen den 14 april informerade statssekreterare Lars Westbratt, Justitiedepartementet, socialförsäkringsutskottet om den aktuella lägesbilden på migrationsområdet, uppföljningen av Europeiska rådet i mars och kommande åtgärder, inklusive avtalet mellan EU och Turkiet, kommissionens meddelande om reform av det gemensamma asylsystemet och ökade möjligheter till laglig inresa till Europa, KOM(2016) 197 och mötet inom Brdoprocessen 18–19 april 2016 (socialförsäkringsutskottets protokoll 2016-04-14 § 3 EU-frågor på migrationsområdet).

### **EU-nämndens sammanträden oktober 2014–mars 2016**

Vid EU-nämndens sammanträde den 10 oktober 2014 inför ett möte i rådet för rättsliga och inrikes frågor fick regeringen stöd för följande text i den svenska ståndpunkten (stenografiska uppteckningar 2014/15:3):

Sverige ska verka inom EU för att skapa fler lagliga vägar för att söka asyl inom unionen samt för att öka mottagandet av kvotflyktingar i andra länder.

Denna ståndpunkt upprepades vid samråden inför möten i rådet för rättsliga och inrikes frågor i december 2014 och mars 2015. I ett samråd i EU-nämnden i september 2015, inför ett möte i rådet för rättsliga och inrikes frågor, anförde justitie- och migrationsminister Morgan Johansson att det är nödvändigt att kommissionen utreder och presenterar alternativ för fler lagliga vägar för att söka asyl inom EU (stenografiska uppteckningar 2015/16:3). I mars 2016, också i ett samråd inför ett möte i rådet för rättsliga och inrikes frågor, framhöll Morgan Johansson följande (stenografiska uppteckningar 2015/16:30 s. 36):

När det gäller legala vägar menar jag att vi i våra ståndpunkter är väldigt tydliga med att vi arbetar hårt för att få till stånd lagliga vägar och att EU:s samtliga medlemsländer måste ställa upp. Jag ser inget skäl till att vi ska förstärka den delen ytterligare. Jag menar att vi redan är väldigt tydliga där.

De ovan redovisade ståndpunkterna har fått stöd i EU-nämnden. Sammanträdena ägde rum innan kommissionen den 6 april 2016 presenterade meddelandet För en reform av det gemensamma asylsystemet och ökade möjligheter till laglig inresa till Europa.

### **EU-nämndens sammanträde den 15 april 2016**

Fredagen den 15 april 2016 informerade och samrådde justitie- och migrationsminister Morgan Johansson med EU-nämnden inför mötet i Europeiska unionens råd för rättsliga och inrikes frågor den 21 april 2016.

Inför samrådet hade Justitiedepartementet översänt en kommenterad dagordning för rådsmötet. I den kommenterade dagordningen anförts under dagordningspunkt 7 ("Migration: uppföljning av Europeiska rådet och kommande åtgärder", som inte är föremål för den aktuella anmälan) att

Sverige arbetar för att skapa lagliga vägar in till EU för att söka asyl. Ståndpunkten fick stöd av nämnden.

Inför samrådet hade Justitiedepartementet också översänt en rådspromemoria för dagordningspunkt 8 om kommissionens meddelande. I promemorian sägs följande:

Det andra huvudavsnittet i kommissionens meddelande (som inte kommer att behandlas vid rådsmötet den 21 april) handlar om behovet att förbättra lagliga vägar till Europa.

I promemorian finns också ett avsnitt om den svenska ståndpunkten.

Vid EU-nämndens sammanträde sa Morgan Johansson i sin inledning om dagordningspunkt 8 om kommissionens meddelande att fokus vid diskussionen på rådsmötet skulle komma att ligga på den första delen av meddelandet, dvs. reformen av asylsystemet. När det gäller regeringens ståndpunkt anförde Morgan Johansson följande i sin inledning (EU-nämndens uppteckningar 2015/16:39 15 april 2016 anf. 115):

Regeringen anser att vi överlag kan välkomna kommissionens meddelande. Konkreta förslag i de enskilda delarna kommer först senare, och vi får i så fall återkomma till dessa.

Vid riksdagsbehandlingen inför rådets möte i mars godkändes regeringens förslag till svensk ståndpunkt när det gäller ett framtida asylsystem med ett tillägg rörande frågan om återtagande. Denna ståndpunkt är fortfarande aktuell, såsom den också har kommit till uttryck i det skriftliga underlaget. Med utgångspunkt från denna ståndpunkt är det läge att i nästa vecka från Sveriges sida framför allt poängtera att vi vill se ett framtida asylsystem som bygger på kommissionens andra alternativ när det gäller ett hållbart och rättvist asylsystem. Vi behöver alltså uppnå en jämn fördelning av asylsökande i unionen baserat på en justerbar och objektiv fördelningsnyckel. Omfördelning ska ske av alla asylsökande, dock inte de sökande vars ansökningar anses vara uppenbart ogrundade.

Jag vill betona att det i detta skede endast rör sig om ett första meddelande från kommissionen. Det faktum att vi nu uttrycker stöd för alternativ två innebär endast att vi förespråkar en inriktning på arbetet som ligger i linje med den svenska ståndpunkten. Vi kommer naturligtvis att ha anledning att återkomma till riksdagen längre fram.

Vi är överens med kommissionen om huvudprincipen: En asylsökande har inte rätt att välja det land som ska pröva asylansökan. Därutöver är en ytterligare harmonisering av asylsystemen i EU nödvändig. Medlemsstaterna måste sträva efter att ha samma och godtagbara nivå när det gäller regler och genomförande.

Avslutningsvis håller vi med kommissionen även om behovet av lagliga vägar in till EU. Vidarebosättning är ett väl beprövat system och det säkraste och mest humana sättet för personer i behov av skydd att komma till EU.

Ulrika Karlsson i Uppsala (M) sa följande (anf. 116):

Herr ordförande! Tack, migrationsministern, för det!

När det gäller den svenska ståndpunkten hade vi ju frågan uppe i mars inför att man skulle ha en kvällsdiskussion. Då förelåg det inte något skriftligt material, men vi hade en överläggning och ett samråd inför det. Det skulle vara mer av en allmän diskussion.

Nu kommer det tillbaka, men det är med tanke på att kommissionen har lämnat ett meddelande. Kommissionen har skickat ut meddelandet om

att man vill ha en ny framtida asylpolitik, och så är det upp till medlemsstaterna att komma med inskick. Det är ett fönster för att kunna påverka.

De förslag som kommissionen har presenterat är rätt omfattande. Man går från direktiv till förordningar, och det finns lite andra saker i dem.

Den svenska ståndpunkten förhåller sig ju inte till kommissionens meddelande. Den är en kopia av det vi hade i den allmänna diskussionen – förutom en mening, och den meningen är att alla asylsökande bör fördelas med undantag för dem som anses vara uppenbart ogrundade.

Att återanvända en ståndpunkt, ordagrant förutom en mening, som är från flera veckor tillbaka och inte förhålla sig till kommissionens meddelanden i den här ståndpunkten tycker jag är anmärkningsvärt.

Vi kommer därför att lämna en avvikande mening från Alliansen, och jag kommer att läsa upp den nu.

Regeringen hänvisar till en överläggning i socialförsäkringsutskottet den 3 mars och en behandling i EU-nämnden den 4 mars. Det fanns där stöd för regeringens redovisade inriktning, inklusive den ändring som Alliansen där föreslog. Under dessa möten saknades skriftligt underlag för diskussionerna, och utskotten tog därför inte ställning till några dokument.

Ett sådant bristande underlag innebär ett svagt mandat för regeringen att utgå från. Ändå har regeringen inte valt att hålla överläggningar med socialförsäkringsutskottet eller EU-nämnden i denna runda. Det som nu ligger på bordet har inte samråts, vilket vi ställer oss kritiska till.

Sedan den 3 mars och den 4 mars har kommissionen lämnat ett omfattande meddelande som medlemsstaterna har blivit ombedda att ta ställning till. Kommissionen kommer bland annat att föreslå en ny förordning om inrättande av ett enda gemensamt asylförfarande inom hela EU som ska ersätta direktivet om asylförfaranden, en ny förordning om kvalifikationer som ska ersätta direktivet om kvalifikationer samt inriktade förändringar av direktivet om mottagningsvillkor.

Regeringen har trots detta valt att återanvända sin ståndpunkt utan ytterligare klargöranden.

I viktiga frågor, till exempel EU:s framtida gemensamma asylpolitik, vill vi framhålla att regeringen tydligare bör klargöra vad regeringen ämnar att driva i förhandlingarna i rådet.

Vi vill även framhålla vikten av tidiga samråd med berörda utskott och i synnerhet med EU-nämnden. Därför måste regeringen återkomma till EU-nämnden om man vill ha mandat i denna fråga.

I den fortsatta diskussionen i EU-nämnden diskuterades om regeringens förslag till ståndpunkt är tillräcklig för rådsmötet. Ulrika Karlsson (M) säger avslutningsvis följande (anförande 152): ”Vi kommer kanske inte längre. Vi har en avvikande mening om att regeringen ska återkomma till EU-nämnden om de vill ha mandat i den här frågan.”

EU-nämndens ordförande konstaterade att det fanns stöd för regeringens inriktning med en avvikande mening anmäld från Sverigedemokraterna och en oliklydande avvikande mening anmäld från de fyra allianspartierna.

### **EU-nämndens sammanträde den 19 april**

EU-nämnden höll ett extra möte tisdagen den 19 april där det återigen var samråd kring den svenska ståndpunkten inför rådsmötet.

Inför mötet i EU-nämnden den 19 april översände regeringen en ny rådspromemoria. I promemorian anfördes att en första inledande diskussion om

den del av meddelandet som rör det framtida asylsystemet hålls vid rådets möte den 21 april. Avsikten är således inte att diskutera den andra delen av meddelandet på rådets möte, enligt promemorian. När det gäller frågan om ansvarig medlemsstat för prövning av asylansökan redovisas att kommissionen presenterar två alternativ. Det andra alternativet bygger på en permanent fördelningsmekanism som omfattar alla asylsökande, även när det inte föreligger en krissituation. Jämfört med promemorian till EU-nämndens sammanträde den 15 april har den svenska ståndpunkten kompletterats med följande:

Alternativ två i kommissionens meddelande ligger i dag närmast den svenska ståndpunkten, regeringen anser därför att alternativ två i detta läge bör utgöra en utgångspunkt för det fortsatta arbetet.

Vid samrådet i EU-nämnden anförde Morgan Johansson att det vid rådsrådet var fråga om endast en första inledande diskussion om just den del av meddelandet som rör det gemensamma asylsystemet. Ulrika Karlsson i Uppsala (M) anförde följande (EU-nämndens uppteckningar 2015/16:40 19 april 2016 anf. 5):

Jag är bekymrad, och jag har en formulering som jag vill läsa upp för protokollet. Den lyder så här: Regeringen har trots dagens extramöte i EU-nämnden inte på ett tillfredsställande sätt lyckats förklara hur den ställer sig till kommissionens meddelande om reformidéer för EU:s asylpolitik.

I den fortsatta diskussionen anförde vissa ledamöter att regeringen inte redovisat sin ståndpunkt till alla delar av kommissionens meddelande. Morgan Johansson hänvisade i sitt avslutande inlägg till den ståndpunkt som fanns i rådspromemorian, där olika frågor togs upp.

EU-nämndens ordförande konstaterade att det fanns stöd för regeringens inriktning, med en avvikande mening anmäld från Sverigedemokraterna respektive Vänsterpartiet och en avvikande mening anmäld från Moderaterna i enlighet med vad som lästs upp.

### **Åtterrapporering från rådsrådet**

Den 13 maj 2016 var det samråd i EU-nämnden inför mötet i rådet för rättsliga och inrikesfrågor den 20 maj. Statssekreterare Lars Westbratt företrädde regeringen i EU-nämnden eftersom Morgan Johansson var på en resa till Indien. Den skriftliga åtterrapporten fanns tillgänglig för EU-nämnden. På en fråga från en ledamot om hur diskussionen om kommissionens meddelande hade gått på rådsrådet den 21 april svarade statssekreteraren att det hade förts en diskussion om meddelandet. Statssekreteraren hade dock inte varit med på rådsrådet den 21 april och åtterrapporeringen skulle tas upp i EU-nämnden med Morgan Johansson vid ett senare tillfälle.

Den 3 juni 2016 var justitie- och migrationsminister Morgan Johansson i EU-nämnden för information och samråd inför mötet i Europeiska unionens råd för rättsliga och inrikes frågor den 9–10 juni 2016. Morgan Johansson åtterrapporerade muntligt från rådsrådena den 20 maj och den 21 april och anförde bl.a. följande (EU-nämndens uppteckningar 2015/16:46 anf. 2):



Vid det förra mötet här, den 13 maj, kunde jag inte vara med och rapportera från mötet den 21 april, då jag befann mig i Indien. Jag har dock förstått att det uppkom en del frågor när det gäller återrapporteringen, framför allt från den lunchdiskussion vi hade.

Frågan om reformen av det gemensamma europeiska asylsystemet var uppe på dagordningen inför rådet i april. Som ni minns samrådde vi två gånger med EU-nämnden inför det rådsmötet, den 15 april och den 19 april. Som sagt kom den frågan aldrig upp på den formella dagordningen utan lades till lunchdiskussionen. Som ni vet utgör lunchen inte en del av rådsmötet. Det är inte brukligt att rapportera om de informella diskussioner vi har, men jag vill ändå säga någonting om vad som hände på det mötet.

Ni kommer säkert ihåg att kommissionen inför det mötet hade presenterat två alternativ för en reformering av asylsystemet. Det ena alternativet var mer långtgående. Där stod att man också i normala situationer, alltså när det inte är kris, skulle omfördela flyktingar i enlighet med en fördelningsnyckel. Det andra alternativet var att man vid vissa situationer, om en kris uppstår, skulle påbörja en omfördelning.

Tanken med detta möte, och även – tror jag – ordförandeskapets ingång i att göra detta till en informell diskussion, var att helt enkelt känna av stödet i medlemsländerna för dessa alternativ.

Vår inriktning har varit att ha en så långtgående omfördelning som möjligt. Det tjänar Sveriges intressen bäst. Det var också det som jag framförde under den lunchdiskussionen.

Precis som man kunde räkna ut i förväg sönderföll positionerna i tre delar. Den första gruppen länder vill ha alternativ ett, alltså att behålla Dublin men kunna ha en mekanism vid kris. Den andra gruppen länder vill ha alternativ två, det vill säga omfördelning alltid. Den tredje gruppen vill inte ha någon omfördelning alls utan vill blockera allting.

I den fortsatta diskussion i nämnden om återrapporten behandlades frågan om i vilken utsträckning andra frågor än omfördelningsmekanismen var uppe på rådsmötet och om regeringen i så fall hade sagt något. Morgan Johansson sa (anf. 8):

Den enda som på lunchmötet nämnde den specifika fråga Ulrika Karlsson tar upp, att det är viktigt att vi etablerar legala vägar, var egentligen jag. Sverige driver som ni vet att vi måste ha det här på plats. Huvudpoängen vid den här lunchdiskussionen var att man skulle känna av stödet för alternativ ett respektive två eller se om det finns ett så stort motstånd att man inte ens kan gå vidare med detta. Det var också detta som de allra flesta EU-länder pratade om då, när vi gick runt bordet. För oss är det viktigt att lägga till att vi utöver det behöver ha ett fungerande vidarebosättningsprogram. Det är en del av de svenska profilfrågorna.

Ulrika Karlsson i Uppsala (M) anförde att hon hade uppfattat det som att ministern vid samrådet inför mötet den 21 april var tydlig med att det bara skulle vara diskussion om alternativ ett och alternativ två i paketets första del (anf. 9).

### *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 försäkrat 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 brutit 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 förelagat. 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.

Våren 2015 granskade utskottet utrikesministerns 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 regeringsförklaringen 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.

Våren 2016 granskade utskottet ett antal ärenden rörande hanteringen av vissa EU-frågor (bet. 2015/16:KU20 kap. 2 s. 77–155).

Utskottet granskade om statsrådet Anders Ygeman hade underlåtit att samråda med EU-nämnden om en ändrad svensk ståndpunkt angående EU:s gemensamma byrå för gränskontroll, Frontex. Utskottet anförde följande i sitt ställningstagande (bet. 2015/16:KU20 s. 129 f.):

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.

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

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

### *Promemoria från Regeringskansliet*

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

- Vilken behandling av och diskussion om kommissionens meddelande (KOM(2016) 197 final) skedde vid och i samband med mötet för rättsliga och inrikes frågor den 21 april 2016? Vilka delar av kommissionens meddelande diskuterades?
- Om diskussionen vid rådsmötet omfattade fler delar av meddelandet än frågan om ansvarig medlemsstat för prövning av asylansökan, dvs. den första frågan i den första delen, när stod det klart att diskussionen vid rådsmötet skulle omfatta också andra delar av meddelandet?
- Vilka ståndpunkter framförde migrationsministern vid och i samband med mötet för rättsliga och inrikes frågor den 21 april 2016 rörande kommissionens meddelande? Frågan inbegriper ståndpunkter som framfördes vid lunchdiskussionen.
- Hur förhöll sig dessa ståndpunkter till de ståndpunkter som tidigare förankrats i EU-nämnden, utskott och riksdagen?
- Överlämnades något eller några dokument till övriga medlemsstater i ovan nämnda frågor vid mötet för rättsliga och inrikes frågor den 21 april 2016? Frågan inbegriper dokument som hanterades vid lunchdiskussionen. Om ja önskar utskottet ta del av det.
- Den 3 juni 2016 sa Morgan Johansson följande i EU-nämnden:

Som ni vet utgör lunchen inte en del av rådsmötet. Det är inte brukligt att rapportera om de informella diskussioner vi har, men jag vill ändå säga någonting om vad som hände på det mötet.

- Vilka rutiner gäller för återrapportering av formella och informella rådsmöten?

- Vilka rutiner gäller för återrapportering av informella diskussioner vid formella rådsmöten?

Som svar överlämnades den 14 mars 2017 en promemoria som upprättats inom Justitiedepartementet (bilaga A1.4.2).

I svaret anförs att kommissionens meddelande (KOM (2016)197 final) inte behandlades vid rådets möte för rättsliga och inrikes frågor den 21 april 2016. På inrikesministrarnas lunch, som inte utgör en del av rådsmötet, fördes en informell diskussion på temat Reform av det gemensamma europeiska asylsystemet: Kommissionens meddelande för en reform av det gemensamma europeiska asylsystemet och ökade möjligheter till laglig inresa till Europa. Reformen av det gemensamma asylsystemet och i synnerhet frågan om ansvarig medlemsstat för prövning av asylansökan, som behandlas i den första delen av kommissionens meddelande, blev föremål för diskussion.

Vid inrikesministrarnas lunch framförde justitie- och migrationsministern att Sveriges inriktning var att ha en så långtgående omfördelning som möjligt. Det tjänade Sveriges intressen bäst. Justitie- och migrationsministern nämnde även att det är viktigt att vi etablerar lagliga vägar till Europa och att vi behöver ha ett fungerande vidarebosättningsprogram. I sammanhanget avsåg uttrycket lagliga vägar sådana vägar för flyktingar och skyddsbehövande som söker asyl.

De ståndpunkter som framfördes var sedan tidigare förankrade i socialförsäkringsutskottet och i EU-nämnden, enligt svaret. Inga dokument överlämnades till övriga medlemsstater vid det aktuella mötet eller vid den aktuella lunchdiskussionen.

Vidare anförs att beträffande regeringens rutiner i kontakter med riksdagen tillämpas Regeringskansliets cirkulär 2. Cirkuläret behandlar information, överläggning och samråd mellan regering och riksdag i EU-frågor. Cirkuläret har utformats efter samråd med riksdagens kammarkansli och EU-nämndens kansli. Av cirkuläret framgår vilka rutiner som gäller för återrapportering av formella och informella rådsmöten. Av cirkuläret har vidare ansetts följa att informella diskussioner som inte är en del av ett rådsmöte inte återrapporteras.

### *Utfrågningar*

Den 27 april 2017 höll utskottet en utfrågning med justitie- och migrationsminister Morgan Johansson (bilaga B7). Den 8 maj 2017 höll utskottet en utfrågning med statsminister Stefan Löfven (bilaga B8).

### **Justitie- och migrationsminister Morgan Johansson**

Justitie- och migrationsministern anförde följande i sitt inledningsanförande vid utskottets utfrågning:

Herr ordförande! Det här ärendet rör frågan om samråd med EU-nämnden angående kommissionens meddelande ”En reform av det gemensamma asylsystemet och ökade möjligheter till laglig inresa till Europa”, särskilt inför rådet för rättsliga och inrikes frågor den 21 april 2016. Det handlar alltså om regeringens informations- och samrådsskyldighet i förhållande

till riksdagen. Det är en självklarhet, anser jag, att denna skyldighet ska fullgöras. Det finns väl etablerade rutiner för detta, och regeringen tar sin skyldighet på största allvar. De rutinerna har ju gällt sedan Sverige inträdde i EU för över 20 år sedan. Jag vill också uttrycka min uppskattning för det goda samarbete som jag upplever finns mellan regeringen och riksdagen i de här frågorna.

Beträffande regeringens rutiner i kontakter med riksdagen tillämpas Regeringskansliets cirkulär två. Cirkuläret innehåller riktlinjer avseende information, överläggning och samråd mellan regering och riksdag i EU-frågor. Dessa har utformats efter samråd med riksdagens kammarskansli och EU-nämndens kansli. I det nu aktuella sammanhanget kan jag nämna att det i cirkulär två inte fastställs några riktlinjer för samråd med EU-nämnden inför informella diskussioner vid formella rådsmöten, det vill säga till exempel inför en informell lunchdiskussion. Där finns det inga sådana riktlinjer och följaktligen heller inte någon samradskyldighet.

Som ni vet var dagordningspunkten om reformen av det gemensamma europeiska asylsystemet ursprungligen uppsatt på dagordningen för rådet för rättsliga och inrikes frågor den 21 april som möjlig diskussionspunkt. Men tidigare samma månad, den 6 april, hade kommissionen presenterat sitt meddelande för en reform av det gemensamma europeiska asylsystemet och ökade möjligheter till laglig inresa till Europa. En första inledande diskussion om meddelandets första del, som rör det framtida gemensamma asylsystemet, skulle hållas vid rådets möte den 21 april. Regeringen informerade socialförsäkringsutskottet den 14 april och samrådde med EU-nämnden vid två tillfällen inför rådsmötet, den 15 och den 19 april. Men dagen före rådsmötet ströks dagordningspunkten från rådets dagordning. Frågan behandlades alltså inte vid mötet. I stället blev den föremål för en informell diskussion vid inrikesministrarnas lunch, som alltså inte utgjorde en del av rådsmötet.

Som jag redogjorde för i EU-nämnden den 3 juni 2016 var det reformen av det gemensamma asylsystemet, och i synnerhet frågan om ansvarig medlemsstat för prövning av asylansökan, som blev föremål för diskussion vid lunchen. Jag framförde att Sveriges inriktning var att ha en så långtgående omfördelning som möjligt. Det tjänade Sveriges intressen bäst. Jag nämnde även att det är viktigt att vi etablerar lagliga vägar till Europa och att vi behöver ha ett fungerande vidarebosättningsprogram.

Även om det alltså rörde sig om en informell lunchdiskussion vill jag framhålla att de ståndpunkter jag framförde sedan tidigare var förankrade i socialförsäkringsutskottet och EU-nämnden. Förankringen av de här ståndpunkterna har skett bland annat i anslutning till RIF-rådet den 9–10 oktober 2014, RIF-rådet den 4–5 december 2014, RIF-rådet den 12–13 mars 2015, EU:s utrikes- och inrikesministermöte om migration den 20 april 2015, RIF-rådet den 14 september 2015, RIF-rådet den 10–11 mars 2016 och RIF-rådet den 21 april 2016. Sammanlagt har de alltså förankrats vid sju tillfällen i EU-nämnden.

Avslutningsvis vill jag säga att det är min uppfattning att regeringen har fullgjort sin informations- och samrådsplikt beträffande de aktuella frågorna. Med det är jag öppen för att svara på utskottets frågor.

I den fortsatta utfrågningen ställdes en fråga om huruvida det var korrekt uppfattat att ministern till EU-nämnden framförde att det endast var första delen i kommissionens meddelande som var föremål, eller skulle vara föremål, för diskussion vid rådsmötet den 21 april. Morgan Johansson svarade ja, resten utgick och blev en informell punkt i stället. Han förklarade att det var osäkert in i det sista om detta skulle upp på det formella rådsmötet eller på den

informella delen. Nu blev det på den informella delen. Men Johansson menade att alldeles oavsett om det var informellt eller formellt hade samtliga dessa ståndpunkter förankrats vid sammanlagt sju tillfällen i EU-nämnden. Frågan gällde enligt Johansson huruvida han hade förankrat ståndpunkter på det totala meddelandet och på de här frågorna. Det som hände var att det som ordförandeskapet från början hade tänkt skulle avhandlas på det formella mötet i stället blev en punkt för en informell lunchdiskussion, något som bestämdes i ett väldigt sent skede. Det hade dock enligt Johansson ingen betydelse för själva hanteringen av frågan i EU-nämnden i det avseendet, eftersom samrådsplikten gäller de formella punkterna, och det har varit så i över 20 år. För informella diskussioner har man ingen samrådsplikt. Johansson anförde att även om det hade förelegat en samrådsplikt hade han överlagt med EU-nämnden om alla dessa frågor vid ett stort antal tillfällen, och han hade inte vid något tillfälle sagt någonting som hade gått utanför förhandlingsmandatet från EU-nämnden.

Vidare togs frågor om återrapporteringen till EU-nämnden upp. Johansson anförde att när det gäller de formella punkterna görs en återrapportering varje gång. När det gäller informella diskussioner använde sig det slovakiska ordförandeskapet, både före och under det slovakiska ordförandeskapet på hösten 2016, av ganska många informella tillfällen, men man har inte en återrapporteringsplikt när det gäller de informella diskussionerna på det sätt som man har för de andra. Johansson förklarade att han vid detta tillfälle ändå valde att rapportera från lunchdiskussionen. Han hade då förklarat vad han hade sagt under den, bl.a. att han drev på för ökad vidarebosättning. Enligt Johansson hade punkterna förankrats vid sju tillfällen, och samrådsplikten, betonade han, har man – formellt sett – när det gäller de formella punkterna, inte de informella punkterna.

Johansson redovisade att det inte finns några tjänsteanteckningar från lunchen. Han förklarade att när ministrarna träffas i den stora kretsen för de formella punkterna deltar alla ministrar och alla tjänstemän, och det förs protokoll, men i ett informellt sammanhang är det bara ministrarna och tolkar som är med, och det förs inga protokoll. Dessa träffar är till för att ordförandeskapet ofta vill att man ska kunna prata lite mer fritt och utbyta åsikter. Därmed, sa Johansson, fick EU-nämnden inte heller någon skriftlig återrapportering om den lunchdiskussionen, utan vad EU-nämnden fick var en muntlig återrapportering från honom för att han faktiskt ville vara öppen mot EU-nämnden och redogöra för hur saker och ting faktiskt stod just nu. Johansson anförde att han faktiskt var mer öppen mot EU-nämnden än vad han egentligen hade behövt vara.

Frågan om huruvida lunchdiskussioner är föremål för förankring och mandatgivning i EU-nämnden togs upp. Johansson anförde att lunchdiskussioner aldrig varit föremål för förankring i EU-nämnden. Det är de formella punkterna som man har samrådsskyldighet för. Ofta har man väldigt lite att hålla sig till när det gäller de informella diskussionerna. Det finns nästan inget underlag; det finns ofta bara en rubrik för vad man ska prata om. Sedan

kan man också fundera över vart det bär iväg om samrådsskyldigheten skulle gälla informella diskussioner, anförde Johansson. Utöver de formella diskussionerna på ministerrådet och de informella diskussioner som ordförandeskapet ofta lägger in har Johansson också ett stort antal bilaterala möten med enskilda ministrar från andra medlemsländer. Man får lita på regeringen, att den för fram, i alla de samtal den har, Sveriges linje. Johansson för aldrig fram någonting annat än vad som är förankrat i EU-nämnden.

Enligt en fråga under utskottets utfrågning skulle Johanssons svar kunna innebära att han inte anser att det som diskuteras på informella möten behöver ligga i linje med det som har förankrats i EU-nämnden. Johansson svarade på detta att det är en självklarhet att det måste ligga i linje. Man ska aldrig föra fram någonting för svensk räkning som man inte har klart bakåt för. Men den formella hanteringen är att EU-nämnden behandlar de dagordningspunkter som finns på ministerrådsmötena.

Johansson hade fört fram väl kända ståndpunkter för Sverige i det aktuella fallet, förklarade han. Han övervägde inte att under lunchen ta kontakt med EU-nämndens kansli för att diskutera den fråga som uppkom eftersom det var en informell diskussion. Han framförde ingenting som har gått över det mandat som regeringen har för svensk räkning: dela på ansvaret och se till att det blir fler lagliga vägar till EU. Det som möjligen var lite oortodoxt var att han faktiskt vid återrapporteringen i EU-nämnden också berörde den här lunchdiskussionen. Han var alltså mer öppen mot riksdagen än vad han egentligen hade behövt vara.

Enligt Johansson finns det ingen samrådsskyldighet i det aktuella sammanhanget, och även om det hade funnits det har ha hållit sig inom det mandat som han har från riksdagen och som riksdagen har lagt fast vid inte mindre än sju tillfällen.

Frågan om det finns möjlighet att, om läget ändras under mötet, återkomma till EU-nämnden togs upp under utskottets utfrågning. Ja, sade Johansson, det händer ju faktiskt att man får göra det. Det är inte så vanligt, men det händer. Då får man oftast ha en telefonkonferens med EU-nämnden för att förankra nya ståndpunkter.

Den aktuella sakfrågan är fortfarande föremål för förhandling, framhöll Johansson. Vid varje tillfälle då regeringen behöver utveckla ståndpunkten går man först till socialförsäkringsutskottet och därefter, när det blir läge för det, till EU-nämnden.

Vidare togs frågan om hur vanligt det är med informella delar av rådsmötena. Johansson anförde att det förekommer på hans ministerrådsmöten vid nästan varje tillfälle att ministrarna sitter själva. Det kan bero på att de har att hantera frågor där de står ganska långt ifrån varandra. På det sättet kan man ibland lösa upp knutar.

Det finns två former av informella möten. Det finns informella lunchmöten och informella middagsmöten som berörs här. Men sedan finns det också informella RIF-möten (rättsliga och inrikes frågor) när hela mötet är informellt, framhöll Johansson. Efter dem sker det alltid en skriftlig



återrapportering. Däremot sker det inte en förankring eller ett samråd inför dessa RIF-möten eftersom det inte är beslutstillfällen.

Regeringen får se till att fackutskottet alltid är med tidigt i processen, så tidigt som möjligt, för att man ska känna sig trygg med de positioner som förs fram i förhandlingarna.

Johansson framhöll att det som har förts fram har varit helt inom det mandat som regeringen har, alldeles oavsett i vilka sammanhang som det har förts fram.

I en fråga påmindes om att konstitutionsutskottet har uttryckt att ståndpunkter i aktuella EU-frågor förs fram vid sidan av formella möten inte innebär att bestämmelser som syftar till att riksdagen ska få ett aktivt reellt inflytande saknar tillämpning. Enligt frågeställaren verkade ministern vara av en annan åsikt. Men Johansson svarade:

Nej, det där är ett uttryck för själva principen, att vi i vilket sammanhang vi än uttrycker oss – i bilaterala sammanhang eller i en grupp av ministrar – är det de svenska ståndpunkterna som ska föras fram. Samrådsskyldigheten gäller de formella punkterna som finns på dagordningen.

Johansson anförde vidare att ingen har kritiserat regeringen, i varje fall inte hittills, för att regeringen skulle ha överskridit mandatet.

Om frågan utvecklar sig på ett sådant sätt att samrådsplikt måste uppfyllas – frågan kan t.ex. hamna på en formell dagordning och man ska ha en inriktningsdiskussion – då måste man omedelbart ta kontakt med EU-nämnden och förankra frågan.

Det viktiga är att riksdagen ska känna trygghet i att regeringen inte går utöver det mandat som har lagts fast, och det har regeringen inte gjort. Det räcker med gamla ställningstaganden i informella sammanhang så länge det inte uppkommer nya omständigheter. Skulle det göra det får man ta den frågan då.

En frågeställare tog upp vad som hade hänt i EU-nämnden inför rådsmötet. Enligt frågeställaren hade Johansson svarat i nämnden att han inte skulle proklamera för ett visst ställningstagande. Under en informell lunch under rådsmötet säger statsrådet, enligt frågeställaren, att alternativ två är det som ligger närmast Sverige.

Johansson svarade att som han minns det fanns det en rörlig materia. Han var väldigt öppen mot EU-nämnden. Sveriges intresse i den aktuella frågan är naturligtvis en så ambitiös omfördelning som möjligt. Det han har gett uttryck för är att det för svensk räkning är så att ju mer ambitiös omfördelning man har, desto bättre är det, eftersom vi annars skulle hamna i ett läge där vi får ta en oproportionerligt stor andel av det totala antalet asylsökande.

När det gäller krav på samråd anförde Johansson att den här regeringen följer samma ordning som samtliga regeringar har gjort sedan Sverige gick med i EU den 1 januari 1995. Det är en ordning som fungerar väl, menade Johansson, och om man vill ändra på den får man ta en diskussion om det. Johansson sa sig i så fall vilja varna för att man kan hamna i situationer där man till slut ska samråda om allting. Han menade att det viktiga var att

regeringen aldrig går utöver det mandat som man har från riksdagen, och det ansåg Johansson inte att regeringen har gjort.

Vidare togs frågan om för vad regeringen valde att söka mandat upp. Enligt Johansson omfattade frågorna de bärande principerna som ståndpunkterna då berörde. Det var ståndpunkter som baserade sig på de frågor som vi visste skulle komma upp på det formella mötet. Johansson anförde att han inte hade gått utanför sitt mandat.

### **Statsminister Stefan Löfven**

Utskottet höll den 8 maj en utfrågning i ärendet med statsminister Stefan Löfven (bilaga B8). Statsministern anförde följande i sin inledning:

Herr ordförande och ärade ledamöter! Detta ärende rör regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen om arbetet i Europeiska unionen, och jag och regeringen i sin helhet är naturligtvis angelägna om att regeringen ska fullgöra denna skyldighet mot riksdagen.

Det nu aktuella ärendet gäller frågan om justitie- och migrationsministrarnas samråd med EU-nämnden inför ett rådsmöte. Som regeringschef och chef för Regeringskansliet har jag det övergripande ansvaret för regeringens och Regeringskansliets arbete. Det innebär att jag bland annat ansvarar för att Regeringskansliet har riktlinjer och rutiner för att kunna följa regeringens informations- och samrådsskyldighet gentemot riksdagen.

Inom Regeringskansliet har också utarbetats rutiner för att säkerställa samspelet med riksdagen. De har tagits fram efter samråd med riksdagens kammarkansli och EU-nämndens kansli. Dessutom beaktar regeringen löpande konstitutionsutskottets uttalande när det gäller regeringens informations- och samrådsskyldighet.

Från min utgångspunkt finns alltså en väl fungerande ordning för hur regeringens informations- och samrådsskyldighet mot riksdagen ska fullgöras. Regeringskansliet har i det skriftliga svaret till utskottet svarat på konstitutionsutskottets frågor, och justitie- och migrationsministern Morgan Johansson har också varit här och svarat på frågor i ärendet.

Justitie- och migrationsministern har redovisat att de ståndpunkter han framförde vid den aktuella lunchdiskussionen sedan tidigare var förankrade i socialförsäkringsutskottet och i EU-nämnden. Regeringen har därmed fullgjort sin informations- och samrådsskyldighet.

Därmed, herr ordförande, är jag beredd att svara på utskottets frågor.

I utfrågningen ställdes frågan om statsministern anser att det som framförs vid informella möten, t.ex. lunchdiskussioner, ska vara förankrat i EU-nämnden. Statsministern svarade ja, det anser han, och det anser också övriga regeringen. Justitie- och migrationsministern har framfört att ståndpunkten var förankrad inför tidigare RIF-råd ett antal gånger.

Statsministern anförde att det var två olika frågor som diskuterades. Den ena frågan var om man också vid en informell lunchdiskussion, som i det aktuella fallet, ska framföra de ståndpunkter som är förankrade i riksdagen, och han svarade själv ja på den. Den andra frågan var om man har en samrådsskyldighet inför informella lunchdiskussioner. På den frågan svarade statsministern att det enligt den ordning som har utarbetats i samråd med riksdagens kammarkansli och EU-nämndens kansli ska ske samråd inför informella och formella rådsmöten men inte inför informella diskussioner som

inte är en del av rådsrådet. Han sa även att den som deltar i en sådan informell diskussion ändå ska framföra de ståndpunkter som är förankrade.

Statsministern sa vidare angående avsnitt II i kommissionens meddelande En reform av det gemensamma europeiska asylsystemet och ökade möjligheter till laglig inresa till Europa, om ökade möjligheter till laglig inresa i Europa, att det är Sveriges ståndpunkt att Sverige ska verka inom EU för att skapa fler lagliga vägar för att söka asyl inom unionen. Den förankrades, framhöll statsministern, inför flera RIF-rådsmöten 2014 och 2015 och han betonade att det var en väl förankrad ståndpunkt, och att någon annan ståndpunkt inte hade framförts vid lunchdiskussionen.

Vidare behandlades frågan om huruvida diskussionen om laglig inresa till Europa skulle komma upp vid rådsrådet. Det var, framhöll statsministern, en informell lunchdiskussion, och inför en sådan finns ingen samrådsskyldighet. Den diskussionen skulle inte komma upp och kom inte upp på rådsrådet, utan den kom upp vid den informella lunchdiskussionen, sa statsministern, och om statsrådet i allmänna ordalag uttryckte en uppfattning som har fastställts vid fem tillfällen i Sveriges riksdag gav han uttryck för det som Sveriges riksdag står för. Statsministern betonade att det inte var någon detaljerad diskussion i frågan om laglig inresa till Europa och att Sverige ska verka inom EU för att skapa fler lagliga vägar för att söka asyl inom unionen.

Regeringens samrådsskyldighet och riktlinjer för den togs upp. Statsministern anförde att i Regeringskansliets instruktion anges att chefen för kansliet för samordning av EU-frågor kan ge ut handböcker, riktlinjer eller annat material i syfte att uppnå en enhetlighet i hanteringen, så att det blir lika kvalitet och hög kvalitet vid handläggningen av allt det som rör Europeiska unionen, och att med stöd av detta har ett cirkulär med riktlinjer för handläggning av EU-frågorna tagits fram inom Regeringskansliet i samråd med riksdagens kammarskansli och EU-nämndens kansli. Detta går under benämningen cirkulär 2, eller Statsrådsberedningens cirkulär 2 och behandlar samråd, överläggning och information mellan regering och riksdag i EU-frågor.

En frågeställare hänvisade till att statsrådet Morgan Johansson hade sagt att i och med att det inte förelåg någon samrådsskyldighet i de aktuella delarna förelåg inte heller förelåg någon återrapporteringsskyldighet. Statsministern delade den bedömningen.

Frågor om skillnaden mellan att hålla ett informellt möte och att hålla ett informellt lunchmöte togs upp. Statsministern anförde att det informella mötet är ett rådsråd och att en lunchdiskussion inte är det. Naturligtvis finns också formella rådsråden. Rådet kan samlas och ha sina möten, och detta kan ske informellt. Inför ett sådant möte ska samråd ske och information och rapportering lämnas, vilket också gäller för formella möten. Men det är inte ett rådsråd om man samlas och äter lunch tillsammans och diskuterar informellt.

Vidare fick statsministern frågan om det finns en risk att man kan kringgå samrådsskyldigheten om många av ärendena flyttas över från de formella

mötena till de informella lunchmötena. Statsministern anförde att det inte spelar någon roll – ståndpunkterna i en informell diskussion måste ändå vara förankrade i Sveriges riksdag.

Statsministern redovisade att han uppfattade statsrådet Morgan Johansson så att frågan inte skulle komma att tas upp på det här råds-mötet och den ströks från dagordningen.

Vidare anförde statsministern att det finns en ordning där Regeringskansliet och riksdagen är överens om att det är informations- och samrådsskyldighet inför formella och informella möten. Inför ett möte med rådet är det informations- och samrådsskyldighet, och den är i det här fallet fullgjord eftersom del II inte var uppe på råds-mötet. Vidare påpekade statsministern att ståndpunkten hade förankrats vid fem tillfällen i Sveriges riksdag. Han anförde också att om det är en informell diskussion har frågan dragits bort från råds-mötet och då fattas det inte heller några beslut.

### **Utskottets ställningstagande**

Denna granskning belyser frågor om regeringens informations- och samrådsskyldighet gentemot riksdagen, särskilt EU-nämnden, i EU-frågor. Regeringen är skyldig att underrätta EU-nämnden om frågor som ska beslutas i Europeiska unionens råd. Regeringen ska också rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet ska föras inför besluten i rådet.

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

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

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

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

Granskningen föranleder inte något uttalande i övrigt av utskottet.

## 1.5 Kultur- och demokratiministerns agerande i ministerrådet

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1132-2016/17), *bilaga A1.5.1*, begärs att konstitutionsutskottet granskar kultur- och demokratiministerns brist på agerande i Europeiska unionens ministerråd när det gäller rådsslutsatser om kultur i EU:s yttre förbindelser.

I anmälan anförs att regeringen den 20 november 2015 sökte mandat från riksdagens EU-nämnd för att på rådsmötet den 23–24 november 2015 kunna ställa sig bakom ett antagande av rådsslutsatser om kultur i EU:s yttre förbindelser. En majoritet i EU-nämnden uppmanade kultur- och demokratiminister Alice Bah Kuhnke att vid rådsmötet lyfta uppfattningen att kultur-, idrotts- och utbildningsfrågor ligger inom den nationella kompetensen och fortsättningsvis ska göra det. Kulturminister Alice Bah Kuhnke sade vid samrådet med riksdagens EU-nämnd att hon från regeringens sida, som Sveriges representant vid mötet, ville framhålla att den nationella kompetensen betonas i diskussionerna. Av den skriftliga återrapporten från regeringen framgår inte om Alice Bah Kuhnke drev den linje som beslutats i EU-nämnden. Vid den muntliga återrapporteringen i EU-nämnden svarade statssekreteraren på en fråga om detta: ”Min uppfattning är att det inte togs upp specifikt eftersom det inte riktigt fanns något specifikt kring mötet som föranledde att det behövde lyftas.”

#### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. en svarspromemoria från Kulturdepartementet, *bilaga A1.5.2*.

## Utredning i ärendet

### *Gällande ordning*

#### **Samråd inför rådsmöten**

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 [13 maj 2016, 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 och 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, 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 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 § 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. 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.

När det gäller genomförandet av samrådet i EU-nämnden lämnas följande beskrivning i Holmberg m.fl. (se Holmberg m.fl., Grundlagarna [13 maj 2016, Zeteo], kommentaren till 7 kap. 14 § RO):

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

mot den. EU-nämndens verksamhet redovisas i nämndens verksamhetsberättelser som finns tillsammans med de stenografiska uppteckningarna från EU-nämnden i riksdagstryckets utskottsserie (gröna band).

### Åtterrapporering

Enligt de riktlinjer som formulerades när Sverige blev medlem i EU ska regeringen åiterrapportera till EU-nämnden vad som förevarit på rådsmötena. År 1996 anförde konstitutionsutskottet i ett betänkande om EU-frågornas behandling i riksdagen följande om åiterrapporteringen (bet. 1996/97:KU2 s. 31):

Konstitutionsutskottet förutsätter att regeringskansliet åiterrapporterar samtliga ministerrådsmöten till riksdagen. Åiterrapporterna bör tillställas både EU-nämnden och kammarkansliet. Utskottet vill framhålla att det är av stor vikt att åiterrapporteringen från ministerrådsmöten innehåller relevant information. Åiterrapporteringen är viktig både för att utskotten och nämnden skall veta hur ärendena har behandlats vid rådsmötena – riksdagen kan ha anledning att ha synpunkter på den fortsatta hanteringen av ärendet – och för den granskning av regeringen där konstitutionsutskottet har en viktig roll. Utskottet vill påpeka att det ankommer även på andra utskott samt på EU-nämnden att följa upp regeringens agerande i rådet. Endast utskotten och nämnden har den sakkunskap som i många fall krävs för att kunna bedöma regeringens agerande.

Efter förslag från Riksdagskommittén infördes 2001 en bestämmelse i riksdagsordningen (numera 9 kap. 21 § RO) enligt vilken regeringen ska redovisa sitt agerande i Europeiska unionen för riksdagen. I förarbetena anfördes följande (förs. 2000/01:RS1 s. 139 f.):

Redovisningen skall inbegripa hur agerandet förhåller sig till riksdagens ställningstaganden. Med riksdagens ställningstaganden avses betänkanden som kammaren ställt sig bakom, men regeringens redovisning bör också relateras till vad som framkommit i samrådet i EU-nämnden. Som påpekats ovan skall regeringen om den avviker från EU-nämndens mandat redovisa skälen för avvikelser. Redovisningen för agerandet kan lämnas i olika former. Statsministern skall även fortsättningsvis lämna information i kammaren om Europeiska rådets möten, den årliga skrivelsen skall innehålla redogörelser för regeringens agerande, skriftliga åiterrapporter skall lämnas efter samtliga möten i ministerrådet, och ordningen med muntliga åiterrapporter i EU-nämnden skall fortsätta. Självfallet kan utskott påkalla information om regeringens handlande i en viss fråga.

Av Regeringskansliets cirkulär 2 Samråd och information mellan regering och riksdag i EU-frågor (2012-10-31) framgår följande när det gäller åiterrapportering 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 åiterrapportering 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.

*Det aktuella ärendet: rådets slutsatser om kultur i EU:s yttre förbindelser, med fokus på utvecklingssamarbetet*

### **Kallelse och föredragningslista till EU-nämndens sammanträde den 20 november 2015**

Till EU-nämndens kallelse och föredragningslista till sammanträdet den 20 november 2015 (2015/16:15) hade en kommenterad dagordning till rådets sammanträde den 23–24 november 2015 bifogats.

I den kommenterade dagordningen hade den svenska ståndpunkten när det gällde utkast till rådets slutsatser om kultur i EU:s yttre förbindelser, med fokus på utvecklingssamarbetet (dagordningspunkt 12) angetts vara följande:

Regeringen välkomnar att frågan om kulturens roll och betydelse i EU:s yttre förbindelser och i utvecklingssamarbetet lyfts fram och att kulturens möjligheter att bl.a. utveckla och värna åsiktsfrihet och yttrandefrihet, kulturell mångfald och en hållbar demokratisk utveckling tydliggjorts.

Regeringen föreslår att Sverige ställer sig bakom antagandet av slutsatserna.

### **Uppteckningar från EU-nämndens sammanträde den 20 november 2015**

Av EU-nämndens uppteckningar från sammanträdet den 20 november 2015 (2015/16:17, § 6) inför ett möte i Europeiska unionens råd för utbildning, ungdom, kultur och idrott den 23–24 november 2015 framgår att kultur- och demokratiminister Alice Bah Kuhnke (MP) i samband med behandlingen av dagordningspunkt 12, utkast till rådets slutsatser om kultur i EU:s yttre förbindelser, med fokus på utvecklingssamarbetet avslutningsvis anförde följande i sitt inledande inlägg (anförande 187):

När det gäller förslaget till svensk ståndpunkt har frågan överlagts med utskottet, som gjort ett tydligt medskick. Det har införts i den svenska ståndpunkten, som lyder: Regeringen välkomnar att frågan om kulturens roll och betydelse i EU:s yttre förbindelser och i utvecklingssamarbetet lyfts fram och att kulturens möjligheter att bland annat utveckla och värna åsiktsfrihet och yttrandefrihet, kulturell mångfald och en hållbar demokratisk utveckling tydliggjorts. Regeringen föreslår att Sverige ställer sig bakom antagandet av slutsatserna. Det ska betonas att kulturpolitiken är en nationell angelägenhet och att rådsslutsatserna inte ska ses som ett steg mot en gemensam EU-politik på kulturområdet.

EU-nämndens ordförande anförde följande (anförande 188):

Jag kan informera ministern om en diskussion som återkommit ett antal gånger under dagens möte. Det har sagts att det är bra om regeringen redan i sina skriftliga positioner betonar när det inte är fråga om EU-kompetens och att Sverige vill försvara den nationella kompetensen i de fallen. Det är bra om det kan framgå av det skriftliga underlaget.

Efter inlägg från ledamöter i nämnden anförde kultur- och demokratiministern följande (anförande 191):

Herr ordförande! Tack för kommentarerna! Precis som ledamoten Magnusson betonar hade vi en diskussion med utskottet och fick ett tydligt medskick vid de överläggningarna. Vi har också stämt av skrivelsen, som jag kommer att betona.

Jag vill från regeringens sida, som Sveriges representant vid mötet, framhålla att den nationella kompetensen betonas i diskussionerna. Det gäller inte bara från svensk sida, utan det är en gemensam hållning bland kulturministrarna att vi ska betona vikten av den nationella kompetensen. Det är viktigt för framtiden.

Ordföranden fann att det fanns stöd för regeringens redovisade ståndpunkt och en avvikande mening anmäld från Sverigedemokraterna.

### **Skriftlig återrapport från rådets möte den 23–24 november 2015**

I den skriftliga återrapporten från Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet, Kulturdepartementet och Socialdepartementet) om rådmötet den 23–24 november 2015 anges beträffande utkast till rådets slutsatser om kultur i EU:s yttre förbindelser, med fokus på utvecklingssamarbetet (punkt 12) att rådets slutsatser antogs. Det finns inte något referat av någon diskussion.

### **EU-nämndens sammanträde den 27 maj 2016**

Av EU-nämndens uppteckningar från sammanträdet den 27 maj 2016 (2015/16:45, § 3) framgår att återrapporten från mötet i Europeiska unionens råd för utbildning, ungdom och kultur den 23–24 november 2015 behandlades enligt följande:

Anf. 29 ORDFÖRANDEN:

Vi välkomnar statssekreterare Per Olsson till mötet. Innan vi går in på de konkreta dagordningspunkterna undrar jag om det finns något muntligt att rapportera utöver det vi redan har fått skriftligt från mötet den 23–24 november.

Anf. 30 Statssekreterare PER OLSSON:

Nej, det har jag inte. Jag kan hänvisa till den skriftliga återrapporteringen.

Anf. 31 ULRIKA KARLSSON i Uppsala (M):

Inför det förra mötet hade vi en diskussion i utskottet om vad som tillhör den nationella kompetensen och vad som inte tillhör den. Vi sa då att kultur-, idrotts- och utbildningsfrågor ligger inom den nationella kompetensen och fortsättningsvis ska göra det och att detta skulle lyftas på mötet. Jag uppfattade också att kulturministern höll med om detta.

Jag undrar var, när och hur kulturministern lyfte detta under mötet.

Anf. 32 Statssekreterare PER OLSSON:

Min uppfattning är att det inte togs upp specifikt eftersom det inte riktigt fanns något specifikt kring mötet som föranledde att det behövde lyftas.

Anf. 33 ORDFÖRANDEN:

Nu minns jag att det inte fanns några föreskrifter på den nivån i slutsatserna, så det var inget som var juridiskt bindande på något sätt. Vi brukar i alla fall poängtera det, så det kan statssekreteraren komma ihåg till nästa gång.

Anf. 34 Statssekreterare PER OLSSON:

Med förlov sagt: Det är så det ser ut när det gäller kompetenserna. Fördraget är som det är, och eftersom vi inte driver på för någon förändring av fördraget känns detta som ganska okomplicerat.

### **Samråd och återrapportering kring vissa andra frågor på det aktuella rådsrådet**

Även utbildningsminister Gustav Fridolin och statsrådet Aida Hadzialic samrådde med EU-nämnden inför det aktuella rådsrådet. De delarna gällde utbildning och idrott (Fridolin) respektive ungdom (Hadzialic). Också i dessa delar framhöll EU-nämnden att Sverige på rådsrådet borde understryka den nationella kompetensen. Såvitt kan utläsas av den skriftliga och muntliga återrapporteringen skedde också detta. Fridolin och Hadzialic gjorde sina inlägg i samband med debatter vid rådsrådet.

### *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 för 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 regerings 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 det aktuella förslaget 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 mandatet 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 hänvisade till sitt yttrande 1997/98:KU9y och att utskottet där vidhöll 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. Vidare anförde utskottet (bet. 1997/98:KU25 s. 40):

Konstitutionsutskottet vill erinra 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 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 har dock 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 2016 granskade utskottet om två statsråd agerat i strid med det mandat som EU-nämnden lämnat i tre frågor (bet. 2015/16:KU20 s. 106 f.). Utskottet anförde följande i sitt ställningstagande (bet. 2015/16:KU20 s. 119 f.):

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.

### *Promemoria från Regeringskansliet*

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

- Var det någon diskussion på mötet i Europeiska unionens råd för utbildning, ungdom, kultur och idrott den 23–24 november 2015 när utkastet till rådsslutsatser om kultur i EU:s yttre förbindelser, med fokus på utvecklingssamarbetet (punkt 12) behandlades och vilka länder yttrade

sig i så fall i diskussionen? Eller antogs rådsslutsatserna utan diskussion vid rådsmötet?

- Vilka ståndpunkter framfördes av Alice Bah Kuhnke vid mötet i Europeiska unionens råd för utbildning, ungdom, kultur och idrott den 23–24 november 2015 när utkastet till rådsslutsatser om kultur i EU:s yttre förbindelser, med fokus på utvecklingssamarbetet (punkt 12) behandlades?
- Hur förhåller sig de ståndpunkter som framfördes av Alice Bah Kuhnke till EU-nämndens ståndpunkt vid samrådet den 20 november 2015?
- Om Sverige inte gjorde något inlägg under dagordningspunkt 12 om rådsslutsatser, vad var skälet till det?
- 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 27 maj 2016?

Som svar överlämnades den 7 mars 2017 en promemoria som upprättats inom Kulturdepartementet (bilaga A1.5.2). I svaret anförs att rådsslutsatserna antogs utan diskussion. Alice Bah Kuhnke framförde inte några ståndpunkter när utkastet till rådsslutsatser behandlades vid rådsmötet.

Vid rådsmötet den 24 november 2015 ställde sig Sverige bakom rådsslutsatserna, vilket var i enlighet med vad som hade förankrats i EU-nämnden den 20 november 2015. Skälet till att det inte gjordes något inlägg var att slutsatserna antogs utan diskussion och att dessa var i enlighet med vad som hade förankrats i EU-nämnden. Den skriftliga återrapporteringen återspeglar det svenska agerandet vid rådsmötet.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet konstaterar att statsrådet fick stöd i EU-nämnden för att ställa sig bakom de aktuella rådsslutsatserna. Enligt ståndpunkten som fick stöd i EU-nämnden betonas vidare att kulturpolitiken är en nationell angelägenhet och att rådsslutsatserna inte ska ses som ett steg mot en gemensam EU-politik på kulturområdet, och under samrådet i nämnden anförde statsrådet att hon från regeringens sida, som Sveriges representant vid rådsmötet, ville framhålla att den nationella kompetensen betonas i diskussionerna. Vid antagandet av rådsslutsatserna gjordes inte något uttalande från svensk sida. Att så inte gjordes framgick inte av den skriftliga återrapporten. Enligt utskottet kan det inte råda något tvivel om att framhållandet av den nationella kompetensen ingick i den ståndpunkt som fick stöd i EU-nämnden, jämte att Sverige skulle ställa sig bakom rådsslutsatserna.

Utskottet vill i likhet med sina tidigare ställningstaganden 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 möjlighet att söka förnyad kontakt med nämnden. Så skedde inte i det aktuella fallet.

Om regeringen av något skäl inte agerar i enlighet med nämndens ställningstaganden ska skälen för avvikelserna tydligt redovisas i den skriftliga återrapporten. Det anges i riksdagsordningen att regeringen ska redovisa sitt agerande i EU för riksdagen. I förarbetena från 2001 påpekas att redovisningen ska inbegripa hur agerandet förhåller sig till riksdagens ställningstaganden, dvs. betänkanden som kammaren ställt sig bakom. Regeringens redovisning bör enligt förarbetena också relateras till vad som framkommit i EU-nämnden. I det aktuella fallet var, enligt svaret till utskottet, skälet till att det inte gjordes något inlägg att slutsatserna antogs utan diskussion och att slutsatserna var i enlighet med vad som hade förankrats i EU-nämnden. Först efter att en ledamot i nämnden ställt frågor om det i samband med den muntliga återrapporteringen framkom att något inlägg inte hade gjorts och att statsrådet således hade avvikit från nämndens mandat.

Utskottet anser mot denna bakgrund att återrapporteringen i den aktuella frågan var ofullständig. Liknande brist i åliggandena gentemot EU-nämnden och riksdagen från det aktuella statsrådets sida framkom även vid förra årets granskning. Det nu aktuella rådsmötet med efterföljande återrapport ägde dock rum innan utskottet justerade förra årets granskningsbetänkande.

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

## 1.6 Förhandlingarna om EU:s nya vapendirektiv

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2491-2015/16), *bilaga A1.6.1*, begärs det att utskottet granskar ett antal frågor med koppling till förhandlingarna om EU:s nya vapendirektiv.

Anmälan begär för det första att utskottet granskar om statsrådet Anders Ygeman vid förhandlingarna om EU:s nya vapendirektiv har gått utöver det förhandlingsmandat som regeringen har fått från EU-nämnden.

Enligt anmälan ligger två svenska ståndpunkter utanför regeringens förhandlingsmandat från riksdagen. De anges i en instruktion daterad den 4 februari 2016 från Regeringskansliet (Justitiedepartementet, Polisenheten) inför ett möte i en rådsarbetsgrupp (GENVAL, Arbetsgruppen för allmänna frågor inklusive utvärdering).

Anmälan menar bl.a. att de svenska förhandlingarna i en bestämmelse som rör halvautomatiska vapen har föreslagit en formulering som blir onödigt betungande eller ingripande för enskilda tillståndshavare och drabbar delar av

sportskyttet på ett sådant sätt att anmälaren anser att regeringen har gått utanför riksdagens förhandlingsmandat.

Enligt anmälaren kan det inte heller utläsas i regeringens återrapporter att Sverige skulle ha ”motsatt sig licenskrav på magasin”.

För det andra begär anmälaren att utskottet granskar regeringens hantering av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar och gallring av allmänna handlingar. Anmälaren gör gällande i huvudsak att e-postmeddelanden felaktigt har lämnats ut i maskat skick respektive gallrats.

Slutligen begär anmälaren att utskottet granskar om ett uttalande av statsrådet Anders Ygeman om halvautomater i en interpellationsdebatt den 22 april 2016 varit förenligt med kravet på saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen.

### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior jämte bilagor som har upprättats inom Justitiedepartementet, *bilaga A1.6.2–3*. Vissa bilagor till en av promemoriorna har sekretessmarkering.

## **Utredning i ärendet**

### *Bakgrund*

#### **Kommissionens förslag till reviderat vapendirektiv**

Efter terrorattentaten i Paris och Köpenhamn i början av 2015 uppmanade först Europeiska rådet vid sitt möte den 12 februari och därefter Europeiska unionens råd för rättsliga och inrikes frågor (RIF-rådet) den 12–13 mars 2015 kommissionen att bl.a. se över EU:s regelverk på vapenområdet. Efter att kommissionen i april 2015 presenterade den europeiska säkerhetsagendan antog rådet i oktober slutsatser som bl.a. uppmanade kommissionen att skyndsamt presentera ett reviderat förslag till vapendirektiv. Kommissionen presenterade därefter i november 2015 ett reviderat förslag till vapendirektiv (COM(2015) 750 Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 91/477/EEG om kontroll av förvärv och innehav av vapen). Kommissionens förslag innehöll en rad skärpningar i förhållande till nuvarande direktiv. Med anledning av förslaget till ändrat vapendirektiv upprättade Regeringskansliet, Justitiedepartementet i december 2015 faktapromemoria 2015/16:FPM24.

#### **Subsidiaritetsprövning och riksdagens motiverade yttrande**

I januari 2016 subsidiaritetsprövade justitieutskottet kommissionens förslag till reviderat vapendirektiv och anförde i utlåtande 2015/16:JuU26 att det ansåg att kommissionens förslag i flera delar strider mot subsidiaritetsprincipen. Utskottet föreslog därför att riksdagen skulle lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande. Riksdagen biföll utskottets förslag (prot. 2015/16:59).



I riksdagens motiverade yttrande anfördes sammanfattningsvis att direktivet enligt riksdagens mening på ett övergripande plan var förenligt med subsidiaritetsprincipen, men att det samtidigt i flera delar stred mot denna princip. Det rörde sig i första hand om reglerna om tidsbegränsade tillstånd och obligatoriska läkarundersökningar i samband med tillståndsprövning. Riksdagen ansåg att dessa åtgärder gick utöver vad som var nödvändigt för att uppnå det eftersträfvade målet med dem. Dessa mål kunde enligt riksdagen uppnås lika bra om medlemsstaterna gavs större utrymme att inom direktivets ram själva bestämma de åtgärder som ska vidtas.

### **Överläggning, svensk ståndpunkt och information**

Vid ett sammanträde i justitieutskottet den 2 februari 2016 (prot. 2015/16:19) överlade utskottet med statsrådet Anders Ygeman om förslaget till ändring av EU:s vapendirektiv (COM(2015) 750). Underlaget till överläggningen utgjordes av Regeringskansliets promemoria Överläggning med justitieutskottet den 2 februari 2016 – Förslag till revidering av EU:s skjutvapendirektiv, som översänts till utskottet inför överläggningen. Företrädarna för samtliga riksdagspartier förklarade att de ställde sig bakom regeringens ståndpunkt som hade angetts vara följande:

Regeringen välkomnar generellt att kommissionen lagt fram ett förslag till reviderat EU-direktiv om skjutvapen. Skjutvapen har under senare år kommit till användning i allt fler terrorattentat och andra grova våldsbrott. Enligt Eurostat har fler än 10 000 personer dödats av skjutvapen inom EU under den senaste 10-årsperioden.

Det är viktigt att de regler som antas inte blir onödigtvis betungande eller begränsande för enskilda tillståndshavare, för kulturhistoriska intressen eller för nationella försvars- och säkerhetsintressen, samtidigt som en hög säkerhetsnivå upprätthålls. Regeringen anser t.ex. att det är viktigt att de nuvarande möjligheterna att öva för de frivilliga försvarsorganisationerna inte inskränks.

För vissa särskilt farliga vapentyper som erfarenhetsmässigt kommit till användning vid terrorattentat och andra grova våldsbrott, t.ex. helautomatiska vapen och vapen som till sitt funktionssätt liknar eller kan modifieras till att bli helautomatiska vapen, bör särskilda kontrollnivåer gälla. Detsamma bör gälla för vapen som genom sin utformning, stor magasinskapacitet, tekniska tillbehör eller på annat sätt är ägnade för strid snarare än för jakt.

Beträffande halvautomatiska vapen avsedda för jakt gäller enligt Naturvårdsverkets föreskrifter att de ska ha en begränsad magasinskapacitet om högst fem patroner för kulgevär och högst två patroner för hagelgevär. Polisen har sedan ett antal år tillämpat denna restriktiva praxis i sin tillståndsgivning. Mot bakgrund av det anser regeringen att dessa vapen avsedda för jakt inte bör förbjudas och alltså inte placeras i kategori B.7.

När det gäller förslagen om 18 års åldersgräns för innehav, generell tidsbegränsning om fem år för tillstånd, obligatoriska läkarundersökningar och privatpersoners distanshandel med skjutvapen anser regeringen att förslagen går för långt. Det måste för var och en av dessa punkter även i fortsättningen finnas ett rimligt flexibelt regelverk som tar hänsyn till enskilda behov samtidigt som en hög säkerhetsnivå upprätthålls. Nya

begränsningar bör införas endast i den mån de innebär en konkret säkerhetshöjande nytta.

Sverige har stränga regler för förvaring och transport av skjutvapen. Därigenom begränsas antalet stulna och förkomna vapen. Med stränga förvaringsregler finns det utrymme för att göra det övriga regelverket mer flexibelt och behovsanpassat. Regeringen har presenterat förslag om införande av minimiregler för förvaring av skjutvapen inom EU.

Vid ett sammanträde i justitieutskottet den 3 mars 2016 (prot. 2015/16:24) informerade statssekreterare Ann Linde (S) utskottet inför ett RIF-rådsmöte den 10–11 mars 2016. Underlaget till informationen utgjordes av bl.a. en kommenterad dagordning och en rådspromemoria till RIF-rådets möte den 10–11 mars 2016. I handlingarna anges bl.a. att direktivförslaget presenterades för första gången av kommissionen i rådsarbetsgrupp den 26 november 2015, då medlemsstaterna framförde sina första preliminära synpunkter, samt att frågan därefter förhandlats i rådsarbetsgrupp och att två läsningar hade genomförts. Vidare anges följande:

Inför RIF-rådet kommer ordförandeskapet att presentera ett diskussionspapper i vilket man ber ministrarna ta ställning till specifika frågor i förslaget till vapendirektiv. De kommer troligen att röra:

1. eventuellt undantag från 18-årsgränsen för tillstånd och innehav,
2. obligatoriska läkarundersökningar och i så fall hur de ska vara utformade,
3. förbud för vissa halvautomatiska vapen för civilt bruk,
4. undantag från förbudet mot helautomatiska vapen, samt
5. internethandel för privatpersoner.

I rådspromemorian återges härutöver bl.a. den svenska ståndpunkten i dess helhet och anges följande:

Regeringen har vid förhandlingarna presenterat textförslag bland annat om införande av minimiregler för förvaring av skjutvapen. Dessutom har Sverige föreslagit vissa undantag för förbudet mot helautomatiska vapen, för 18-års åldergräns [sic!] för tillstånd, tidsbegränsning av tillstånd och för obligatoriska läkarundersökningar.

#### **EU-nämndens sammanträde den 4 mars 2016**

Till EU-nämndens sammanträde den 4 mars 2016 (2015/16:30) översände Regeringskansliet bl.a. en kommenterad dagordning och en rådspromemoria till RIF-rådets möte den 10–11 mars 2016. (Handlingarna ingick i underlaget för informationen i justitieutskottet den 3 mars 2016.)

Av EU-nämndens uppteckningar från sammanträdet (2015/16:30, § 4) framgår att statssekreterare Ann Linde, i samband med behandlingen av dagordningspunkt 5 om vapendirektivet, anförde följande inför RIF-rådsmötet den 10–11 mars 2016 (anförande 124):

Det är en riktlinjedebatt. Vid mötet kommer ministrarna att hålla riktlinjedebatten om specifika frågor om EU:s vapendirektiv. Frågorna rör fem saker.

För det första är det minimiålder för tillstånd eller innehav. För det andra är det obligatoriska läkarundersökningar. För det tredje är det förbud för vissa halvautomatiska skjutvapen för civilt bruk. För det fjärde är det undantag från förbudet mot helautomatiska vapen för innehav för

kulturella eller historiska ändamål. För det femte är det internethandel för privatpersoner.

Regeringen kommer att fortsätta att driva den ståndpunkt som justitieutskottet enhälligt ställt sig bakom vid överläggningen den 2 februari med inrikesminister Ygeman. Vid den överläggningen kom vi bland annat överens om att vi är generellt kritiska till förslagen om obligatoriska läkarundersökningar, 18-årsgränsen för innehav, en generell femårsbegränsning för tillstånd för kategori B och striktare regler om distanshandel mellan privatpersoner.

För alla dessa frågor anser regeringen att det även i fortsättningen bör finnas en flexibilitet i direktivet.

Krister Hammarbergh (M) anförde (anförande 125):

Det enda jag saknade där var läkarundersökningar som frågekomplex.

Statssekreterare Ann Linde (S) anförde (anförande 126):

Jag sa det.

Krister Hammarbergh (M) anförde (anförande 127):

Okej. Då noterade jag inte det. Jag tycker att regeringen kanske inte helt utan press har förtydligat ståndpunkterna vartefter. Vi delar dem. Det gäller inte minst efter subsidiaritetsprövningen som justitieutskottet gjorde och det motiverade yttrandet som vad jag förstår nu används i debatten inte minst i Europaparlamentet. Regeringen har även gått ut med ett separat pressmeddelande för att tala om exakt vilka punkter som man har varit kritiska till. Det tycker vi är bra. Vi avvaktar diskussionen och önskar lycka till i förhandlingarna.

Eskil Erlandsson (C) anförde (anförande 128):

Herr ordförande! Tack för redovisningen. Även jag ställer upp på det som är överenskommet. Mitt påpekande är att jag tycker att det är jätteviktigt i det här sammanhanget att regeringen söker allierade apropå att risken finns att Sverige blir överkört i dessa sammanhang. Förhållandena är diametralt annorlunda i ganska många medlemsstater.

Min fråga i det sammanhanget är: Vilka ansträngningar har så här långt gjorts för att skaffa allierade så att vi kan få igenom de påpekandekrav som vi har från svensk sida?

Caroline Szyber (KD) anförde (anförande 129):

Herr ordförande! Tack, statssekreteraren, för föredragningen. Likt Eskil Erlandsson undrar jag: Förutom Sverige och Finland, vilka medlemsstater problematiserar detta och har kanske en lite liknande situation som vi har och har en annan syn när det gäller både jakt och sportskytte, och som kanske kan ses som allierade partner? Finns det en risk att detta kommer att påverkas?

Inrikesministern har var [sic!] väldigt tydlig tidigare att han gärna till och med skulle vilja se en kategorisering där man går igenom vapen för vapen och del för del. Vad är risken i det, och hur kan det i så fall påverka den starka kultur av idrottsgren som vi ändå har i Sverige?

Statssekreterare Ann Linde (S) anförde (anförande 130):

Jag skulle vilja att Nils Hänninger som varit med i alla förhandlingar svarar på frågan mer detaljerat.

Ämnesrådet Nils Hänninger anförde (anförande 131):

När det gäller det [sic!] kontakter som vi har tagit under hand, som svar på Eskil Erlandssons fråga, har vi varit i kontakt med de flesta andra

medlemsstater. Framför allt har vi haft nära kontakter med kommissionen. Vi har spelat in sex konkreta textförslag.

Vi har också sett att de textförslagen i stort sett ordagrant har återkommit i Europaparlamentets preliminära texter inför dess lagstiftningsförslag. Vi har gjort allt som vi brukar göra. Vi har gott hopp om att våra ståndpunkter ska i varje fall till del godtas. Det gäller bland annat förvaringsbestämmelsen, en helt ny bestämmelse om säker förvaring, som mottogs positivt av en majoritet.

Vad tycker andra medlemsstater? Var står de? >>> **Hemlig enligt 15 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen** <<< Sverige har en jakttradition. Men i Europa finns också en sportskyttetradition. Det är svårt att här gå in på vad var och en tycker och var varje medlemsland står. Det finns ett stöd för många av Sveriges synpunkter. Så skulle jag uttrycka mig för att inte säga för mycket.

Krister Hammarbergh (M) anförde (anförande 132):

Jag har en följdfråga där. Det är naturligtvis bra att vi får med ett stöd för regelverk för vapenförvaring och transporter av vapen. Men finns det ett stöd för de punkter där vi är kritiska mot förslagen och inte bara adderar ytterligare regler?

Ämnesrådet Nils Hänninger anförde (anförande 133):

Det finns stöd också för de punkterna. I flera frågor – som obligatoriska läkarundersökningar, förbud mot halvautomatiska vapen, för att bara ta två – är det kanske 50–50 eller 60–40 bland medlemsstaterna om vad de tycker.

Det är inte bara så lätt, vilket debatten i Coreper i veckan visade, att man i dokumentet inför riktlinjedebatten kan välja alternativ A, B eller C. Många medlemsstater vill ha alternativ F eller G eller en kombination av flera. Det är en dynamisk och komplex förhandlingssituation där det är ett tagande och givande.

Kommissionen har också antytt att den kan tänka sig att backa på några av de fem. Men då ska andra tas upp, till exempel frågan om hel- och halvautomatiska vapen, som ligger kommissionen varmt om hjärtat. Så har vi uppfattat det.

Ordföranden anförde (anförande 134):

Jag finner att det finns stöd för regeringens här redovisade inriktning.

Vi går vidare till dagordningspunkt 6, Övriga frågor. Finns det någon övrig fråga om lagstiftande verksamhet som statssekreteraren vill ta upp?

### **EU-nämndens sammanträde den 15 april 2016**

Till EU-nämndens sammanträde den 15 april 2016 (2015/16:39) översände Regeringskansliet en skriftlig återrapport från RIF-mötet den 10–11 mars 2016. På fråga av ordföranden uppgav statsrådet Anders Ygeman att han inte hade någon muntlig information att anföra utöver den skriftliga återrapporten (anförande 162 och 162 i EU-nämndens uppteckningar från sammanträde 2015/16:39, § 4).

### **EU-nämndens sammanträde den 3 juni 2016**

Till EU-nämndens sammanträde den 3 juni 2016 (2015/16:46) översände Regeringskansliet en kommenterad dagordning och en rådspromemoria till RIF-rådets möte den 9–10 juni 2016. Av rådspromemorian framgick att

avsikten var att RIF-rådet vid det aktuella mötet skulle anta en allmän inriktning till förslaget.

Av EU-nämndens uppteckningar från sammanträdet den 3 juni 2016 (2015/16:46, 2 §) framgår att statsrådet Anders Ygeman i samband med behandlingen av dagordningspunkt 13 om vapendirektivet anförde följande (anförande 119):

Jag vill inledningsvis tacka oppositionen i riksdagen som varit med under hela resan och varit konstruktiv och kommit med bra inspel. Vi har också fått stor framgång för det. Samma sak gäller det samarbete vi har haft med Sveriges jägarorganisationer och stora delar av Sveriges sportskytteorganisationer.

Vi har tillsammans mellan partierna i riksdagen, sportskytteorganisationer och jägarorganisationer kommit fram till ett antal punkter där vi var missnöjda med kommissionens förslag. Men vi har också kommit fram till ett antal punkter där vi vill se skarpare lagstiftning i EU för att göra det svårare för terrorister att få tillgång till farliga vapen för att begå terrorattentat.

Jag är mycket glad över att i dag för EU-nämnden kunna redovisa de framgångar som vi har nått både för Sveriges jägare och sportskyttar och i kampen mot terrorismen.

Som ni vet presenterade kommissionen i november en revidering av EU:s vapendirektiv. Under våren har vi från svensk sida varit mycket aktiva vid förhandlingarna i Bryssel. Sammantaget är den nuvarande texten en stor framgång för Sverige som har fått gehör för i princip alla synpunkter.

Förslaget innebär i korthet att nuvarande regler i princip kan behållas oförändrade. Det gäller bland annat tidsbegränsning för licenser, privatpersoners handel med skjutvapen, regler om läkarundersökning och regler om förvaring. Förslaget innebär också nya regler om märkning och förbättrat informationsutbyte mellan behöriga myndigheter, vilket är bra.

För de allra farligaste vapnen införs ett förbud som dock har en rad undantag. Det gäller till exempel totalförsvarets behov och samhällets behov av att skydda kritisk infrastruktur, historiska ändamål och forskning.

Ingen som i dag är innehavare av ett vapen kommer att behöva lämna det ifrån sig, eftersom de nya reglerna om förbud inte ska gälla på det sättet. För den som inte omfattas av undantaget ska ingen retroaktivitet gälla. Det innebär att ingen som i dag är innehavare av ett vapen kommer att behöva lämna det ifrån sig.

Regeringen är så här långt mycket nöjd med utfallet av förhandlingarna i rådet och kan därför stödja ordförandeskapets målsättning om att nå en allmän inriktning på RIF-rådet. Under trilogförhandlingarna med Europaparlamentet, som förväntas börja efter sommaren, kommer vi att fortsätta bevaka frågorna med samma utgångspunkt som hittills.

Jag vill nämna varför inriktningen är att vi ska fatta beslut på RIF-rådet. Det beror på att det är >>> **Hemlig enligt 15 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen** <<< De har några av de största vapenfabrikerna och har dessutom haft de sämsta reglerna för deaktivering av vapen. Flera av de terrorvapen som har förekommit har alltså sålts lagligt i >>> **Hemlig enligt 15 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen** <<< och några andra länder och har sedan lätt kunnat reaktiveras och användas, exempelvis vid Bataclanattentaten i Paris.

Caroline Szyber (KD) anförde (anförande 120):

Ordförande! Jag vet inte om ministern ska tacka riksdagen och de organisationerna. Uppgifter i medierna nu om berörda organisationer föranleder nämligen att jag har en del frågor.

Utifrån den här ståndpunkten och det som har frångåtts, där riksdagen har varit ganska tydlig i sina medskick, undrar jag vad som gäller i fråga om tidsbegränsade vapenlicenser. Vad gäller i fråga om medicinska kontroller av vapenägare? Vad gäller i fråga om distanshandel, halvautomater och magasin? Jag vill veta vilken linje regeringen har drivit för de fem punkterna. Är det samma linje som ni har fått mandat för från riksdagen?

Jag vill påminna om den subsidiaritetsprövning som gjordes i början. Vi var då tydliga med att vi tyckte att delar av det här stred mot subsidiaritetsprincipen. Vid överläggningen i februari gav vi sedan ett mandat. Men många av organisationerna som har varit ganska positiva känner nu att det inte har blivit helt bra.

Jag vill ha ett förtydligande av vad som har framförts från svensk sida och om det har skett inskränkningar på de fem punkter som jag räknade upp.

Eskil Erlandsson (C) anförde (anförande 121):

Ordförande! Jag vill tacka för redovisningen.

Inrikesministern säger att vi i princip kan behålla vår nuvarande vapenlagstiftning i Sverige. Vilka förändringar ser inrikesministern som nödvändiga att göra i svensk lagstiftning, om det här går igenom?

En specifik fråga är om det kommer att bli några nya krav på licensinnehav för delar till vapen, till exempel magasin, eller inte?

Ulrika Karlsson (M) anförde (anförande 122):

Herr ordförande! Det finns minst sagt några frågor om detta. Till att börja med undrar jag hur ministern tycker att man har förvaltats mandatet man har fått av Sveriges riksdag. På vilket sätt har det förvaltats i förhandlingarna och fått genomslag? Det vore intressant att få se det.

Jag undrar också hur man ligger till i förhandlingarna. Det gäller framför allt halvautomatiska jaktvapen och de så kallade B-licenserna. Vi förstår att de medicinska undersökningarna fortfarande finns med i kommissionens förslag när det gäller det.

Moderaterna tycker att det är viktigt att illegala vapen bekämpas och att det finns bra lagstiftning för det, inom unionen och även i Sverige. Men det får inte vara på det sättet att vi stjälper jägare eller sportskyttar i Sverige. Det finns tydliga mandat från riksdagen sedan tidigare om att man inte ska ha till exempel onödigt betungande regler för enskilda när det gäller licenser. Hur har regeringen förvaltats det? Och hur ser diskussionen ut nu?

Jesper Skalberg Karlsson (M) anförde (anförande 123):

Herr ordförande! Det blir kanske lite upprepningar. Jag är spänd på svaret på Eskil Erlandssons fråga.

Ståndpunkten som statsrådet läste upp här var ganska uttömmande och säger mycket som inte står i den skriftliga, som vi har fått tidigare. Där står det att förslagen nu i allt väsentligt överensstämmer med de önskemål som förts fram från svensk sida. På statsrådet låter det som att man har fått igenom hela den svenska linjen. Det finns alltså en liten diskrepans. Därför vill jag ställa mina frågor med utgångspunkt i den skriftliga ståndpunkten.

Till att börja med undrar jag om det som menas i texten om de särskilt farliga vapentyperna gäller alla halvautomatiska vapen eller enbart vissa. När man pratar om dem som har med sportskyttet att göra finns det en risk. Redan i dag när en person söker licens för ett vapen prövas ändamålet med

vapnet – jakt eller skytte. Att generellt förbjuda en hel vapentyp skulle kunna slå väldigt fel. Det skulle alltså vara bra med ett förtydligande om det.

Jag undrar också om det som står om särskilda kontrollnivåer i ståndpunkten. Vad innebär särskilda kontrollnivåer mer specifikt? Behövs ett avsteg från nuvarande svenska regler, alltså det som Eskil Erlandsson pratade om? Och när det gäller magasinkapacitet undrar jag hur regeringen har ställt sig till den diskussion som förekommit om licens för magasin. Kapaciteten för magasin kommer i dag med licensgivningen för hela vapnet. Det går därför att ifrågasätta vilken skillnad ett nytt sådant system skulle göra. I vissa delstater i USA har man jobbat med det, men man har inte sett några positiva effekter egentligen.

När det gäller tidsbegränsade vapenlicenser vill jag veta vilken tid som avses. Statsrådet Anders Ygeman har tidigare, i bland annat pressmeddelanden, skrivit att Sverige ska ansöka om undantag i det fall femåriga tidsbegränsningar införs. Men vi har hört från branschpressen att en annan ståndpunkt har förts fram vid förhandlingar. Det skulle vara bra att få ett tydliggörande om vad regeringens linje har varit och om det är den som har drivits.

Slutligen, när det gäller den svenska hållningen till privatpersoners distanshandel av skjutvapen har statsrådet tidigare uttryckt en balanserad ståndpunkt. Det tackar vi för. Ett förbud av distanshandel skulle slå ganska hårt mot jägare i Sverige, eftersom det är glest mellan vapenhandlarna. Den ståndpunkten har alltså varit rimlig och väl avvägd.

Ordföranden anförde (anförande 124):

För dem som inte bara vill lita till statsrådets uppfattning om hur det här ska tolkas kan det vara bra att veta att vi har fått hela förslaget till kompromiss. Där kan man läsa och göra en egen bedömning av om man tycker, ifall förslaget uppfyller de krav som man har ställt tidigare. På s. 25 och 26 finns det till exempel detaljerat beskrivet hur uppgörelsen ser ut för magasinkapacitet och halvautomatiska vapen och så vidare.

Den som vill kan alltså studera de dokument som vi har fått. Jag refererar till dokumentet från den 2 juni. Då kan ni göra en egen tolkning av hur framgångsrika förhandlingarna har varit.

Statsrådet Anders Ygeman (S) anförde (anförande 125):

Ni ska naturligtvis få svar på era frågor. Jag vill bara börja med att säga en sak. Jag har aldrig under min i och för sig ganska korta tid som statsråd men ganska långa tid som riksdagsledamot varit med om ett område där så många har försökt så så mycket misstro. Man har valt att i varje läge försöka tolka det som sägs eller har sagts till sin egen nackdel.

EU-förhandlingarna går upp och ned. Det finns alltså inte ett givet tillfälle då man kan komma med all påverkan. Vi har under lång tid stött och blött och nått – skulle jag vilja säga – enorma framgångar. Jag trodde att vi skulle vara framgångsrika, men inte så framgångsrika som vi har varit nu.

Om jag ska sammanfatta riksdagens linje lite hårt skulle jag säga att det här är riksdagens hållning: Vi ska göra det svårare att få tag på de allra farligaste vapnen. Vi ska göra det omöjligt att återanvända redan deaktiverade vapen. Vi ska ha bättre kontroll på vapen, även signalvapen eller akustiska vapen och vapen som går mellan länderna. Men vi ska inte ha försämringar som i onödan drabbar svenska jägare och svenska sportskyttar, som har ett legitimt användningsområde för sina vapen. Vi tycker att de svenska reglerna för sportskyttar och jägare i allt väsentligt uppfyller högt ställda krav på säkerhet och ordning.

Jag har uppfattat att det är den breda linjen från Sveriges riksdag. Den har vi sammanfattat i ett antal punkter i förhållande till det ursprungliga kommissionsförslaget. Jag vill minnas att jag var här ganska tidigt och att jag sa att jag inte tyckte att kommissionsförslaget dög. Jag har sagt det personligen till kommissionären och att vi måste ändra på det.

Vi har nått framgång på i princip alla de fem punkter som Caroline Szyber tar upp. Jag tror att jag sa det i mitt inledningsanförande.

När det gäller hur förhandlingarna har gått till och vilka ståndpunkter vi har haft har jag svarat på det. Vi har i varje läge följt den övergripande linje som Sveriges riksdag har fört fram. Det finns ett exempel på ett protokollfel, där den ståndpunkt som vi förde fram inte redovisades på ett bra sätt. Resten skulle jag vilja hävda är illvilliga tolkningar av den svenska linjen. Den som har läst den svenska linjen har då försökt tolka den till sin egen nackdel. Jag ska försöka besvara det också, när vi går in mer på detaljer.

Eskil frågade vilka förändringar som skulle kunna bli aktuella i Sverige med anledning av det här. Lagstiftningsmässigt är det – som jag ser det – inga. Förordningsmässigt kommer det att bli strängare regler för en del vapen som i dag är förbjudna för jakt men som har varit tillåtna vid väldigt speciella skytteövningar. Det rör sig om pistoler som i originalutförandet, alltså typutförandet, har högre magasinkapacitet än 20 skott. För karbiner rör det sig om karbiner med större magasin i originalutförandet än 10 skott. För de två typerna av halvautomatiska vapen kommer det att bli begränsningar.

Det betyder att inget vapen som används för jakt kommer att påverkas i förordningen. Alla de här vapnen är i dag förbjudna för jakt i Sverige. Men det kommer att bli förändringar i andra EU-länder. Exempelvis var en av karbinerna som Anders Behring Breivik använde för att mörda försvarslösa ungdomar på sommarläger tillåten i Norge. Den var också tillåten för jakt i flera andra EU-länder. Den kommer nu att bli förbjuden där.

Det kommer att bli skärpningar för dem som har köpt stiftade vapen från Östeuropa och reaktiverat dem i Tyskland, till exempel vapnen som användes vid Bataclan. Och för dem som har borrar upp gas- och signalpistoler kommer det att bli skärpningar.

Jag hoppas att det besvarade Eskils fråga i huvudsak.

Kan du repetera dina punkter, Caroline? Jag hann inte skriva ned dem. Men då kan vi ta dem punkt för punkt.

Caroline Szyber (KD) anförde (anförande 126):

Det var tidsbegränsade vapenlicenser, medicinsk kontroll av vapenägare, distanshandel, halvautomater, som du har varit inne på nu, och magasin.

Statsrådet Anders Ygeman (S) anförde (anförande 127):

När det gäller halvautomater och magasin tycker jag mig ha svarat, det vill säga vilka de är. Magasin i sig blir inte förbjudna. Men för de vapen som i originalutförande har den större kapaciteten kommer det att bli kraftiga begränsningar för civilt bruk.

I fråga om distanshandel ändras ingenting i Sverige. Det hade varit katastrof om det ursprungliga förslaget hade gått igenom. Det byggde på en helt annan syn. Då skulle man bara kunna ha distanshandel via en vapenhandlare. I Sverige är systemet uppbyggt på det sättet att det är du som har licens för vapnet.

Det kommer inte att bli någon förändring i Sverige när det gäller medicinska kontroller.



Det sker i grunden ingen ändring när det gäller tidsbegränsning heller. Nu måste jag gå in på the nitty gritty här, så att ni förstår kritiken som har framförts och den diskussion som har varit om tidsbegränsningar. De allra farligaste vapnen kan man få undantag för om man är med i en godkänd sportförening.

Då kommer de att få femåriga vapenlicenser. Men det är i stället för att de blir förbjudna, som alternativet annars hade varit. Hänger ni med? De blir i grunden förbjudna för civilt bruk, men man kan få undantag för att använda dem.

När det gäller kontrollen mot registret hade Jägaren en artikel om det. Riskerar inte det här att påverka Sverige? Nej, för i Sverige kontrollerar vi svenska jägare mot belastningsregistret varje dag. Varje dag kontrollerar vi, och får du en punkt i belastningsregistret kommer du med stor sannolikhet att mista ditt tillstånd att ha vapen. Det är en ganska rimlig hållning – om man begår ett väpnat rån är man nog ingen lämplig vapenägare.

EU ställer krav på länderna att de ska kunna kontrollera det här, åtminstone inom fem år. Sverige lever upp till det genom att kontrollera varje dag, och vi har fått garantier från både kommissionen och rättstjänsterna att det här inte kommer att behöva innebära någon förändring för Sverige.

Ulrika Karlsson frågade om mandatet. Jag tycker att jag har beskrivit att vi har levt upp till vårt mandat. Vi kan också vara väldigt nöjda med utfallet – väldigt nöjda.

Hur ligger man till? frågade Ulrika också. Den frågan är svårare att besvara, för arbetet pågår fortfarande. Det kommer att vara minst två förhandlingsmöten och ett Corepermöte till, så det är rörlig materia. Min bedömning är ändå att vi kommer att kunna behålla de stora framgångar som vi har haft. Vi vill ju gärna få det på plats under det här ordförandeskapsåret. Annars kan de restriktioner som vi har i kampen mot terror gå förlorade i och med att det finns risk att >>> **Hemlig enligt 15 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen** <<<

Frågan om särskilt farliga vapen tror jag att jag beskrev, med magasinskapacitet och sådant.

Jag tror, herr ordförande, att jag har besvarat de flesta frågor. Ni får komma med följdfrågor i den mån jag har missat detaljer.

Eskil Erlandsson (C) anförde (anförande 128):

Ordförande! Jag har en fråga – i och för sig en detaljfråga men nog så viktig, tycker jag – om fler vapendelar, typ magasin, blir licenspliktiga eller inte i framtiden. I dag kan man ju köpa extramagasin licensfritt till vad jag vet alla typer av vapen. Blir det så även i fortsättningen?

Jesper Skalberg Karlsson (M) anförde (anförande 129):

Jag har delvis samma fråga som Eskil Erlandsson, och jag undrar hur det påverkar i och med att vi redan i dag har lagstiftning som säger att man inte får sätta in ett annat magasin än det som tillhör den ursprungliga licensen. Det är min ena fråga.

Den andra är bara en kontrollfråga. Det står i den skriftliga ståndpunkten om särskilda kontrollnivåer. Jag undrar om det innebär någon förändring i svensk lagstiftning eller inte.

Ulrika Karlsson (M) anförde (anförande 130):

Herr ordförande! I och för sig är det kanske något annat organ som får titta på hur man har förvaltat förhandlingsmandatet. Det finns ju indikationer på att regeringen inte har följt det mandat man fått när det gäller tidsbegränsade vapenlicenser, medicinska kontroller och distanshandel.

Men nu hörde jag att ministern sa att det inte finns några onödiga begränsningar för distanshandeln i förslaget. Hur ser man då på det här att legitimationskravet skulle vara en onödig begränsning för säljare? Det finns ju de som hävdar det. Hur ser regeringen på det – är det en detalj som man tycker är acceptabel?

När det gäller halvautomatiska vapen tycker jag inte att jag fick något svar på frågan om kategori B-vapnen och läkarundersökningen – att 36 000 jägare årligen skulle genomgå en läkarundersökning – som finns med i kommissionens förslag. Hur ser det ut inför framtida förhandlingar?

När det gäller magasin har jag hört att det nu skulle vara en begränsning på fem patroner. Det är väl ingenting som statsrådet har sagt här, så hur ser det ut och hur ser förhandlingarna ut? Där finns ju fortfarande det mandat som regeringen har begärt och fått av Sveriges riksdag, och det är att det inte ska vara onödigt betungande. I Sverige har vi ju inte den ordningen att vi har det på den nivån att man ska söka licens för magasin. Det skulle ju vara onödigt betungande.

Statsrådet Anders Ygeman (S) anförde (anförande 131):

Får jag först bara understryka det jag sa inledningsvis – att jag tycker att ett väldigt litet fåtal har försökt tolka allt som sagts till deras nackdel till sin egen fördel. Jag har aldrig varit med om det förut.

EU-nämnden har ju att ge regeringen mandat för dess ståndpunkter. Jag är tacksam både för de mandat ni gett och för de kloka synpunkter ni skickat med som har gjort det här förslaget bättre.

Jag har också stått i kontinuerlig kontakt med både Moderaternas och Centerpartiets representanter och några andra för att vinnlägga mig om att de bedömningar som regeringen gör är i linje med det mandat vi har fått.

Mycket av det som sägs i den här diskussionen är rent trams. Jag har fortfarande väldigt bra kontakt med sportskyttarna och väldigt bra kontakt med jägarna, och jag tror att de i allt väsentligt är nöjda med det som har gjorts.

Dock är de som är aktiva dynamiska skyttar med den typ av vapen som nu kommer att få restriktioner naturligtvis missnöjda. Det är fullt legitimt, men även för dem har vi gjort det mesta för att de ska hållas så skadeslösa som möjligt. Det blir ingen retroaktivitet, det vill säga att alla som i dag använder de här vapnen kommer att kunna fortsätta.

Vi får gemensamma europeiska regler för det här. Det har vi inte haft tidigare. Det gör att det kommer att vara samma regler för den dynamiska skyttesporten i alla 28 medlemsländer. Det är ju inte så att vi i Sverige gör någon begränsning av sporten eller inte, utan det kommer att vara samma regler för sporten i hela EU.

Det ska inte bli någon licensplikt för vapendelar, för att vara tydlig. Det här är de begränsningar som ligger på bordet nu och som jag har gett uttryck för. Det är inte höjden av all visdom att säga att det ska vara 19 eller 21 eller 17 eller 13 – man kan diskutera både om det ska vara mer och om det ska vara mindre utan att det för den skull blir mer eller mindre betungande. Men det här är den kompromiss som finns, och vi är beredda att stödja den.

Det är svårt att definiera vapen utifrån de kriterier vi har satt upp både i Sverige och i Europa. Naturvårdsverket har gjort en bedömning för jakten i Sverige, och den görs vapen för vapen. Nu sätter vi upp mer generella regler, och då blir det helt enkelt knöligare än om man har ett grundset och sedan den bedömning vi har valt i Sverige. Men vi är en del av en europeisk gemenskap, och då får vi köpa det.

Det blir ingen förändring för halvautomatiska vapen för jakt. De vapen som flyttas är halvautomatiska vapen för målskytte. Det är de som har den

karaktäristik som har använts, det vill säga att de är vapen som är bra att använda för den som har andra syften än sportskytte och jakt. De är i de flesta fall ganska usla vapen för jakt, och de vapen som inte lämpas sig för jakt är inte tillåtna för jakt i Sverige. Jag nämnde ett exempel förut.

Det här påverkar alltså inte jägarna i den delen. Det påverkar inte den absoluta majoriteten av sportskyttarna. Men det påverkar ett par hundra aktiva i sporten dynamiskt skytte, och det ska man vara sjyst och säga. Det påverkar dem. Om det sedan är negativt eller inte och hur ingripande de här begränsningarna är får var och en avgöra. Men det påverkar dem. De kommer att få det tuffare.

De kommer att ha två spår framåt om de inte tycker att de här begränsningarna är rimliga och vill ha andra vapentyper än de som kommer att vara godkända i hela Europa. Dels finns undantaget för den som är medlem i en sportskyttefederation och femårslicenser, dels kan det vara så att militären tycker att det finns ett behov av just deras vapentyp. Då kan de inom ramen för en frivillig försvarsorganisation fortfarande använda dem. Men återigen: Det är ett par hundra personer vi pratar om, som dessutom inte kommer att vara tvungna att lämna över sina vapen utan kommer att kunna fortsätta att skjuta med dem så länge de lever – om inte reglerna ändras någon annan gång av någon annan regering.

Ordföranden anförde (anförande 132):

När det gäller distanshandel finns svaret på era frågor på s. 4 punkt 6, på s. 19 artikel 6 a och i annex 1 i dokumenten som är utskickade. Det är inte lätt att svara på; det är lite komplicerade varianter. Men det stämmer ju inte att det är förbjudet, som en del har påstått i debatten.

Ulrika Karlsson (M) anförde (anförande 133):

Jag välkomnar framför allt två saker som ministern sa nu. Den första var att det inte blir licensplikt för vapendelar, det vill säga att det inte blir licensplikt för magasin. Den andra var att det inte blir någon förändring för halvautomatiska vapen för jakt. Med de två beskederna är jag nöjd i den delen.

Eftersom statsrådet också sa att det här är rörlig materia utgår jag från att han återkommer om det blir någonting.

Statsrådet Anders Ygeman (S) anförde (anförande 134):

Får jag bara vara tydlig med en sak: Jag är ju inte i den meteorologiska branschen. Jag redogör för Sveriges ståndpunkt och hur förslaget ser ut nu.

Vår linje ser ut precis så som Ulrika Karlsson sammanfattar den. Det är vår linje, och så ser det ut nu. Skulle man kraftigt avvika från det kommer vi naturligtvis att motsätta oss detta.

I EU-nämnden sysslar vi med att ge regeringen mandat och begränsningar av mandaten. Prognosen för var vi ska landa ger jag er som min prognos, men inte ens statsråd kan ge hundra procent säkra prognoser.

Ordföranden anförde (anförande 135):

Då finner jag att det finns stöd för regeringens här redovisade ståndpunkt.

Vi går vidare till dagordningspunkt 15, Europeisk gränsbevakning.

## **EU-nämndens sammanträde den 7 oktober 2016**

Till EU-nämndens sammanträde den 7 oktober 2016 (2016/17:5) översände Regeringskansliet en skriftlig återrapport från RIF-mötet den 9–10 juni 2016 (återrapporten har även överlämnats till KU och förvaras vid KU:s kansli). Vid sammanträdet uppgav statsrådet Anders Ygeman på fråga av ordföranden bl.a.

att det vid RIF-rådet i Luxemburg uppnåddes en allmän inriktning om kommissionens förslag till reviderat EU-direktiv om skjutvapen. I övrigt hänvisade han till den skriftliga återrapporten (anförande 83 och 85 i EU-nämndens uppteckningar från sammanträde 2016/17:5, 2 §).

Av EU-nämndens uppteckningar från sammanträdet framgår vidare följande om vapendirektivet:

Ulrika Karlsson i Uppsala (M) anförde (anförande 86):

Inrikesministern började nämna skjutvapen och vapendirektivet. Det var egentligen tänkt att det skulle komma upp på dagordningen nu, men det är inte med på dagordningen.

Kan inrikesministern bara säga när det förväntas komma upp till beslut? Hur ser tidsplanen ut, helt enkelt?

Statsrådet Anders Ygeman (S) anförde (anförande 87):

Jag kan i alla fall göra ett försök. Just nu pågår trilogerna med EU-parlamentet, så det troligaste är att det kommer upp till beslut i december. Det beror på hur lätt eller svårt det blir för trilogerna. Men om jag skulle tvingas att gissa skulle jag säga december.

Ulrika Karlsson i Uppsala (M) anförde (anförande 88):

Då vill jag fråga inrikesministern om han uppfattar att han fick stöd för den svenska ståndpunkten att detta inte skulle inverka negativt för sportskyttar och jägare.

Statsrådet Anders Ygeman (S) anförde (anförande 89):

Först vill jag säga att det där inte är en riktig beskrivning av den svenska ståndpunkten. Det är en egen tolkning av den svenska ståndpunkten som det nog inte finns stöd för där. Det står ”inte mer än nödvändigt” – så tror jag att formuleringen var. Även i den muntliga dragningen här i nämnden, och så även i justitieutskottet, pekade jag på vilka konsekvenser det kunde bli för vissa sportskyttar.

Svaret är dock ja – jag känner att jag fick stort stöd för denna ståndpunkt. Det troliga är väl att om man är engagerad i frågan från det hållet och inte från aspekten att skydda oss mot terrorism är det troligt att trilogens utfall i ännu högre grad kommer att vara i det härdat.

Ordföranden anförde (anförande 90):

Vi lägger därmed återrapporten till handlingarna i den del som ministern är ansvarig för.

Vi går vidare till den del av RIF-dagordningen som ministern är ansvarig för, och vi börjar med dagordningspunkt nr 5, Informations-tekniska åtgärder som hör samman med gränsförvaltning.

### **Interpellationer**

I kammaren den 5 april 2016 (prot. 2015/16:86) svarade statsrådet Anders Ygeman på interpellation 2015/16:483 om de föreslagna ändringarna i vapendirektivet. Han anförde bl.a. följande:

Fru talman! Sten Bergheden har frågat mig på vilket sätt jag kommer att arbeta i Sverige och i EU-sammanhang för att värna de svenska vapenägarnas intressen och samtidigt säkerställa att de svenska vapenägarna inte ska få anledning att tvivla på regeringens ståndpunkt i detta avseende.

Regeringen har varit konsekvent och tydlig när det gäller inställningen till EU:s vapendirektiv. Så snart kommissionen lade fram sitt förslag i november 2015 välkomnade regeringen det samtidigt som vi ställde oss tveksamma till vissa enskilda delar. Mot bakgrund av de senaste årens allvarliga terrorattentat där skjutvapen använts är det angeläget att EU:s regelverk om skjutvapen ses över. Regeringen ansåg, och anser fortfarande, att det bland annat är viktigt att kontrollen över de farligaste vapnen förstärks.

Förslaget remitterades i december 2015. Den 2 februari hölls en överläggning med justitieutskottet, där regeringen fick enhälligt stöd för sin ståndpunkt. Dagen efter, den 3 februari 2016, presenterade regeringen sex konkreta textförslag för ordförandeskapet och kommissionen, nämligen 1) säker förvaring av vapen, 2) undantag från 18-årsgränsen för innehav, 3) undantag från kravet på läkarundersökningar, 4) undantag från förbudet mot helautomatiska vapen, 5) undantag från kravet på fem års tidsbegränsning av tillstånd samt 6) förtydligande av vad som ska avses med halvautomatiska vapen som liknar helautomatiska.

Sammantaget har Sverige en offensiv och tydlig ståndpunkt inför de fortsatta förhandlingarna, vilket ger oss en stark förhandlingsposition. På så sätt tar regeringen på bästa sätt till vara svenska enskilda och allmänna intressen.

---

I regeringen är vi eniga. I riksdagen är vi eniga. Det är det viktiga för Sveriges ståndpunkt. Jag redogjorde för de sex krav som vi i enighet har fört fram.

Jag skulle vilja säga att förhandlingsläget är gott. Vi hade en runda vid senaste ministerrådsmötet, och jag hyser stor tillförsikt om att vi kommer att få igenom betydande delar av det som är den svenska regeringens och riksdagens förhandlingsposition.

---

Vi har en mycket tydlig linje. Vi är överens i regeringen. Vi är överens i riksdagen. Vi är överens med jägarna. Bara genom att stå tillsammans i de här grupperna kommer vi att klara att driva Sveriges intresse och hålla jägarna skadeslösa.

I kammaren den 22 april 2016 (prot. 2015/16:97) svarade statsrådet Anders Ygeman på interpellation 2015/16:542 om vapendirektivet. I svaret anförde han följande (anförande 47):

Fru talman! Sten Bergheden har frågat mig dels om det är min och regeringens avsikt att i förhandlingarna om vapendirektivet i EU driva en linje som är mer restriktiv än den som regeringen har mandat för från riksdagen att driva, dels vilket ansvar jag har om det skulle visa sig att medie- och protokollsuppgifter om detta skulle stämma.

I förhandlingarna om vapendirektivet driver regeringen den linje som vi flera gånger fått enhälligt stöd i riksdagen för. Det finns ingen annan avsikt från mig eller regeringen. Jag har fullt förtroende för att de tjänstemän som förhandlar frågan för Sveriges räkning följer sina instruktioner.

I interpellationsdebatten anförde Sten Bergheden (M) (anförande 48):

Fru talman! Tack, ministern, för det korta svaret! Det lyfte kanske inte upp alla de frågeställningar jag hade i min interpellation, men dessa får vi möjlighet att utveckla vidare nu.

EU:s översyn av vapendirektivet och vår ståndpunkt här i Sverige följs noggrant av 600 000–700 000 vapenägare i landet, vilka är oroliga för att

det ska bli inskränkningar som innebär att man inte får ha kvar det vapen man har haft och inte kan utöva den jakt eller den sportskytteverksamhet som man håller på med. Därför vägs alla uttalanden, förändringar och annat på guldvåg för att se åt vilket håll regeringen och riksdagen driver på i denna fråga.

Av den anledningen är det många som läser protokollen från de olika sammankomsterna nere i EU, i det här fallet rådsmötena. Det har visat sig att protokollsanteckningarna från mötena kanske inte har stämt hundraprocentigt överens med det ställningstagande vi haft i Sverige. Av den anledningen skapas oro i diskussionen.

Fru talman! Angående dokumentationen har jag en fråga. Jag har tagit del av två separata rådsmötesprotokoll. Enligt dem har Sverige drivit en linje som inte är helt förenlig med landets ståndpunkt. Detta har enligt protokollen skett dels genom att vi inte har motsatt oss de förslag som strider mot vår linje, till exempel när det gäller tidsbegränsningen av licenser, dels genom att vi har framfört egna förslag som kanske inte stämmer överens med den ståndpunkt som Sverige har.

Ett exempel är förbud av samtliga halvautomater, då man räknar upp teknik för dessa automater som innebär att i princip samtliga halvautomatiska vapen kommer att omfattas.

Jag vet att ministern har uttalat i medierna att protokollen från ordförandeskapet är missvisande. Jag skulle gärna vilja att ministern utvecklar det och talar om vad som är missvisande.

Min fråga är: Vilka åtgärder, om några, har vidtagits efter detta för att undvika missförstånd kring att vi har en linje här och att det ändå kan stå något annat i protokollen nere i EU? Min enkla fråga är alltså: Är det protokollet som stämmer, eller är det ministrarnas och regeringens linje som stämmer i denna fråga? Har man vidtagit några åtgärder för att det som sägs och de förslag som läggs fram på mötena protokollförs korrekt? Är det fler protokoll som kan vara missvisande i det här läget?

Statsrådet Anders Ygeman (S) anförde (anförande 49):

Fru talman! På marginalen finns det fel i protokollen, precis som Sten Bergheden säger. Men det framgår tydligt av protokollen att Sverige inte har drivit en sådan linje som Sten Bergheden ger uttryck för. Antingen har Sten Bergheden inte läst protokollen ordentligt eller också ljuger Sten Bergheden.

Sverige har inte vid något tillfälle fört fram något förbud mot halvautomater, utan vi driver den linje som den svenska regeringen har slagit fast och som har stöd bland samtliga partier i Sveriges riksdag.

Sten Bergheden (M) anförde (anförande 50):

Fru talman! Jag tycker att det är bra att ministern erkänner att det står fel i protokollen. Min fråga är: Har ministern vidtagit några åtgärder gentemot ansvariga tjänstemän eller ordförandeskapet där nere så att man blir mer noggrann med vad som står i protokollen?

Jag utgår generellt sett från att det som står i ett protokoll måste vara det som har uttalats på ett möte. Det blir väldigt konstigt om någon skriver protokoll som inte stämmer överens med de faktiska uttalandena och de faktiska ståndpunkter vi har drivit i EU.

Samtidigt är jag lite nöjd över att ministern så tydligt talar om att protokollet är missvisande men att det i andra delar av protokollet tydligt ska framgå vad som har sagts. Jag delar inte den uppfattningen fullt ut, för det finns en rätt stor otydlighet i den här biten i och med att man går in i en vapenspecifikation som innebär att samtliga halvautomatiska vapen i

Sverige börjar ifrågasättas. Det kan inte vara vår mening att vi ska ha den ståndpunkten. Vi har i alla fall inte haft den här i Sveriges riksdag.

Min fråga blir vidare: Har man vidtagit några åtgärder för att de här protokollen i fortsättningen ska stämma överens med vad som är sagt och gjort på mötena? Har ministern haft uppe den diskussionen med tjänstemännen, så att de är ännu mer noga med att se till att vad de framför uppfattas på ett sådant sätt att det inte kan misstolkas? Kan vi med detta konstatera att framtida protokoll kommer att stämma överens med det som faktiskt har sagts och gjorts på mötet?

Statsrådet Anders Ygeman (S) anförde (anförande 51):

Fru talman! Svaret på Sten Berghedens fråga är ja. Men jag lägger min tid på att skydda intressena för Sveriges rättmätiga vapenägare och begränsa tillgången till vapen för brottslingar och terrorister. Det vore nog klokt om också Sten Bergheden hade sitt fokus på det, i stället för att misstolka EU:s protokoll.

Sten Bergheden (M) anförde (anförande 52):

Fru talman! Protokollen är den enda handling från de här mötena som vi har och kan granska, för att se vad som har hänt. Det vore anständigt att se till att protokoll har sådan status att man kan följa vad som har sagts och gjorts på ett möte. Den lärdomen har jag gjort i mitt arbete. Jag har varit sekreterare och annat i olika sammanhang och har då varit rätt noga med att protokollen ska stämma.

Det handlar här om att minska den oro som finns bland jägare och skyttar som följer detta noga, så att de får en trygghet i att Sverige driver sin linje med tydlighet och att det också syns tydligt i protokollen.

Avslutningsvis får jag fråga: Har regeringen för avsikt att på något sätt försöka begränsa eller förbjuda legala vapen, legala vapendelar eller annan legal utrustning som i dag används vid sportskytte eller jakt i Sverige?

I övrigt får jag tacka ministern för svaret.

Statsrådet Anders Ygeman (S) anförde (anförande 53):

Fru talman! Regeringen har ingen annan linje än den som Moderaterna och Sten Bergheden har stött i Sveriges riksdag. I den ingår att vi står upp för jakt och sportskytte. Men i den ingår också att vi ska göra det svårare för terrorister att få tillgång till vapen.

Det har diskuterats att vissa vapen som är framställda för militärt syfte ska flyttas till den klassifikation i EU där vapen är förbjudna. Det skulle på marginalen kunna betyda att militärkarbinner flyttades dit. Det är i så fall ett pris vi får betala för att ha striktare vapenlagar i EU:s 28 medlemsländer. Det är den avvägning som både jag och Sten Bergheden tillsammans har gjort i riksdagen och det förhandlingsmandat som våra förhandlare har fått. Men det rör sig verkligen på marginalen. I övrigt har vi inga andra sådana planer. Inga vanliga jaktvapen – oavsett om de är halvautomatiska eller inte – ska förbjudas. Det är min absoluta tro att detta också kommer att bli verklighet i EU, för förhandlingarna rör sig i för Sverige positiv riktning.

### **Skriftlig fråga**

Den 11 maj 2016 besvarade statsrådet Anders Ygeman en skriftlig fråga om konsekvenserna av ett nytt vapendirektiv (fr. 2015/16:1171) och anförde följande:

Daniel Bäckström har frågat om regeringen avser förbjuda halv-automatiska vapen, och på vilket sätt jag bedömer att detta kommer att påverka jägare och sportskyttar.

Regeringen har sedan kommissionen presenterade förslaget till reviderat vapendirektiv varit konsekvent och tydlig i sin inställning till förslaget.

Regeringens inställning är att särskilda kontrollnivåer ska gälla för vissa särskilt farliga vapentyper som erfarenhetsmässigt kommit till användning vid terrorattentat och andra grova våldsbrott, t.ex. helautomatiska vapen och vapen som till sitt funktionssätt liknar eller kan modifieras till att bli helautomatiska vapen. Denna linje har regeringen fått enhälligt stöd för i riksdagen och det är den linje vi driver i förhandlingarna. Samtidigt verkar regeringen med kraft i förhandlingarna för att regelverket för skjutvapen inte ska bli onödigtvis betungande eller begränsande för enskilda tillståndshavare. Detsamma gäller de som verkar i de frivilliga försvarsorganisationerna.

Regeringen har lämnat konkreta textförslag till ordförandeskapet och kommissionen för att regelverket ska bli mer flexibelt. Kommissionen föreslag [sic!] till förbud för helautomatiska vapen och för halvautomatiska vapen som liknar helautomatiska har också föranlett regeringen att kräva ändringar, undantag och förtydliganden. Det avspeglas nu också i de nya textförslag som diskuteras.

Sammantaget har Sverige en offensiv och väl förankrad ståndpunkt i förhandlingarna. På så sätt tar regeringen på bästa sätt tillvara svenska enskilda och allmänna intressen.

### **Rapportering i massmedia**

I anmälan hänvisas till en artikel med rubriken *Regeringen har följt riksdagens mandat* som publicerades den 8 juni 2016 i Nya Wermlands-Tidningen. I artikeln dementerar inrikesminister Anders Ygeman påståenden i en tidigare artikel med rubriken *Låt inte Ygeman lura EU-nämnden* som publicerades den 3 juni 2016 om att regeringen vid förhandlingarna om EU:s nya vapendirektiv har överträtt riksdagens mandat.

Tidningen Jakt och Jägare har under 2016 publicerat ett antal artiklar i vilka regeringens agerande vid förhandlingarna om EU:s nya vapendirektiv kritiserats. I artiklarna görs sammanfattningsvis gällande att regeringen har överträtt riksdagens förhandlingsmandat vid förhandlingarna om EU:s nya vapendirektiv. Som exempel på den kritik som har framförts kan nämnas följande artiklar som har publicerats på tidningens webbplats:

1. artikel publicerad den 6 april 2016 med rubriken *Sverige vill förbjuda halvautomater*
2. artikel publicerad den 9 juni 2016 med rubriken *Ygemans lögner i vapenfrågan*
3. artikel publicerad den 28 juni 2016 med rubriken *EU-nämnden vilseleddes i vapenfrågan*.

### **Begäran om att få ta del av allmänna handlingar**

Den 3 maj 2016 begärde en sökande att få ta del av e-postkorrespondens under perioden den 1 januari 2015–3 maj 2016 mellan en tjänsteman hos Regeringskansliet (Justitiedepartementet, Polisenheten) och en anställd hos Polis-



myndigheten. Vidare begärde sökanden att få ta del av e-postkorrespondens under nämnda period mellan samma tjänsteman och statsrådet Anders Ygeman. Begäran avsåg, enligt ett besked den 4 maj 2016, de delar i kommunikationen som utgjorde allmänna handlingar.

I ett tjänstemannabesked informerades sökanden om att en del av de allmänna handlingarna hade gallrats och att vissa allmänna handlingar innehöll uppgifter som omfattades av sekretess enligt 15 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Sökanden fick del av de allmänna handlingarna med de sekretessbelagda uppgifterna maskerade.

Den 6 maj 2016 begärde sökanden att frågan skulle överlämnas till statsrådet. Statsrådet Anders Ygeman överlämnade ärendet till regeringen som i regeringsbeslut den 26 maj 2016 (Ju2016/03609/PO) beslutade att bifalla begäran i viss omfattning. I övrigt avslög regeringen sökandens begäran. I beslutet anges bl.a. att e-postkorrespondensen mellan Regeringskansliets tjänsteman och den anställde hos Polismyndigheten hade gallrats och att det inte fanns skäl för sekretess för vissa av de uppgifter som hade lämnats ut till sökanden. Sökanden fick därför del av dessa uppgifter.

### *Gällande ordning*

#### **Samråd i EU-frågor**

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

Enligt Holmberg m.fl. har det ansetts vara av värde att det införs en bestämmelse i regeringsformen om regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor. Bestämmelsen ska markera den starka ställning som riksdagen har när det gäller dessa frågor (se Holmberg m.fl., Grundlagarna [13 maj 2016, 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 utunnas avsevärt.

Som uttalas i propositionen kan inte heller ett riksdagsorgans uttalanden bli bindande för hela riksdagen, och sådana uttalanden saknar formell konstitutionell betydelse. Det är, som också påpekas i propositionen, regeringen som företräder Sverige vid ministerrådets möten. Det är därigenom regeringen som har det politiska ansvaret för förhandlingarna.

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

Tilläggas kan också att Riksdagskommittén i Riksdagen inför 2000-talet (förs. 2000/01:RSI s. 138) uttalade bl.a. följande om EU-nämndens ställningstaganden:

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

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

En fråga kan dock utvecklas på ett sätt som gör att regeringen bedömer att en avvikelse från nämndens ståndpunkt är nödvändig.

Vi vill i detta sammanhang erinra om möjligheten för regeringen att söka förnyad kontakt med nämnden. Om regeringen ändå inte agerar i enlighet med nämndens ställningstaganden skall regeringen tydligt redovisa skälen för avvikelserna 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 meningssytringar 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 meningssytringar 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

råd göra 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 [13 maj 2016, Zeteo], kommentaren till 7 kap. 14 § RO):

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

### **Saklighetskravet**

I 1 kap. 9 § RF anges att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Denna s.k. objektivitetsprincip innebär att ett förvaltningsorgan i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än de som det är satt att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende (Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt [28 augusti 2015, Zeteo], avsnitt 5.3.3). Som framgår gäller bestämmelsen inte bara för domstolar och förvaltningsmyndigheter utan även för andra som fullgör uppgifter inom den

offentliga förvaltningen. Utformningen av bestämmelsen i denna del innebär att den även gäller för regeringen när den uppträder som högsta myndighet inom förvaltningsorganisationen (prop. 1975/76:209 s. 138). Regeringens normgivning omfattas inte av bestämmelsen.

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.

### **Begränsningar i yttranderätten vid kammarsammanträden**

Bestämmelser om kammarsammanträden finns i 6 kap. riksdagsordningen. Talmannen leder kammarens sammanträden (3 §) men får överlåta åt en vice talmän att leda ett sammanträde (4 §).

Såvitt nu är av intresse, finns i 16 § andra stycket en föreskrift om begränsningar i yttranderätten vid kammarsammanträden. Ingen får vid ett sammanträde uttala sig nedlåtande om någon annan eller använda personligen förolämpande uttryck eller i övrigt i ord eller handling uppträda på ett sätt som strider mot god ordning. Om någon bryter mot bestämmelsen, får talmannen ta ordet från honom eller henne under den pågående överläggningen.

### **Rätten att ta del av allmänna handlingar**

Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning ska varje svensk och utländsk medborgare enligt 2 kap. 1 § och 14 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen (TF) ha rätt att ta del av allmänna handlingar.

Med handling avses enligt 2 kap. 3 § första stycket TF en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel, exempelvis e-postmeddelanden.

En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet. En handling anses enligt 2 kap. 6 § TF inkommen till en myndighet när den har anlånt till myndigheten eller kommit någon behörig befattningshavare till handa. Enligt 2 kap. 7 § första stycket TF anses en handling upprättad hos en myndighet när den har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den hänförs har slutbehandlats hos

myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till visst ärende, när den har justerats eller på annat sätt färdigställts av myndigheten.

Rätten att ta del av allmänna handlingar får enligt 2 kap. 2 § TF endast begränsas om det krävs med hänsyn till vissa grundläggande intressen som anges i TF, t.ex. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation, det allmännas ekonomiska intresse eller skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Begränsningarna ska anges noga i bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, eller i en annan lag som OSL hänvisar till. Av 15 kap. 1 § OSL följer exempelvis att sekretess gäller för uppgifter som rör Sveriges förbindelser med en annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs ("utrikessekretess").

### **Utlämnande av allmänna handlingar**

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. Utgångspunkten är alltså att handlingar ska lämnas ut i direkt anslutning till begäran, dvs. i princip omgående (Bohlin, Offentlighetsprincipen, 8 uppl., 2010, s. 131 f.). 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 ska genomföras av en annan myndighet.

I 6 kap. 3 § 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.

### **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 (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.

### **Gallring av allmänna handlingar**

Grundläggande bestämmelser om hur allmänna handlingar ska bevaras samt om gallring och annat avhållande av sådana handlingar ska meddelas i lag (2 kap. 18 § TF). Det är huvudsakligen arkivlagen (1990:782) och arkivförordningen (1991:446) som styr myndigheters möjlighet att gallra allmänna handlingar. Huvudregeln enligt arkivlagen (1990:782) är att myndigheters arkiv ska bevaras. Allmänna handlingar får dock under vissa förhållanden gallras. Gallring sker bl.a. för att begränsa arkivens omfattning och för att arkiven inte ska tyngas av handlingar som saknar påtagligt informationsvärde. Vid gallringen ska dock alltid beaktas att arkiven utgör en del av kulturarvet och att det arkivmaterial som återstår ska kunna tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättsskipningen och förvaltningen och forskningens behov (10 § första och andra stycket arkivlagen).

Arkivlagens bestämmelser gäller om det inte finns andra bestämmelser om gallring i annan lag eller i förordning (10 § tredje stycket arkivlagen).

Handlingar från regeringens och Regeringskansliets verksamhet bildar tillsammans Regeringskansliets arkiv. Regeringskansliet har beslutat om föreskrifter om gallring av allmänna handlingar genom Regeringskansliets föreskrifter (RKF 2015:4) om ändring i Regeringskansliets föreskrifter (1999:03) om gallring av allmänna handlingar. Föreskrifterna gäller gallring av allmänna handlingar hos Regeringskansliet (1 §). Av 2 § framgår att handlingar som har tillfällig eller ringa betydelse ska gallras under de i bestämmelsen angivna förutsättningarna när de inte längre behövs för regeringens eller Regeringskansliets verksamhet. Enligt 3 § ska vissa handlingar, vars innehåll förts över till eller ersatts av nya handlingar, gallras under de i bestämmelsen angivna förutsättningarna när de inte behövs för regeringens eller Regeringskansliets verksamhet.

### **Beslut av JO**

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) som JO genomförde med anledning av ett antal anmälningar från journalister konstaterade JO 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*

#### **Samråd i EU-frågor**

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.

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

Mandaten kan, anförde utskottet vidare, teoretiskt sett, innehålla olika komponenter. Det är för det första naturligt att mandaten rör ställningstagandet i sakfrågan: bör Sverige stödja aktuellt förslag eller ej? För det andra kan det i mandaten också formuleras hur stort kompromissutrymme regeringen har. Regeringen har som regel ett handlingsutrymme för att kunna göra kompromisser under rådets behandling av en fråga. Nämnden kan i sitt mandat ange inom vilka gränser ett sådant kompromissutrymme finns. För det tredje kan mandaten också innehålla nämndens uppfattning om vilka andra länder som Sverige kan eller bör bilda allianser med. Vidare kan karaktären på

mandaten variera. För det första kan de vara mer eller mindre uttryckligt uttalade. Vissa delar av ett mandat kan bygga på underförstådda förutsättningar. För det andra kan mandaten vara mer eller mindre flexibla. En viss flexibilitet är en förutsättning för att Sverige ska kunna hävda sina intressen under rådets förhandlingar. Att medlemsländernas representanter inte är klavbundna av sina parlament är också en förutsättning för att beslutsfattandet i rådet ska kunna vara effektivt. Utskottet 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.

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

### **Uppträdande vid kammarsammanträden**

Våren 2006 behandlade utskottet bl.a. en anmälning i vilken ett statsråd kritiserades för sitt uppträdande i kammaren vid besvarande av spörsmål vid en muntlig frågestund (bet. 2005/06:KU20 s. 43 f.). I ärendet kritiserade anmälaren ett statsråd som, enligt anmälaren, skulle ha underlåtit att besvara en fråga som anmälaren hade ställt samt avbrutit anmälarens andra inlägg. I sitt ställningstagande hänvisade utskottet till att det finns bestämmelser om ordningen vid sammanträden i kammaren och att det är talmannen som har att vaka över att dessa bestämmelser följs.

### **Utlämnande av allmänna handlingar**

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



ta del av en allmän handling ska, enligt utskottet, behandlas med förtur, och inga obehöriga dröjsmål eller någon omfattande tidsutdräkt får förekomma (se t.ex. bet. 2003/04:KU20 s. 134 f., bet. 2009/10:KU10 s. 14 f. och bet. 2010/11:KU10 s. 31).

Våren 2013 (bet. 2012/13:KU20 s. 219 f.) bedömde utskottet att Regeringskansliets organisation inte var anpassad till de krav som följer av offentlighetsprincipen mot bakgrund av iakttagelser i utskottets granskning av Näringsdepartementets hantering av en begäran om att ta del av allmänna handlingar. Utskottet förutsatte att man inom Regeringskansliet skulle påskynda det förbättringsarbete som hade inletts för att tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav ska kunna upprätthållas vid handläggningen av utlämnandeärenden.

Våren 2014 (bet. 2013/14:KU20 s. 130 f.) granskade utskottet Utrikesdepartementets hantering av ett ärende där Sida bett om samråd med departementet om utrikessekretess i ett utlämnandeärende hos myndigheten. Beredningen av ärendet i Utrikesdepartementet tog drygt tre månader. Konstitutionsutskottet konstaterade att tidsutdräkten i det aktuella fallet, trots departementets hänvisning till att det krävde en noggrann sekretessprövning, svårligen kunde anses överensstämma med grundlagens skyndsamhetskrav. Utgångspunkten, framhöll utskottet, är att handlingar ska lämnas ut i direkt anslutning till begäran, dvs. i princip omgående. En sekretessprövning som fördröjer utlämnandet bör i enlighet med vad JO uttalat godtas om den framstår som rimlig, men ska då prioriteras framför den löpande verksamheten. Utskottet upprepade vikten av att Regeringskansliet har den organisation och de rutiner som krävs för att offentlighetsprincipen och kravet på skyndsamhet ska kunna upprätthållas och att det förbättringsarbete som har inletts påskyndas.

### *Promemorior från Regeringskansliet*

Utskottets granskning har avsett följande tre frågeställningar:

- Har regeringen vid förhandlingarna om EU:s nya vapendirektiv gått utöver det förhandlingsmandat som regeringen har fått från EU-nämnden?
- Har regeringens hantering av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar och gallring av allmänna handlingar stått i överensstämmelse med gällande regler?
- Har ett uttalande av statsrådet Anders Ygeman om halvautomater i en interpellationsdebatt den 22 april 2016 varit förenligt med kravet på saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen?

Utskottet har därför genom skrivelser som sänts till Regeringskansliet begärt svar på följande frågor:

1. Vilken ståndpunkt framfördes av den svenska regeringens företrädare vid möten i rådsarbetsgruppen GENVAL under våren 2016 beträffande revidering av EU:s vapendirektiv avseende förslagen i artikel 5 (2) om obligatoriska läkarundersökningar, artikel 6 (4) om distanshandel med

skjutvapen och punkten A (ii) 7 i bilagan om halvautomatiska skjutvapen?  
Hur förhöll sig den framförda ståndpunkten till de svenska ståndpunkter som hade förankrats vid överläggningen i justitieutskottet den 2 februari 2016 och sedermera även i EU-nämnden?

2. Vilka ståndpunkter framförde statsrådet Anders Ygeman om förslagen avseende obligatoriska läkarundersökningar, distanshandel med skjutvapen och halvautomatiska skjutvapen vid möten i RIF-rådet den 10–11 mars 2016 och den 9–10 juni 2016? Hur förhöll sig dessa ståndpunkter till ståndpunkter som tidigare förankrats i EU-nämnden?
3. Har vid sidan av dessa möten någon svensk ståndpunkt förts fram i fråga om obligatoriska läkarundersökningar, distanshandel med skjutvapen och förbud mot halvautomatiska skjutvapen, och hur förhöll sig den i så fall framförda ståndpunkten till de ståndpunkter som tidigare förankrats i justitieutskottet och EU-nämnden?
4. Återspeglar de skriftliga återrapporterna fullt ut det svenska agerandet vid rådsmötena?
5. I kammaren den 22 april 2016 (prot. 2015/16:97) svarade statsrådet Anders Ygeman på interpellation 2015/16:542 om vapendirektivet och anförde bl.a. att det ”På marginalen finns det fel i protokollen, [...]” (anförande 49). Utskottet begär att få ta del av de protokoll som avses samt en redogörelse för i vilka avseenden de är missvisande beträffande Sveriges agerande.
6. Utskottet begär att få ta del av e-postmeddelanden och andra handlingar som har skickats mellan Justitiedepartementet och Polismyndigheten om EU:s vapendirektiv under första halvåret 2016.
7. Utskottet begär att få ta del av de handlingar (t.ex. textförslag) som lämnats till rådsarbetsgrupper, ordförandeskapet och kommissionen i fråga om förslagen avseende obligatoriska läkarundersökningar, distanshandel med skjutvapen och halvautomatiska skjutvapen. Utskottet begär även att få ta del av handlingar som har inkommit från nämnda grupper i dessa frågor.
8. Vilka kommentarer föranleder anmälares påstående om att statsrådet Anders Ygeman inte har lämnat korrekt uppgift i kammaren?
9. Av vilket skäl dröjde regeringens beslut i ärendet (Ju2016/03609/PO) till den 26 maj 2016, vilket var nästan tre veckor efter det att sökanden framställde sin begäran att frågan skulle överlämnas till statsrådet?
10. Vilka rutiner har Regeringskansliet (Justitiedepartementet) för att säkerställa att sekretessprövningar utförs på ett korrekt sätt? Har rutinerna följts i detta fall?
11. Med stöd av vilken bestämmelse i Regeringskansliets föreskrifter (RKF 2015:4) om ändring i Regeringskansliets föreskrifter (1999:03) om gallring av allmänna handlingar utfördes gallringen? Vilka gallringsfrister gäller för e-postmeddelanden som är allmänna handlingar? När gallrades de e-postmeddelanden som var allmänna handlingar och som begärdes utlämnade?

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

Som svar överlämnades den 2 februari 2017 en promemoria som har upprättats inom Justitiedepartementet (bilaga A1.6.2). Till svaret var fogat vissa bilagor, varav en del har sekretessmarkering. Vidare överlämnades en kompletterande svarspromemoria den 9 mars 2017 (bilaga A1.6.3).

Med anledning av utskottets begäran att få del av vissa handlingar (fråga 6 och 7) har handlingar i Regeringskansliets ärende Ju2016/02631/PO bifogats svarspromemorian.

I svarspromemorian anförs på fråga 1 att de svenska ståndpunkter som framfördes av regeringens företrädare vid GENVAL-mötena under våren 2016 framgår av instruktionerna som upprättats inför mötena och de textförslag som skickats till ordförandeskapet. Ståndpunkterna förankrades i justitiekottet den 2 februari 2016 och sedan även i EU-nämnden.

På fråga 2 anges som svar att de ståndpunkter som framfördes av statsrådet Anders Ygeman vid RIF-rådsmötet i mars respektive juni 2016 framgår av rapporterna från mötena. De framförda ståndpunkterna överensstämde med de svenska ståndpunkter som förankrats i EU-nämnden inför respektive möte.

Som svar på fråga 3 anförs att utöver den förhandling som fördes vid möten i rådet har det förekommit informella kontakter där Sveriges ståndpunkter har förts fram. Dessa ståndpunkter var förankrade i justitiekottet och EU-nämnden.

Enligt svaret på fråga 4 ger såväl de rapporter som författades av regeringens företrädare som de anteckningar som upprättades av rådets generalsekretariat en rättvisande bild av det svenska agerandet vid rådsmötena.

När det gäller fråga 5 anförs att det i ordförandeskapets dokument 5662/1/16 REV 1 GENVAL 13 JAI 66 framgår på sidan 13, fotnot 73, att Sverige ställt sig bakom en mer flexibel linje vad gäller tidsbegränsade licenser och tillsammans med andra medlemsstater föreslagit tio år som gräns. Detta är inte korrekt. Sverige hade bett om större flexibilitet i texten, men det avsåg inte tidsramen, utan en uppdelning i olika vapenkategorier. Regeringens representant påpekade felet för rådssekretariatet och ordförandeskapet och bad att förkortningen SE skulle tas bort från fotnoten, vilket också skedde i en senare textversion.

Som svar på fråga 8 anförs att avsikten med statsrådet Anders Ygemans svar vid interpellationsdebatten den 22 april 2016 var att tillbakavisa ett påstående från Sten Bergheden om att Sverige skulle ha föreslagit ett förbud mot samtliga halvautomatiska skjutvapen, vilket inte var fallet. Regeringens målsättning vid förhandlingarna var att få till stånd någon form av särskilda kontrollnivåer för särskilt farliga vapentyper, vilket var i enlighet med de ståndpunkter som förankrats vid överläggning med justitiekottet och EU-nämnden.

På utskottets fråga 9 om skälet till att beslut i ärendet Ju2016/03609/PO dröjde till den 26 maj 2016, vilket var nästan tre veckor efter det att sökanden

framställde sin begäran att frågan skulle överlämnas till statsrådet, anfördes att detta berodde på den sekretessprövning som gjordes, de krav på beredning av regeringsärenden som gäller och den rådande personalsituationen på enheten.

När det gäller fråga 10 om rutinerna för sekretessprövningar anfördes att om en anställd i Regeringskansliet har ansvar för vården av en handling, är det i första hand han eller hon som prövar om handlingen ska lämnas ut. I tveksamma fall eller om sökanden begär det ska ett statsråd göra prövningen. Frågan får också överlämnas till regeringens prövning. Om den anställde beslutar att inte lämna ut handlingen, ska sökanden underrättas om det och om att det finns möjlighet att få frågan prövad av ett statsråd. Regler om detta finns i offentlighets- och sekretesslagen (6 kap 3 §) och i instruktionen för Regeringskansliet (18 §). För beredningsrutiner inför regeringsbeslut om sekretessprövning gäller samma rutiner som för övriga regeringsbeslut. Enligt svaret i promemorian har rutinerna följts i detta fall.

Som svar på fråga 11 anfördes att gallringen skedde med stöd av RKF 2015:4 2 § 1 och 2 p samt att det i föreskrifterna inte finns några tidsangivna gallringsfrister. I stället gäller att handlingarna ska, under de förutsättningar som anges i föreskrifterna, gallras när de inte längre behövs för regeringens eller Regeringskansliets verksamhet. Vidare anfördes att de e-postmeddelanden som begärdes ut i ärendet Ju2016 / 03609/PO den 3 maj 2016 hade gallrats i början av mars 2016.

### **Utskottets ställningstagande**

Granskningen visar att regeringen vid förhandlingarna om EU:s nya vapendirektiv har gett uttryck för en ståndpunkt som har varit i linje med vad som förankrats i EU-nämnden. Granskningen ger i övrigt inte anledning till något uttalande av utskottet.

## **1.7 Förhandlingarna om fiskemöjligheter i Östersjön**

### **Ärendet**

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 300-2016/17), *bilaga A1.7.1*, begärs det att utskottet granskar om statsrådet Sven-Erik Bucht vid förhandlingarna om förslaget till förordning om fastställande av fiskemöjligheter i Östersjön för 2017 har gått utöver det förhandlingsmandat som regeringen har fått från EU-nämnden.

Enligt anmälaren har regeringen efter förhandlingar i EU ställt sig bakom ett beslut om kvoter för torskfisket som låg utanför ramarna för den ståndpunkt som regeringen hade fått stöd för vid ett samråd i EU-nämnden inför förhandlingarna i EU. Anmälaren anser att regeringen därmed har gått utöver riksdagens förhandlingsmandat.

## *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior med därtill fogade bilagor som har upprättats inom Näringsdepartementet, *bilaga A1.7.2 –3*.

## **Utredning i ärendet**

### *Bakgrund*

### **Förslag till förordning om fastställande av fiskemöjligheter i Östersjön för 2017**

Europeiska kommissionen lämnar årligen förslag om fiskemöjligheter i Östersjön för nästkommande år. De arter som regleras är torsk, sill, skarpsill, lax och rödspätta. Kommissionen definierade i sitt årliga meddelande om fiskemöjligheter för nästkommande år, de grundläggande principer som kommissionen avser utgå ifrån när de presenterar förslag om fastställande av maximal tillåten fångst (total allowable catch, TAC) och kvoter för 2017. Meddelandet diskuterades vid Jordbruks- och fiskerådet i juni 2016. Den 30 augusti 2016 presenterade kommissionen ett förslag till förordning när det gäller fastställande av fiskemöjligheter i Östersjön för 2017<sup>2</sup>. Kommissionens förslag innehöll inte något förslag till TAC för torsk i vare sig västra eller östra Östersjön. För övriga arter innebar förslaget följande:

- en ökad nivå av TAC för sill, med undantag för sill i Rigabukten
- en ökad nivå av TAC för skarpsill
- en ökad nivå av TAC för rödspätta
- en ökad nivå av TAC för lax, med undantag för lax i Finska viken.

Förslaget innebar att flertalet arter skulle förvaltas i enlighet med principen om maximalt hållbart uttag (maximum sustainable yield, MSY) utifrån de mål som slagits fast inom ramen för den reformerade gemensamma fiskeripolitiken.

### **Överläggning och preliminär svensk ståndpunkt**

Vid ett sammanträde i miljö- och jordbruksutskottet den 14 september 2016 (prot. 2016/17:1) beslutade utskottet enligt 7 kap. 12 § riksdagsordningen att begära överläggning med regeringen, Näringsdepartementet, om förslaget till rådets förordning om fastställande för 2017 av fiskemöjligheter för vissa bestånd och grupper av fiskebestånd i Östersjön, KOM(2016) 545.

Vid ett sammanträde i miljö- och jordbruksutskottet den 29 september 2016 (prot. 2016/17:2) överlade utskottet med statsrådet Sven-Erik Bucht om förslaget till rådets förordning om fastställande för 2017 av fiskemöjligheter för vissa bestånd och grupper av fiskebestånd i Östersjön, KOM(2016) 545. Underlaget till överläggningen utgjordes av en reviderad promemoria som

<sup>2</sup> KOM(2016) 545 Förslag till rådets förordning om fastställande för 2017 av fiskemöjligheter för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd i Östersjön

Näringsdepartementet tidigare sänt över (dnr 1.6.2-55.2016/17). Regeringens preliminära ståndpunkt angavs vara följande:

Regeringens övergripande målsättning är att förvaltningsåtgärder ska beslutas i linje med den reformerade gemensamma fiskeripolitikens mål och principer. När det gäller fiskemöjligheter i Östersjön anser regeringen således att det är angeläget att nå målen om beståndsstorlek över den nivå som kan ge maximalt hållbar avkastning, att reformens mål om landningsskyldighet möjliggörs, att den vetenskapliga rådgivningen och försiktighetsansatsen utgör grunden för besluten och att den nya Östersjöplanen tillämpas för de bestånd som omfattas av planen. Utifrån detta kan regeringen stödja ansatsen i kommissionens förslag och stödjer att TAC för torsk, sill och skarpsill sätts i enlighet med Östersjöplanen. Regeringen anser således att det är viktigt att TAC för torsk sätts i enlighet med den gemensamma fiskeripolitikens MSY-mål, att den vetenskapliga rådgivningen och försiktighetsansatsen utgör grunden för besluten och att den nya Östersjöplanen tillämpas. Vad gäller TAC för lax i egentliga Östersjön anser regeringen att den, främst i syfte att minska fisketrycket på de svagaste laxbestånden, bör fastställas på en lägre nivå än den som föreslagits av kommissionen. När det gäller TAC för rödspätta stödjer regeringen att TAC 2017 anpassas till ICES MSY-råd om fångster i stället för landningar då rödspätta från och med 2017 omfattas av landningsskyldigheten.

Regeringen anser att det för närvarande skulle finnas ett mervärde i att reglera fritidsfiske efter torsk i västra Östersjön inom ramen för denna förordning, givet den västra torskens beståndssituation och fritidsfiskets bidrag till fiskeridödligheten på detsamma. Regeringen är också angelägen om att relativ stabilitet bibehålls. Generellt anser dock regeringen att reglering av fritidsfiske i första hand är varje medlemsstats ansvar och att EU-lagstiftning på detta område endast bör övervägas i specifika fall och om den kan tillföra mervärde.

Ordföranden konstaterade att det i övrigt inte fanns något att tillägga till den svenska ståndpunkten i detta skede. Paragrafen förklarades omedelbart justerad.

### **EU-nämndens sammanträde den 7 oktober 2016**

Till EU-nämndens sammanträde den 7 oktober 2016 (2016/17:5) översände Näringsdepartementet bl.a. en kommenterad dagordning inför Jordbruks- och fiskerådets möte den 10 oktober 2016. Den kommenterade dagordningen innehöll ett förslag till svensk ståndpunkt som var identiskt med den preliminära ståndpunkt som var föremål för överläggning i miljö- och jordbruksutskottet den 29 september 2016.

Av EU-nämndens uppteckningar från sammanträdet (2016/17:5, § 4) framgår att statssekreterare Elisabeth Backteman, åtföljd av tjänstemän från Regeringskansliet, informerade och samrådde inför mötet i Europeiska unionens råd för jordbruk och fiske den 10 oktober 2016. Vid sammanträdet delades ett s.k. non-paper på bordet. Ordföranden anförde (anförande 209) att det hade informerats om dokumentet i miljö- och jordbruksutskottet. Statssekreterare Elisabeth Backteman anförde följande (anförande 210):

När det gäller förslaget till förordning om fastställande av fiskemöjligheter i Östersjön för 2017 hade regeringen överläggningar med miljö- och

jordbruksutskottet den 29 september. Utskottet gav vid överläggningen fullt stöd till regeringens målsättning.

Inledningsvis vill jag understryka att det ser positivt ut för flertalet bestånd i Östersjön, även om vi har en bit kvar innan vi har nått målet om långsiktigt hållbart nyttjande av alla bestånd i Östersjön.

Genom att Sverige har varit en konstruktiv förhandlingspart under de senaste åren har vi varit med och påverkat så att det nu sker en positiv utveckling för så många bestånd. Jag tänker då på de flesta sillbestånd, skarpsill, rödspätta och lax. För lax har vi lyckats att vända den negativa trend som fanns och lyckats att stabilisera situationen. Jag tror att det hade sett mycket sämre ut om Sverige hade ställt sig utanför förhandlingarna. Man hade då inte kunnat påverka förhandlingsresultatet i rätt riktning.

Jag är mot den bakgrunden angelägen om att regeringen i de kommande förhandlingarna ska ha utrymme att kunna fortsätta att göra skillnad och att fortsätta att förbättra bestånden i Östersjön tills vi ligger i linje med regeringens grundinställning om att fiskeriförvaltningen ska bidra till ett långsiktigt hållbart nyttjande av resurser.

Regeringens övergripande målsättning är att förvaltningsåtgärder ska beslutas i linje med den reformerade gemensamma fiskeripolitikens mål och principer. När det gäller fiskemöjligheter anser regeringen således att det är angeläget att nå målen om beståndsstorlek över den nivå som kan ge maximalt hållbar avkastning, att reformens mål om landningsskyldighet möjliggörs, att den vetenskapliga rådgivningen och försiktighetsansatsen utgör grunden för besluten och att den nya fleråriga Östersjöplanen för bestånden av torsk, sill, strömming och skarpsill tillämpas.

Regeringen anser att Sverige vid förhandlingarna ska verka för att en uppgörelse är i enligt [sic!] med de målsättningar som jag nu har redovisat.

I fråga om torsk i det östra torskförvaltningsområdet där Ices på grund av oklara biologiska förhållanden inte har presenterat några biologiska referensnivåer anser regeringen att Sverige ska verka för att försiktighetsansatser tillämpas vid fastställandet av fiskemöjligheterna och således att kvoterna för detta bestånd minskas väsentligt.

I fråga om det västra torskbeståndet anser regeringen att Sverige ska verka för en väsentlig minskning av fiskemöjligheterna i linje med fiskeripolitikens MSY-mål och Östersjöplanen. Den vetenskapliga rådgivningen utgör naturligtvis grunden för besluten.

När det gäller både den östra och den västra torsken är trycket från övriga medlemsstater stort. Flera vill se mindre minskningar. Det är därför viktigt att Sverige, liksom förra året, kan spela en aktiv roll i förhandlingarna ända till slutet.

Förra året lyckades Sverige bidra till en minskning av fiskemöjligheterna för båda torskbestånden med 20 procent trots att andra medlemsstater förespråkade mindre minskningar eller ingen minskning alls. Hade Sverige inte varit spelbart hade resultatet sannolikt blivit sämre för torsken.

För lax i egentliga Östersjön föreslår kommissionen en ökning av kvoten med 10 procent jämfört med innevarande år. Regeringen anser dock att Sverige bland annat i syfte att skydda de svagaste laxbestånden och ge dem en möjlighet till återhämtning ska verka för att fiskemöjligheterna fastställs på en lägre nivå än den som förslagits av kommissionen.

När det gäller fastställande av fiskemöjligheterna för sill och skarpsill anser regeringen att Sverige, i syfte att underlätta den landningsskyldighet som gäller i Östersjön sedan 2015, bör verka för en kvotsammansättning

för sill och skarpsill som så långt som möjligt motsvarar fångstsammansättningarna av dessa arter – detta eftersom sill och skarpsill fångas tillsammans.

När det gäller rödspätta anser regeringen att TAC för 2017 bör grunda sig på den vetenskapliga rådgivningen och möjliggöra den landnings-skyldighet som för 2017 även omfattar rödspätta i Östersjön.

Som ni vet innehöll kommissionens förslag inga förslag om fiskemöjligheter för vare sig östra eller västra torskförvaltningsområdet. Kommissionen har ännu inte formellt ändrat sitt förslag, men jag vill passa på att informera nämnden om att kommissionen indikerar att man anser att fiskemöjligheterna i både det västra och det östra torskförvaltningsområdet bör sänkas väsentligt, i det västraområdet [sic!] med 88 procent och i det östra området med 39 procent.

Kommissionen har även indikerat att man är öppen för att införa åtgärder för fritidsfisket av västlig torsk, bland annat med hänsyn till att fritidsfisket har haft en stor påverkan på fiskeridödligheten för detta bestånd. Kommissionen har hänvisat till sådana åtgärder för fritidsfisket kan vidtas av solidaritetsskäl utifrån tanken att alla aktörer som nyttjar beståndet bör dela på ansvaret för att skydda och återställa fisket till hållbara nivåer.

Denna ytterligare information förändrar inte den huvudsakliga handlingslinje som jag precis har beskrivit. Jag vill också understryka att regeringens ståndpunkt kvarstår om att reglering av fritidsfiske i första hand är varje medlemsstats ansvar och att EU-lagstiftning på detta område endast bör övervägas i specifika fall och om det kan tillföra mervärde.

Jag vill förtydliga att regeringen, givet den västra torskens allvarliga beståndssituation och fritidsfiskets bidrag till fiskeridödligheten, anser att det för närvarande skulle finnas ett mervärde i att reglera fritidsfiske efter torsk i västra Östersjön inom ramen för denna ettåriga förordning. Regeringen är alltså angelägen om att en relativ stabilitet bibehålls.

Jag vill också att ni ska vara medvetna om att de flesta medlemsstater har framfört starka invändningar mot så stora sänkningar som kommissionen har indikerat för de båda torskbestånden. Jag vill därför avsluta med att upprepa det som jag sa inledningsvis, nämligen att jag är angelägen om att regeringen i de kommande förhandlingarna ska kunna fortsätta att göra skillnad och fortsätta att förbättra bestånden i Östersjön.

Eskil Erlandsson (C) anförde (anförande 211):

— — —

Punkt två handlar om den förvaltningsplan som är antagen för Östersjön. Med reservation för att mitt minne sviker mig – jag måste göra den reservationen – så den förvaltningsplanen att förändringar skulle vara inom ett visst spann, både uppåt och nedåt. Jag undrar om de förändringar som nu föreslås på till exempel torskområdet är inom det spann som förvaltningsplanen fastslog.

Den tredje punkten gäller fritidsfisket, där jag gärna ser att regeringen starkt påtalar i Bryssel att detta ska lämnas till nationellt avgörande. Det är ett medskick. Vi vill inte ha någon vare sig fiskeskatt eller fritidsfiskekortsavgift i vårt land. Det kommer att leda till en oändlig byråkrati om det införs och vi som är intresserade av fritidsfiske ska börja rapportera och så vidare. Jag vill alltså gärna att regeringen tar upp detta och med eftertryck säger att detta är och ska förbli nationellt.

Jens Holm (V) anförde (anförande 212):

Det är bra att vi nu har fått förslaget till kvoter för torsk i Östersjön. Det har vi inte fått tidigare, och det är lite svårt att förhålla sig till regeringens



position när det inte finns någon position i fråga om en av de viktigaste arterna att diskutera i det här fallet.

Överlag tycker jag att den svenska hållningen är bra. Jag tycker att det är bra att regeringen följer kommissionen och att kommissionen följer vetenskapen.

Det som är djupt otillfredsställande är att vi har ett alldeles för dåligt vetenskapligt underlag, särskilt vad gäller torskbeståndet. Jag kan hålla med Eskil Erlandsson i det han säger – det skulle vara önskvärt att man låg inom ett spann år för år så att det inte blir de här kraftiga rycken för fiskarna. Å andra sidan är frågan vad man ska göra ifall torskbeståndet nästan har kollapsat, vilket det nu har. Då måste man dra ned med 90 procent. Jag ser ingen annan lösning.

Det jag skulle vilja fråga statssekreteraren om är den aktiva rollen och det öppna mandat som man efterfrågar för att kunna spela den aktiva rollen. Vi som ska ge det här mandatet vill veta vad det är för mandat vi ger. Vi vill ju inte helt och hållet köpa grisen i säcken.

Min fråga är hur mycket ni är beredda att kompromissa. Som jag har förstått förhandlingsläget är det danskarna som är värst. Kan man bara trycka till dem ska man nog kunna få igenom de här förslagen, tror jag.

Jesper Skalberg Karlsson (M) anförde (anförande 213):

---

Den första frågan gäller utskicket som vi nu får i pappersform. Det är daterat den 15 september. Jag skulle vilja fråga varför det har tagit så lång tid att få det på bordet.

Den andra frågan gäller fritidsfisket, som även Eskil Erlandsson och Jens Holm har nämnt. Vi har tidigare haft skrivningar i svenska ståndpunkter som har förändrats i miljö- och jordbruksutskottet, där det har varit bred enighet i hela Alliansen, Vänsterpartiet och även Sverigedemokraterna om att fritidsfisket ska regleras på nationell nivå. Samtidigt har vi detta med västra Östersjön. Enligt Havsfiskelaboratoriet i Lysekil plockar tyskarna upp tiotusentals ton i västra Östersjön. Det är ju helt bisarrt stora mängder. Därför tycker jag att det finns skäl att fråga om det som pågår där nere verkligen är fritidsfiske. Och är den här lösningen, där man går in från EU-håll, verkligen den lösning som är mest verkningsfull? Finns det inga andra lösningar som är görliga?

---

Lars-Axel Nordell (KD) anförde (anförande 214):

Vi har inga avvikande ståndpunkter. Däremot vill jag understryka det som Jesper tar upp. Talar vi om samma saker när vi talar om fritidsfiske i olika länder? Jag tror inte det eftersom det ser så olika ut i olika länder. Jesper nämnde Tyskland, och vi har fått rapporter i miljö- och jordbruksutskottet.

Hur ska detta kunna hanteras? Jag håller med om och vi är överens om att det är en nationell angelägenhet; det ska självklart lösas på den nivån i första hand. Det vill jag understryka. Samtidigt måste vi när vi talar om det veta att vi talar om samma sak. När man i Tyskland talar om fritidsfiske, är det samma sak som vi talar om i Sverige? Det ser olika ut. Jag tror att det vore bra om man kunde närma sig det här på ett bra sätt så att det går att jämföra. I dag är det inte jämförbara storheter.

---

Pavel Gamov (SD) anförde (anförande 215):

Fru ordförande! Tack, statssekreteraren, för föredragningen!

Vi i Sverigedemokraterna delar regeringens ståndpunkt att det är angeläget att nå målen om beståndsstorlek över den nivå som kan ge

maximalt hållbar avkastning. I och med det delar vi regeringens ståndpunkt att det behövs lägre TAC på lax ur de svagaste bestånden.

Med det sagt vill vi se detta även på samtliga andra områden. Östersjön måste förvaltas åt kommande generationer, och en återgång till minst 1950-talets bestånd är önskvärd. Sverigedemokraterna vill därför se en minskning av samtliga områden och bestånd med 10 procent. Därmed anmäler vi avvikande mening.

Statssekreterare Elisabeth Backteman anförde (anförande 216):

Första frågan var från Eskil Erlandsson och handlade om förvaltningsplanen för Östersjön och spannet där. När det gäller torsken ligger förändringarna inom spannet.

Det kom också en fråga om fritidsfisket från Eskil Erlandsson. Jag vill bara understryka att det som diskuteras nu i form av åtgärder inte handlar om fiskekort eller avgifter, utan det är andra typer av åtgärder som är uppe för diskussion.

Jens Holm ställde frågan om det vetenskapliga underlaget för torsken. Vad har vi för red line? Är det att köpa grisen i säcken? Jag vill bara påminna om att vi har Östersjöplanen, som är en flerårig förvaltningsplan. Det är den juridiska red line som finns för Sverige. Några försämringar i relation till den kan vi absolut inte tänka oss.

Jesper Skalberg Karlsson ställde en fråga om fritidsfisket, om det finns andra lösningar vad gäller det ganska omfattande fritidsfiske som tyskarna ägnar sig åt. Jag ber kanslirådet Marianne Goffeng Raakil att lägga ut texten om det.

Kanslirådet Marianne Goffeng Raakil anförde (anförande 217):

I vissa länder är det pågående fritidsfisket ganska omfattande. Bara i Tyskland är det drygt två och ett halvt tusen ton, vilket är lika mycket som landets yrkesfiske. Det förekommer även i andra länder.

Det finns ingenting som tyder på att Tyskland är på väg att reglera detta starkare, i alla fall inte nästa år. Då måste man utgå från att det kommer att fortgå på de nivåerna. Det är därför man gör bedömningen att givet det västra torskbeståndets beståndssituation finns det i det här läget ett mervärde i att reglera det på ett proportionerligt sätt i syfte att bidra till de mål som finns i CFP. Men som statssekreteraren sa återstår den generella ståndpunkten att fritidsfisket i första hand regleras nationellt.

---

Ordföranden anförde (anförande 222):

Frågan om varför det dokument som nu kom inte har delats ut till nämnden tidigare får vi skicka tillbaka till Regeringskansliet. Dokument av den typen bedömer vi är relevanta för vår diskussion här i nämnden. Vi vill gärna ha dem så fort som möjligt och inte två minuter innan mötet börjar genom andra källor. Det fanns uppenbarligen tillgängligt tidigare.

Jens Holm (V) anförde (anförande 223):

---

Jag ska bara säga något om mandatet som vi nu ger. Det är upp till ministern och ministrarnas sekreterare att bedöma om ni tycker att ni behöver frånga mandatet. I så fall förväntar jag mig att ni återkommer till nämnden – skriftligen eller hur det nu går till.

Ordföranden anförde (anförande 224):

Där gäller samma ordning som vid alla andra råd: Om regeringen bedömer att man är på väg att gå utanför mandat eller godkänna någonting – det här

är ju ett beslut, en politisk överenskommelse – behöver man återkomma till nämnden. Det tar vi på samma sätt i det här rådet som i andra råd.

Jag finner att det finns stöd för regeringens ståndpunkt i den här frågan med en avvikande mening från SD enligt redogörelse.

Då går vi vidare till dagordningspunkt 5, EU:s och Norges årliga samråd för 2017. Det är en diskussionspunkt.

### **Pressmeddelande och kvoterna för 2017 års fiske i Östersjön**

Den 10 oktober 2016 publicerades ett pressmeddelande med rubriken *Kraftig minskning av torskfisket i Östersjön* på regeringens webbplats. Av pressmeddelandet framgår bl.a. att det vid mötet i Europeiska unionens råd för jordbruk och fiske den 10 oktober 2016 fattades beslut att begränsa torskfisket i västra Östersjön med 56 procent och i östra Östersjön med 25 procent jämfört med 2016. Vidare återges följande uttalande av statsrådet Sven-Erik Bucht:

Det här är ett oerhört viktigt och välkommet beslut. För att vi ska kunna fiska och äta torsk även i framtiden krävs en kraftig minskning av fisket – framför allt i västra Östersjön – annars riskerar hela beståndet att slås ut. Sverige ville gå längre men det här är en minskning med mer än hälften så jag tycker att det är en bra kompromiss.

Kvoterna för 2017 års fiske i Östersjön anges i en bilaga till rådets förordning (EU) 2016/1903 av den 28 oktober 2016 om fastställande för 2017 av fiskemöjligheter för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd i Östersjön och om ändring av förordning (EU) 2016/72.

### **Skriftligt samråd med EU-nämnden**

Av bilaga 2 till protokoll 2016/17:9 från EU-nämndens sammanträde den 4 november 2016 framgår att skriftligt samråd hade hållits med EU-nämnden inför det skriftliga förfarandet i rådet om bekräftande av politisk överenskommelse om TAC för Östersjön.

I det underlag som låg till grund för det skriftliga samrådet anges bl.a. följande:

Rådet nådde den 10 oktober 2016 en politisk överenskommelse om kommissionens förslag till rådsförordning avseende TAC- och kvoter i Östersjön för 2017 samt ändring av förordning (EU) 2016/72. Den slutliga överenskommelsen innebar i enlighet med Östersjöplanen en väsentlig minskning av TAC för torsk i västra Östersjön om 56 procent, och en väsentlig minskning av TAC för torsk i östra Östersjön om 25 procent. Utöver att reglera TAC innebar överenskommelsen i enlighet med Östersjöplanen även ytterligare kompletterande bevarandeåtgärder för torsk i västra Östersjön. Dels förlängdes den nuvarande stängda perioden i västra Östersjön från 6 till 8 veckor, och gäller nu från 1 februari till den 31 mars 2017, i syfte att öka skyddet av västlig lektorsk under dess huvudsakliga lekperiod. Dels regleras för första gång [sic!] även fritidsfiske på torsk i västra Östersjön på EU-nivå genom fastställande av en s.k. *bag limit*.

Regleringen innebär att fritidsfiskare som fiskar i västra Östersjön (dvs. väster om Bornholm) får behålla maximalt 5 torskar per person per dag. Under lekperioden i västra Östersjön är motsvarande antal 3. Motiveringen till att även reglera fritidsfiske var framförallt den bekymmersamma beståndssituationen för västlig torsk och fritidsfiskets bidrag till fiskeridödligheten på densamma. Regleringen gjordes också

utifrån tanken att alla aktörer som nyttjar beståndet bör bidra till dess återuppbyggnad.

Samrådet avslutades den 28 oktober 2016. I protokollsbilagan anges att det fanns stöd i EU-nämnden för regeringens ståndpunkt och att avvikande mening hade anmälts av Sverigedemokraterna respektive Vänsterpartiet.

Enligt protokollsbilagan hade följande avvikande mening anmälts av Sverigedemokraterna:

Vi är positiva till minskning när det gäller uttagsrätt på vissa bestånd men vill se betydligt lägre uttag när det gäller samtliga arter. Enligt tidigare vill vi se en minskning av minst 10 procent på samtliga områden och bestånd men är självklart för ytterligare minskningar.

Enligt protokollsbilagan hade följande avvikande mening anmälts av Vänsterpartiet:

Vi anser att Sverige borde motsätta sig torskkvoterna som blir långt större än vad som är långsiktigt hållbart och som tyvärr avviker betydligt från EU-kommissionens ursprungliga förslag, det förslag som Sverige sade sig stödja.

### **EU-nämndens sammanträde den 11 november 2016**

Till EU-nämndens sammanträde den 11 november 2016 (2016/17:11) översände Näringsdepartementet en skriftlig återrapport från mötet i Europeiska unionens råd för jordbruk och fiske den 10 oktober 2016. Av återrapporten framgår bl.a. att medlemsstaterna stod långt ifrån varandra när det gäller storleken på reduktionen av TAC i båda torskförvaltningsområdena. Det anges att Sverige förespråkade att gå på kommissionens linje för TAC-nivåer i båda torskförvaltningsområdena. Vidare framgår att en politisk överenskommelse nåddes efter komplicerade förhandlingar och att berörda medlemsstater in i det sista stod långt ifrån varandra, framför allt i fråga om torskförvaltningsområdena. Den slutliga överenskommelsen innebar en minskning av TAC för torsk i västra Östersjön med 56 procent och en minskning av TAC för torsk i östra Östersjön med 25 procent.

På fråga av ordföranden uppgav statsrådet Sven-Erik Bucht att han var beredd att svara på frågor kring återrapporteringen (anförande 103 i EU-nämndens uppteckningar från sammanträde 2016/17:11, § 5). Ordföranden fann att det inte fanns några frågor med anledning av återrapporten, som lades till handlingarna (anförande 104).

### **Svar på skriftlig fråga**

Den 1 mars 2017 besvarade statsrådet Sven-Erik Bucht en skriftlig fråga om hot mot torsken (fr. 2016/17:863) och anförde följande:

Tina Acketoft har frågat mig på vilket sätt jag avser att agera för att förhindra utfiskningen av torsken i Östersjön.

Det är Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2016/1139 av den 6 juli 2016 om upprättande av en flerårig plan för bestånden av torsk, sill/strömming och skarpsill i Östersjön som anger ramarna för förvaltningen av torsk i Östersjön. Den fleråriga planen syftar till att uppnå de mål som anges i den gemensamma fiskeripolitiken, särskilt genom att tillämpa försiktighetsansatsen i fiskeriförvaltningen, och bidra till att

nyttjandet av de arter som omfattas av planen sker på ett sådant sätt att populationerna återställs till och bevaras över nivåer som säkerställer MSY (maximalt hållbart nyttjande).

Det finns två torskbestånd i Östersjön. Enligt ICES rådgivning för 2017 ligger det västra torskbeståndet långt under MSY-nivån. ICES har i sin rådgivning även lyft fram fritidsfiskets bidrag till fiskeridödligheten på västlig torsk. När det gäller det östra torskbeståndet kan ICES, pga. bristfällig biologisk information, inte genomföra en fullständig beståndsanalys och därmed kunde inte ICES för 2017 lämna någon information om fiskeridödlighet.

När fiskemöjligheterna i Östersjön för 2017 skulle fastställas hösten 2016 agerade jag mot denna bakgrund för att fiskemöjligheterna för torsk i Östersjön för 2017 skulle sättas i enlighet med Östersjöplanen och den gemensamma fiskeripolitikens MSY-mål samt att den vetenskapliga rådgivningen och försiktighetsansatsen skulle utgöra grunden för beslutet. Mot denna bakgrund agerade jag för väsentliga minskningar av fiskemöjligheterna för torsk i både västra och östra Östersjön samt underströk vikten av att vidta kompletterande åtgärder för att skydda det västra torskbeståndet. Givet den västra torskens beståndssituation och fritidsfiskets bidrag till fiskeridödligheten för torsken i det beståndet agerade jag även för att på ett proportionerligt vis reglera fritidsfiske efter torsk i västra Östersjön för 2017.

Den slutliga överenskommelsen innebär i enlighet med Östersjöplanen en väsentlig minskning av fiskemöjligheterna för torsk i västra Östersjön om 56 procent, och en väsentlig minskning av fiskemöjligheterna för torsk i östra Östersjön om 25 procent. Utöver att reglera fiskemöjligheterna innebär överenskommelsen även ytterligare kompletterande bevarandeåtgärder för torsk i västra Östersjön. Dels regleras för första gång även fritidsfiske på torsk i västra Östersjön på EU-nivå, genom fastställande av en s.k. baglimit. Regleringen innebär att fritidsfiskare som fiskar i västra Östersjön (dvs. väster om Bornholm) får behålla maximalt fem torskar per person per dag. Under lekperioden är motsvarande antal tre. Dels förlängdes den nuvarande stängda perioden under lekperioden från sex till åtta veckor, och gäller nu från 1 februari till den 31 mars 2017 i västra Östersjön.

ICES förväntas presentera sin rådgivning avseende beståndssituationen för torsk i Östersjön för 2018 i maj/juni 2017. Grundat på ICES råd för 2018 kommer jag att fortsätta att verka för en återhämtning av det västra torskbeståndet så att vi får en långsiktigt hållbar förvaltning av torsken i Östersjön.

### *Gällande ordning*

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

Enligt Holmberg m.fl. har det ansetts vara av värde att det införs en bestämmelse i regeringsformen om regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor. Bestämmelsen ska markera den starka ställning som riksdagen har när det gäller dessa frågor (se Holmberg m.fl., Grundlagarna [13 maj 2016, Zeteo], kommentaren till 10 kap. 10 § RF).

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 och 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 upplägningen 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 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 [13 maj 2016, Zeteo], kommentaren till 7 kap. 14 § RO):

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

### *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.

I ett annat ärende (bet. 2015/16:KU20 avsnitt 2.3) granskade utskottet statsministerns underlag under ett samråd med EU-nämnden. Utskottet anförde bl.a. följande i sitt ställningstagande i det ärendet (s. 105):



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 svars-promemorian 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.

### *Promemorior från Regeringskansliet*

#### **Svarspromemoria den 16 februari 2017**

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

1. Tillförde det non-paper som delades på bordet vid EU-nämndens sammanträde något till den föreslagna ståndpunkten som hade översänts inför samrådet?
2. Av vilket skäl översändes nämnda non-paper inte till EU-nämnden före samrådet?
3. Vilken ståndpunkt framförde statsrådet Sven-Erik Bucht om förslagen avseende fiskemöjligheter för torskbeståndet i Östersjön under 2017 vid mötet i Europeiska unionens råd för jordbruk och fiske den 10 oktober 2016?
4. Hur förhöll sig den vid mötet i Europeiska unionens råd för jordbruk och fiske den 10 oktober 2016 framförda ståndpunkten till den ståndpunkt som hade förankrats i EU-nämnden?
5. Hur förhöll sig den vid mötet i Europeiska unionens råd för jordbruk och fiske den 10 oktober 2016 framförda ståndpunkten när det gäller torskbeståndet till den förvaltningsplan för Östersjön som beslutades 2016?
6. Återspeglar den skriftliga återrapporten från mötet i Europeiska unionens råd för jordbruk och fiske den 10 oktober 2016 fullt ut det svenska agerandet vid rådsmötet och skälen till eventuella avvikelser i förhållande till EU-nämndens ställningstagande?
7. Vilka kommentarer i övrigt ger anmälan och denna promemoria anledning till?

Som svar överlämnades den 16 februari 2017 en svarspromemoria som har upprättats inom Näringsdepartementet (bilaga A1.7.2).

I svarspromemorian anfördes att det non-paper som genom EU-nämndens försorg delades ut vid EU-nämndens sammanträde den 7 oktober 2016 inte tillförde något till den föreslagna ståndpunkten. Vidare anges att det nämnda non-paper inte var ett formellt förslag från Europeiska kommissionen, vilket är skälet till att handlingen inte översändes till EU-nämnden. Information om dess innehåll lämnades i stället muntligt i såväl miljö- och jordbruksutskottet vid överläggningen den 29 september 2016 som vid samrådet med EU-nämnden den 7 oktober 2016.

I svaret på fråga 3 hänvisas till en skriftlig återrapport från mötet i Europeiska unionens råd för jordbruk och fiske den 10 oktober 2016, som har översänts till miljö- och jordbruksutskottet och EU-nämnden.

Som svar på fråga 4 anfördes att den ståndpunkt som framfördes vid mötet överensstämde med den ståndpunkt som hade förankrats i EU-nämnden.

Enligt svaret på fråga 5 överensstämde den ståndpunkt när det gäller torskbeståndet som framfördes vid mötet i Europeiska unionens råd för jordbruk och fiske den 10 oktober 2016 med den förvaltningsplan för Östersjön som beslutades 2016.

När det gäller fråga 6 om den skriftliga återrapporten anfördes att den återger bl.a. vad Sverige anförde vid rådsmötet. Vid mötet gjordes inga avvikelser i förhållande till den ståndpunkt som hade förankrats i EU-nämnden.

### **Svarspromemoria den 16 mars 2017**

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt dels att få ta del av en handling, dels svar på ett antal kompletterande frågor enligt följande:

1. Utskottet begär att få ta del av det non-paper som delades ut vid EU-nämndens sammanträde den 7 oktober 2016.
2. Mot bakgrund av svaret på utskottets tidigare ställda fråga nr 2, vilka kommentarer föranleder uttalandet av ordföranden i EU-nämnden (anförande 222) om det non-paper som delades ut vid sammanträdet den 7 oktober 2016?
3. Omfattade den svenska ståndpunkten som förankrades vid EU-nämndens sammanträde den 7 oktober 2016
  - a. de procentsatser om fiskemöjligheterna i det västra respektive i det östra torskförvaltningsområdet i Östersjön som ingick i överenskommelsen vid rådsmötet den 10 oktober 2016 (minskning med 56 procent i det västra området och med 25 procent i det östra området)? Om ja, var i samrådet framgång i så fall det? Om nej, vilket mandat har legat till grund för regeringens agerande vid rådsmötet den 10 oktober 2016 i denna del?
  - b. den reglering på EU-nivå av fritidsfiske av torsk i Östersjön under 2017 som ingick i överenskommelsen vid rådsmötet den 10 oktober 2016? Om ja, var i samrådet framgång i så fall det? Om nej, vilket mandat har legat till grund för regeringens agerande vid rådsmötet den 10 oktober 2016 i denna del?

4. Vilket spann (nedre och övre gräns) anges i EU:s förvaltningsplan för Östersjön från år 2016 när det gäller fiskemöjligheterna i det västra respektive i det östra torskförvaltningsområdet i Östersjön (jfr anförande 211 och 216 vid samrådet i EU-nämnden den 7 oktober 2016)? Hur överensstämmer detta spann med överenskommelsen om en minskning i det västra Östersjöområdet med 56 procent och i det östra Östersjöområdet med 25 procent?

Som svar överlämnades den 16 mars 2017 en svarspromemoria, jämte därtill fogade bilagor, som har upprättats inom Näringsdepartementet (bilaga A1.7.3). Det non-paper som utskottet efterfrågade har bifogats svarspromemorian.

På utskottets fråga 3 a anføres att de procentsatser om fiskemöjligheterna i det västra respektive i det östra torskförvaltningsområdet i Östersjön som ingick i överenskommelsen vid rådsmötet den 10 oktober 2016 omfattades av den ståndpunkt som förankrades med EU-nämnden den 7 oktober 2016. Ståndpunkten framgår av anförande 210 (femte, sjunde och åttonde styckena).

När det gäller fråga 3 b anges att den reglering på EU-nivå av fritidsfiske av torsk i västra Östersjön som ingick i överenskommelsen vid rådsmötet den 10 oktober 2016 omfattades av den ståndpunkt som förankrades med EU-nämnden den 7 oktober 2016. Ståndpunkten framgår av anförande 210 (sextonde och sjuttonde styckena).

Som svar på fråga 4 hänvisas till ett bifogat pressmeddelande av den 11 oktober 2016 från Europeiska kommissionen och anføres följande. I EU:s förvaltningsplan för Östersjön från 2016 anges ett vetenskapligt grundat intervall för mål för fiskeridödligheten. Värdet som ligger inom intervallet beräknas leda till maximal hållbar avkastning på lång sikt. Internationella havsforskningsrådet (ICES) anger årligen vad värdena i intervallet motsvarar i ton fisk. Det intervall som anges för det västra torskbeståndet är 0,15–0,45. Intervallet är uppdelat i en lägre och en högre nivå. Den lägre nivån är 0,15–0,26 och den högre är 0,26–0,45. Om beståndets biomassa ligger under vissa referenspunkter för bevarande som anges i planen får endast den lägre nivån tillämpas. Detta är fallet för det västra torskbeståndet. Överenskommelsen om en minskning av fiskemöjligheterna i västra Östersjön med 56 procent i kombination med reglering av fritidsfisket i västra Östersjön innebär en fiskeridödlighet som ligger inom ramen för den lägre nivån som föreskrivs i planen. Något intervall för det östra torskbeståndet har ännu inte fastställts i EU:s förvaltningsplan för Östersjön från 2016 eftersom ICES, på grund av oklara biologiska förhållanden, inte har kunnat presentera några biologiska referensnivåer för det beståndet.

### **Utskottets ställningstagande**

Vid samrådet i EU-nämnden den 7 oktober 2016 nämndes olika procentsatser om fiskemöjligheterna i det västra respektive i det östra torskförvaltningsområdet i Östersjön. Den ståndpunkt som förankrades med EU-nämnden

innehöll dock inte några uttryckliga procentsatser. Det som har framkommit i den aktuella granskningen ger enligt utskottet inte grund för någon annan slutsats än att den ståndpunkt som statsrådet framförde vid mötet i Europeiska unionens råd för jordbruk och fiske den 10 oktober 2016 var i linje med den ståndpunkt som hade förankrats i EU-nämnden.

Utskottet vill i sammanhanget påminna om sitt tidigare ställningstagande att 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. Utskottet framhåller även vikten av att informationen och diskussionen under ett samråd bidrar till att klargöra relevanta sakförhållanden, i syfte att skapa tydlighet kring innehållet i EU-nämndens mandat. Att eventuella oklarheter under ett samråd klaras ut är en angelägenhet för både EU-nämnden och regeringen.

## 1.8 Ministern för internationellt utvecklingssamarbete och klimats agerande vid ett informellt ministermöte

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 371-2016/17), *bilaga A1.8.1*, begärs det att utskottet granskar om ministern för internationellt utvecklingssamarbete och klimat, statsrådet Isabella Lövin, har uppfyllt sin informations- och samrådsskyldighet gentemot riksdagen.

I anmälan anförts att statsrådet Isabella Lövin presenterade ett diskussionspapper om EU:s utsläppshandelssystem vid ett informellt ministermöte inför ett möte i Europeiska unionens råd för miljö den 17 oktober 2016. Enligt anmälaren har diskussionspapperet inte varit föremål för samråd med EU-nämnden inför förhandlingarna om EU:s utsläppshandelssystem. Anmälaren menar att det inte heller kan betraktas som regeringens officiella ståndpunkt. Anmälaren gör gällande att statsrådet Isabella Lövin därmed har åsidosatt regeringens skyldighet att samråda med EU-nämnden.

#### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior jämte bilagor som har upprättats inom Miljö- och energidepartementet, *bilaga A1.8.2–4*.

## Utredning i ärendet

### *Bakgrund*

#### **EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS)**

I oktober 2014 beslutade Europeiska rådet att utsläppen av växthusgaser ska minska med minst 40 procent inom EU fram till 2030 jämfört med 1990. Europeiska rådet beslöt samtidigt att målet ska nås genom att utsläppen inom EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU ETS) minskas med 43 procent och med 30 procent i den icke handlande sektorn till 2030 jämfört med 2005.

Beslutet från Europeiska rådet innehåller även vägledning till utformningen av handelssystemet för den fjärde handelsperioden, 2021–2030. Bland annat ska taket för antalet utsläppsrätter i systemet minskas med 2,2 procent årligen fr.o.m. 2021. Fri tilldelning av utsläppsrätter ska fortsätta ges till sektorer som anses utsatta för avsevärd risk för koldioxidläckage. Europeiska rådet beslutade också att inrätta en fond för modernisering av energisektorn, i medlemsländer med låg BNP per capita, och en innovationsfond. Vidare beslutades att 10 procent av alla auktionerade utsläppsrätter ska tillfalla medlemsstater med en BNP per capita under 90 procent av genomsnittet i EU. Resterande 90 procent fördelas mellan medlemsstaterna baserat på historiska utsläpp, utan att minska andelen som auktioneras i systemet.

Kommissionen presenterade den 15 juli 2015 ett förslag till hur förändringarna ska genomföras genom en ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG för att främja kostnadseffektiva utsläppsminskningar och koldioxidsnåla investeringar<sup>3</sup>.

#### **Överläggning och preliminär svensk ståndpunkt<sup>4</sup>**

Vid ett sammanträde i miljö- och jordbruksutskottet den 16 juni 2016 (prot. 2015/16:40) beslutade utskottet enligt 7 kap. 12 § riksdagsordningen att överlägga med statsrådet Isabella Lövin om förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/87/EG för att främja kostnadseffektiva utsläppsminskningar och koldioxidsnåla investeringar. Underlaget till överläggningen utgjordes av en tidigare översänd kommenterad dagordning från Miljö- och energidepartementet inför ett möte i Europeiska unionens råd för miljö den 20 juni 2016.

Av protokollet från utskottets sammanträde framgår att det nåddes en överenskommelse om regeringens preliminära ståndpunkt och att en avvikande mening hade framförts av M-ledamöterna.

<sup>3</sup> KOM(2015) 337 slutlig, förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/87/EG för att främja kostnadseffektiva utsläppsminskningar och koldioxidsnåla investeringar.

<sup>4</sup> En första överläggning om förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/87/EG för att främja kostnadseffektiva utsläppsminskningar och koldioxidsnåla investeringar (KOM(2015) 337) ägde rum vid ett sammanträde i miljö- och jordbruksutskottet den 22 oktober 2015 (prot. 2015/16:4) då utskottet överlade med dåvarande statsrådet Åsa Romson.

Ordföranden konstaterade att det i övrigt inte fanns något att tillägga till den svenska ståndpunkten i detta skede.

### **EU-nämndens sammanträde den 17 juni 2016<sup>5</sup>**

Till EU-nämndens sammanträde den 17 juni 2016 (2015/16:49) översände Miljö- och energidepartementet bl.a. en kommenterad dagordning inför mötet i Europeiska unionens råd för miljö den 20 juni 2016. Den kommenterade dagordningen innehöll följande förslag till svensk ståndpunkt i fråga om förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/87/EG för att främja kostnadseffektiva utsläppsminskningar och koldioxid-snåla investeringar:

EU ska visa globalt ledarskap genom sin klimatpolitik. Det innebär att även EUs arbete behöver anpassas till den globala ambitionshöjningen i klimatavtalet från Paris och öppna upp för framtida ambitionshöjningar. Regeringen föreslår att Sverige fortsatt verkar för ett stabilt, långsiktigt och välfungerande handelssystem med stärkt prissignal för att uppnå ambitionerna från klimatavtalet i Paris samt EU:s långsiktiga klimatmål. EU:s handelssystem behöver utformas så att EU kan delta konstruktivt i de femåriga översyns cyklerna för att höja EU:s ambitionsnivå under Parisavtalet.

Europeiska rådets beslut från oktober 2014 anger att fri tilldelning inte ska upphöra för de sektorer som löper avsevärd risk för koldioxidläckage, så länge inte motsvarande åtgärder vidtas i andra länder. Regeringen anser att det behövs mer fokuserade kriterier för att säkerställa att ingen gratis tilldelning ges till sektorer som inte löper avsevärd risk för koldioxidläckage.

Beslutet att införa en marknadsstabilitetsreserv var viktigt för att säkerställa handelssystemets miljöintegritet. Översynen av EU:s handelssystem behöver värna marknadsstabilitetsreservens integritet och funktion. Regeringen motsätter sig därför kommissionens förslag om att ta utsläppsrätter från marknadsstabilitetsreserven för att använda under perioden 2021–2030.

Regeringen anser att investeringar som finansieras med hjälp av fonder kopplade till handelssystemet behöver bidra till uppfyllandet av EU:s långsiktiga klimat- och energimål, främst genom att investera i förnybar energi, energieffektivisering och elinfrastruktur. Investeringar med hjälp av fonder kopplade till handelssystemet ska inte kunna gå till fossil energi.

Av EU-nämndens uppteckningar från sammanträdet (2015/16:49 § 4) framgår att statsrådet Isabella Lövin, åtföljd av tjänstemän från Regeringskansliet, informerades och samrådde inför ett möte i Europeiska unionens råd för miljö den 20 juni 2016. Statsrådet Isabella Lövin anförde följande (anförande 58):

Ordförande! En policydebatt angående översynen av EU:s handelssystem för utsläppsrätter kommer att äga rum på rådmötet på måndag.

Det här förslaget har behandlats i rådet under nästan ett år. Syftet med policydebatten är att tydliggöra vilka frågor medlemsstaterna är överens

<sup>5</sup> Ett första samråd om förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/87/EG för att främja kostnadseffektiva utsläppsminskningar och koldioxid-snåla investeringar (KOM(2015) 337) ägde rum vid EU-nämndens sammanträde den 23 oktober 2015 (2015/16:11). Utfallet av det samrådet framgår av EU-nämndens uppteckningar från sammanträdet (2015/16:11 § 1).

om i stort och vilka frågor som behöver diskuteras ytterligare under det kommande slovakiska ordförandeskapet.

Regeringens förslag till ståndpunkt redovisas i det skriftliga underlaget. Jag vill kort redogöra för de viktigaste ställningstagandena.

Vi anser att översynen av EU:s handelssystem är en oerhört viktig del av EU:s genomförande av Parisavtalet. EU kan inte låsa fast sig vid för låga ambitioner nu. Handelssystemet behöver därför utformas på ett sådant sätt att EU kan delta konstruktivt i de femåriga översynscyklerna. Dessa är bestämda i Parisavtalet, för att man ska kunna höja ambitionerna i utvecklingen.

Regeringen anser att det behövs ett stärkt handelssystem om EU ska kunna nå sina långsiktiga klimatmål på ett kostnadseffektivt sätt. Regeringen avser att betona vikten av ett stabilt och välfungerande handelssystem med starkt prissignal och som driver på för investeringar i teknik för låga utsläpp. Regeringen avser också att betona vikten av marknadsstabilitetsreserven för handelssystemets funktion och prissignal.

Vi motsätter oss kommissionens förslag om att utsläppsrätter från marknadsstabilitetsreserven ska användas efter 2021.

Regeringen avser att driva på för att gratis tilldelning till sektorer som inte är konkurrensutsatta ska upphöra, för att fokusera på tilldelningen till verkligt utsatta sektorer på ett bättre sätt.

Jag fick en fråga i miljö- och jordbruksutskottet i går om regeringens position vad gäller riktmärken. Regeringen anser att riktmärken för fri tilldelning bör uppdateras, för att spegla teknisk utveckling och skapa starka incitament för utsläppsminskningar. En viktig del i det är att det ska vara möjligt för de bästa anläggningarna att nå riktmärket.

En viktig faktor att ta hänsyn till är att den kända potentialen för utsläppsminskningar ser olika ut i olika sektorer. För sektorer med processutsläpp finns det på kort sikt begränsade möjligheter att reducera utsläppen. Skillnaderna i förutsättningar bör därför beaktas vid uppdateringen av riktmärkena.

Dessutom måste investeringar som finansieras av handelssystemets intäkter genom olika fonder bidra till EU:s långsiktiga klimat- och energimål och ej gå till fossila energislag eller fossila investeringar.

Johan Hultberg (M) anförde följande (anförande 59):

Fru ordförande! Tack, ministern, för föredragningen!

Jag välkomnar att ministern förtydligade regeringens ståndpunkt när det gäller riktmärken. Det är en synnerligen viktig fråga för Moderaterna. Det är en viktig fråga inte bara för Moderaterna utan för Sverige, för svensk industri, för svenska jobb men också för klimatet. Det är viktigt att vi har ett utsläppshandelssystem som verkligen premierar de bästa anläggningarna, så att det finns incitament för att bedriva ett ambitiöst arbete på företagsnivå och som belönar företag som gör det.

Jag har en liten kontrollfråga. Tidigare har systemet med fri tilldelning handlat om att man ska försöka ge 100 procents tilldelning till de fem procent bästa företagen inom respektive sektor. Är det ett sådant riktmarke och sådana tilldelningsprinciper som regeringen verkar för?

Fru ordförande! I övrigt anmälde Moderaterna en avvikande mening i miljö- och jordbruksutskottet i går. Det handlade om indirekta effekter, marknadsstabiliseringsmekanismer och prissignalen. Den avvikande meningen upprepar vi i dag.

Just frågan om indirekta effekter är viktig för svensk industri och för att skapa konkurrensneutralitet inom unionen. I dag är det upp till varje medlemsland att avgöra om man vill kompensera sin industri för de

indirekta effekter som utsläppshandelssystemet har på elpriserna. Sverige har valt att inte göra det.

Moderaterna tycker att det är viktigt att man kommer till rätta med det konkurrenssnedvridande systemet och får till ett system som kompenserar på EU-nivå. För svenska företag handlar det om cirka 5 miljarder kronor varje år i ökade kostnader. Det är en synnerligen viktig fråga för att stärka svensk industris konkurrenskraft och för att helt enkelt skapa sjysta spelregler inom unionen.

---

Statsrådet Isabella Lövin anförde följande (anförande 62):

När det gäller indirekta kostnader anser regeringen att effekterna av det bör bli så likvärdiga som möjligt inom EU men också att det bör göras så restriktivt som möjligt. På det sättet kan vi begränsa insatserna.

Vi vill inte se något obligatoriskt krav på medlemsstaterna att kompensera sin industri. Men vi vill att reglerna ska vara så harmoniserade som möjligt. Under diskussionerna har vi uppfattat det som att de flesta av medlemsstaterna är emot komparationer för indirekta kostnader.

När det gäller den specifika frågan hänvisar jag till experten på utsläppshandel.

Departementssekreterare Joshua Prentice anförde följande (anförande 63):

Jag finns på klimatenheten på Miljödepartementet.

Jag kan redovisa kort för nuvarande regler för riktmärken. När man tar fram riktmärken på EU-nivå – det här vet du säkert, Johan Hultberg – tittar man på alla sektorer som producerar en viss produkt och sätter riktmärket efter de 10 procent mest effektiva anläggningarna. Regeringen stöder att ansatsen att det ska vara på det sättet även fortsättningsvis. Vi tycker att det är en rimlig ansats för att sätta riktmärken.

Det innebär att de som ligger över riktmärket, de som släpper ut mer än riktmärket, får tilldelning upp till riktmärket. Men sedan behöver de köpa utsläppsrätter utöver det. För de 10 procent bästa innebär det att 5 procent av dem kommer att få mer i gratis tilldelning än de släpper ut.

Regeringen ser detta som ett viktigt incitament för sektorer att vilja bli bättre, för att de ska investera i bränslebitar, i effektiviseringar och liknande. Vi tycker att det är ett viktigt incitament som bör finnas kvar i handelssystemet även fortsättningsvis efter 2021.

Det var ett kort svar på din fråga.

Johan Hultberg (M) anförde följande (anförande 64):

Fru ordförande! Det gläder mig att det tycks finnas stor enighet om riktmärken och att det är en prioriterad fråga för regeringen.

Jag kommer att med stort intresse följa upp framgångarna som jag hoppas att regeringen kommer att skörda i frågan. Det är som sagt viktigt för klimatet men också för svensk industri.

---

Ordföranden anförde följande (anförande 71):

Då har vi klargjort det.

Har ministern något mer att tillägga på den här dagordningspunkten? Så är inte fallet.

Visst hade vi en avvikande mening från Moderaterna i de delar som var uppe på miljö- och jordbruksutskottet i går?

Johan Hultberg (M) anförde följande (anförande 72):



Precis, fru ordförande! I går lyfte Moderaterna upp fyra punkter. Det var riktmärket, indirekta effekter, marknadsstabiliseringsmekanism och prissignal.

Med dagens besked har vi inte längre någon avvikande mening när det gäller riktmärket, men de andra tre punkterna kvarstår i enlighet med den avvikande mening som vi anmälde i går.

Ordföranden anförde följande (anförande 73):

Tack för klargörandet! Då vet vi vad den avvikande meningen från Moderaterna på den här punkten innehåller.

Jag sammanfattar att det finns majoritetsstöd för regeringens här redovisade inriktning – eftersom det handlar om en riktlinjedebatt och ingenting annat.

Eftersom vi vill använda ministerns tid på ett effektivt sätt hoppar vi i dagordningen på miljörådet och går till dagordningspunkt 8, Utkast till uttalande från rådet om ratificeringen av Parisavtalet – Antagande.

### **EU-nämndens sammanträde den 29 september 2016**

Till EU-nämndens sammanträde den 29 september 2016 (2016/17:4) översände Miljö- och energidepartementet en skriftlig återrapport från mötet i Europeiska unionens råd för miljö den 20 juni 2016. I ett avsnitt som gäller förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/87/EG för att främja kostnadseffektiva utsläppsminskningar och koldioxidsnåla investeringar anges följande:

Ordförandeskapet inledde med att betona betydelsen av Parisavtalet. Översynen av EU:s utsläppshandel (ETS) var en viktig del av EU:s arbete med att genomföra Parisavtalet på ett ambitiöst sätt.

Kommissionär Cañete framhöll ett antal viktiga förhandlingsfrågor. Revidering av riktmärken för gratis tilldelning var ett exempel på en avgörande fråga. Riktmärken måste vara tekniskt nåbara men samtidigt ambitiösa för att skapa incitament för utsläppsminskningar. Utformningen av riktmärken skulle kunna påverka om den sektorsövergripande korrektionsfaktorn behöver tillämpas under perioden 2021–2030. Kommissionen noterade att förslaget om en differentierad koldioxidläckagelista (s.k. tiering) skulle kunna skapa mer komplexitet och ansåg att det var svårt att exakt bedöma hur utsatt en viss sektor är för koldioxidläckage. Översynen av EU ETS borde enligt kommissionen minska den administrativa bördan för olika aktörer och bättre anpassa den fria tilldelningen till faktiska produktionsnivåer.

Kommissionen underströk också vikten av innovationsfonden och uppmuntrade medlemsstaterna att föra en dialog med bland annat den elitintensiva industrin om vilka projekt som skulle kunna vara lämpliga för finansiering. Avslutningsvis förde kommissionär Cañete fram att medlemsstaterna måste arbeta inom ramen för Europeiska rådets beslut från oktober 2014 och att marknadsstabilitetsreserven och en eventuell översynsklausul skulle göra EU ETS tillräckligt flexibelt för EU att kunna delta i Parisavtalets femåriga översynscyklar. Diskussioner om ambitionshöjning, prisgolv och pristak gick däremot utanför ramen för Europeiska rådets beslut.

Det fanns brett stöd från medlemsstaterna för en översyn av EU ETS som var i linje med Europeiska rådets beslut från oktober 2014. Samtidigt påpekade ett antal medlemsstater att utformningen av EU ETS måste vara i linje med EU:s långsiktiga klimatmål.

Sverige betonade vikten av ett ambitiöst genomförande av EU:s 2030-ramverk och att översynen värnar om marknadsstabilitetsreservens integritet. Sverige fick stöd för denna linje av två större medlemsstater. Sverige betonade även vikten av översynen av riktmärken samt behovet av att riktmärken speglar tekniska framsteg och olika sektorers potential att minska sina utsläpp.

Det fanns brett stöd bland medlemsstaterna för fortsatt gratis tilldelning till sektorer som är utsatta för avsevärd risk för koldioxidläckage. Samtidigt bör en eventuell tillämpning av den sektorsövergripande korrektionsfaktorn undvikas i så stor utsträckning som möjligt. Medlemsstaterna hade olika uppfattningar om vilken modell för gratis tilldelning som bäst kunde möta de konkurrensutsatta sektorers [sic!] behov. Två större medlemsstater förespråkade en differentierad koldioxidläckagelista (tiering) medan en handfull andra länder gav stöd till kommissionens förslag. Ytterligare en grupp medlemsstater uttryckte stöd för ett harmoniserat system för kompensation för indirekta effekter.

En annan fråga som lyftes av flera medlemsstater var vikten av att sätta riktmärken efter senaste data. Andra medlemsstater uttryckte stöd för kommissionens förslag om en årlig nedskrivning av riktmärkena.

Flera medlemsstater lyfte behovet av en översynsklausul i handelsdirektivet. En annan grupp medlemsstater ansåg att översynen i kombination med marknadsstabilitetsreserven var tillräcklig för att EU skulle kunna delta i de femåriga översynscyklarna [sic!].

Bland medlemsstaterna rådde delade meningar om moderniseringsfonden. De medlemsstater som står för finansieringen har ett annat perspektiv än de medlemsstater som kan söka finansiering från fonden. Sverige betonade med stöd från två andra medlemsstater vikten av att investeringar i moderniseringsfonden aktivt bidrar till EU:s långsiktiga klimatmål. Ett antal övriga medlemsstater ansåg att medlemsstaterna själva borde bestämma över vilka projekt som tilldelas finansiering.

Flertalet medlemsstater betonade vikten av att minska den administrativa bördan för verksamhetsutövare i handelssystemet. En annan fråga som lyftes var frågan om genomförande och delegerade akter.

Ordföranden konstaterade att det inte fanns några frågor från ledamöterna om den skriftliga återrapporten (anförande 3 i EU-nämndens uppteckningar från sammanträde 2016/17:4 § 1). Återrapporten lades till handlingarna.

### **Informellt ministermöte och rapportering i massmedierna**

I anmälan hänvisas till en artikel med rubriken *Sweden proposes measures to strengthen carbon prices* som publicerades den 17 oktober 2016 på nyhetsbyrån Reuters webbplats. Enligt artikeln presenterade statsrådet Isabella Lövin förslag om EU:s utsläppshandelssystem vid ett informellt ministermöte som ägde rum i anslutning till ett möte i Europeiska unionens råd för miljö den 17 oktober 2016.

I anmälan hänvisas även till en artikel med rubriken *Sweden Floats Options to Strengthen EU's Ailing Carbon Market* som publicerades den 17 oktober 2016 på nyhetsbyrån Bloombergs webbplats. I artikeln anges bl.a. att statsrådet Isabella Lövin presenterade ett diskussionspapper om EU:s utsläppshandelssystem vid ett informellt ministermöte som ägde rum i anslutning till ett möte i Europeiska unionens råd för miljö den 17 oktober 2016.

### *Gällande ordning*

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

Enligt Holmberg m.fl. har det ansetts vara av värde att det införs en bestämmelse i regeringsformen om regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor. Bestämmelsen ska markera den starka ställning som riksdagen har när det gäller dessa frågor (se Holmberg m.fl., Grundlagarna [13 maj 2016, Zeteo], kommentaren till 10 kap. 10 § RF).

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.

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 [13 maj 2016, Zeteo], kommentaren till 7 kap. 14 § RO):

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

### *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 hade gjorts 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 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 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 dokumentet 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 Gaermötet 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.

Våren 2015 granskade utskottet regeringens ståndpunkt i fråga om kommissionens prioriteringar (bet. 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 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.

Våren 2016 granskade utskottet i två olika ärenden statsråds samråd med EU-nämnden (bet. 2015/16:KU20, avsnitt 2.5 och 2.6). I det ena ärendet (avsnitt 2.5) anförde utskottet bl.a. följande i sitt ställningstagande (s. 129 f.):

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.

I det andra ärendet, som redovisas i avsnitt 2.6, anförde utskottet bl.a. följande i sitt ställningstagande (s. 138):

Utskottet vill som en utgångspunkt understryka att i princip måste samma krav på förankring av tankar och idéer som läggs fram i EU-kretsen gälla,

oavsett om det sker under eller vid sidan av formella möten. Vad som framkommit i den aktuella granskningen ger emellertid enligt utskottet inte grund för någon annan slutsats än att de ståndpunkter som statsministern framförde vid det informella mötet mellan EU:s stats- och regeringschefer den 12 november 2015 var desamma som hade förankrats i EU-nämnden den 10 november 2015.

### *Promemorior från Regeringskansliet*

Genom skrivelser till Regeringskansliet begärde utskottet dels att få del av dagordningen för det informella ministermöte som ägde rum den 17 oktober 2016 och det diskussionspapper som delades av statsrådet Isabella Lövin vid det informella ministermötet, dels svar på ett antal frågor och på kompletterande frågor.

Utskottet fick den 23 februari 2017, den 21 mars 2017 och den 11 april 2017 svarspromemorior, jämte därtill fogade bilagor, som har utarbetats inom Miljö- och energidepartementet (bilaga A1.8.2–4).

De handlingar som utskottet efterfrågade har bifogats den svarspromemoria som överlämnades till utskottet den 23 februari 2017. I svarspromemoriorna anförs bl.a. följande.

Den 17 oktober 2016 genomförde Green Growth Group en ministerfrukost. Tyskland stod som värd för sammankomsten. Punkten 2 på dagordningen var en diskussion under rubriken ”EU ATS Phase 4”.

Statsrådet Isabella Lövin hade som underlag till dagordningspunkten bidragit med ett diskussionspapper om EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS). Diskussionspapperet utarbetades inom Regeringskansliet under perioden den 5–12 oktober 2016 och upprättades i formell mening när det expedierades till det tyska miljödepartementet per e-post den 12 oktober 2016.

Som svar på utskottets begäran om en redogörelse för hur de olika delarna i diskussionspapperet förhåller sig till tidigare förankrade ståndpunkter i EU-nämnden anfördes följande. Diskussionspapperets *första punkt* behandlar marknadsstabilitetsreserven, och *andra punkten* behandlar den uppskjutna auktioneringen av utsläppsrätter (s.k. backloading). Innehållet i punkterna överensstämmer med den svenska positionen om att fortsatt verka för ett stabilt, långsiktigt och välfungerande handelssystem med starkt prissignal, vilken förankrats i EU-nämnden. Den *tredje punkten* behandlar den linjära reduktionsfaktorn som bestämmer hur mycket utsläppen måste minska med varje år i handelssystemet. Innehållet i punkten överensstämmer med den svenska positionen om att EU:s handelssystem behöver utformas så att EU kan delta konstruktivt i de femåriga översynscyklerna för att höja EU:s ambitionsnivå under Parisavtalet, vilken förankrats i EU-nämnden. Den *fjärde punkten* innehåller information om regeringens möjlighet att köpa in och annullera utsläppsrätter, den s.k. utsläppsbromsen. Eftersom utsläppsbromsen är en nationell angelägenhet och inte behandlas inom ramen för förhandlingen på EU-nivå har frågan inte varit föremål för samråd med EU-nämnden.

Statsrådet Isabella Lövin presenterade diskussionspapperet i sitt muntliga inlägg vid ministerfrukosten. Hon höll sig då till ett skriftligt underlag som hon hade fått inför mötet.

Innehållet i diskussionspapperet och de muntliga inlägg som statsrådet Isabella Lövin gjorde vid det informella ministermötet överensstämde med den ståndpunkt som hade förankrats i EU-nämnden den 17 juni 2016 i fråga om kommissionens förslag om EU ETS inför mötet i Europeiska unionens råd för miljö den 20 juni 2016.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet har tidigare anfört 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 har framkommit i den aktuella granskningen ger enligt utskottet inte grund för någon annan slutsats än att de inlägg om EU ETS som ministern för internationellt utvecklingssamarbete och klimat gjorde vid det informella ministermötet var i linje med de ståndpunkter som hade förankrats i EU-nämnden.



## 2 Handläggning av vissa regeringsärenden m.m.

### 2.1 Överklagande av strandskyddsärende

#### **Ärendet**

##### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 662-2016/17), *bilaga A2.1.1*, begärs att utskottet granskar miljöminister Karolina Skogs samt Miljö- och energidepartementets hantering och agerande vid beredningen av ett överklagande av ett strandskyddsärende. I anmälan beskrivs det överklagandeärende som anmälan gäller. Enligt anmälan fattade Länsstyrelsen i Kronobergs län den 11 november 2014 beslut om ett utvidgat strandskydd till 200 meter på land runt ett flertal sjöar. Beslutet överklagades enligt anmälan inom tre veckor till regeringen av Växjö kommun, och enligt uppgift i anmälan hade det inte fattats beslut i ärendet trots att det gått två år sedan överklagandeärendet inkom till Miljö- och energidepartementet.

Anmälaren anför att miljöminister Karolina Skog i en interpellationsdebatt uppgett att det finns ett mål om att klara 75 procent av inkomna överklaganden av strandskyddsärenden inom ett år. Anmälaren påtalar att det saknas uppgift om departementet har nått sitt mål eller hur många ärenden som har en handläggningstid på över ett år. Av anmälan framgår att ministern i sitt interpellationssvar vidare uppgett att regeringen på kort tid fått in ett stort antal överklaganden, vilket påverkat handläggningstiden, och att det har tillsatts extraresurser för att arbeta ned balanserna. Anmälaren framhåller att resurserna inte kan ha varit tillräckliga då det inte finns något som tyder på att handläggningstiderna blivit kortare och menar att det inte är tillfredsställande. Det kan enligt anmälaren inte anses vara rimligt att regeringen tar mer än två år på sig för att utreda och fatta beslut i ett överklagandeärende, särskilt inte i tider då det råder bostadsbrist och brist på lämplig mark för bostäder i sjönära lägen.

Anmälaren vill att granskningen ska fokusera på dels vilka organisatoriska och andra åtgärder som har vidtagits för att korta ned handläggningstiderna, dels på om tillräckliga resurser har avsatts för att klara det uppställda målet. Anmälaren påtalar att eftersom statsministern har det övergripande ansvaret för att regeringen och Regeringskansliet har den organisation och de rutiner som krävs för en korrekt handläggning av förvaltningsärenden bör granskningen även omfatta frågan om hur statsministern har agerat för att säkerställa detta.

### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen ligger bl.a. handlingarna i ärendet i Miljö- och energidepartementet (dnr M2014/03015/Me), en promemoria som har upprättats på Miljö- och energidepartementet, *bilaga A2.1.2*, och en utfrågning med statsminister Stefan Löfven, *bilaga B8*.

## **Utredning i ärendet**

### *Gällande ordning*

#### **Strandskyddsbestämmelser**

Bestämmelserna om strandskydd regleras i 7 kap. miljöbalken (1998:808), och 2009 infördes flera nya strandskyddsregler (SFS 2009:532). Ett av målen med en förändrad strandskyddsreglering var att genom ett mer ändamålsenligt strandskydd införa lättnader för att främja utvecklingen i landsbygdsområden med god tillgång till stränder (prop. 2008/09:119). De nya bestämmelserna innebär bl.a. att beslut om utvidgat strandskydd endast får tas med hänvisning till att det behövs för att säkerställa något av strandskyddens syften. Enligt den tidigare bestämmelsen fick strandskyddet utvidgas om det behövdes för att tillgodose något av strandskyddens syften.

Lagändringarna innebar att utvidgning av strandskydd efter den 31 december 2014 endast gällde om det beslutats med stöd i den nya lagstiftningen. I samband med att lagändringarna trädde i kraft fick länsstyrelserna i uppdrag av regeringen att se över och fatta beslut om utvidgade strandskyddsområden i det egna länet. Uppdraget skulle genomföras under perioden fram till den 31 december 2014. Av propositionen framgår att ett något mera intensivt arbete var att vänta för länsstyrelserna under den senare delen av övergångsperioden. Översynen väntades i större utsträckning leda till att områden som omfattades av utvidgat strandskydd efter översynen upphörde att vara skyddade än att nya områden skulle tillkomma (prop. 2008/09:119 s. 87–88).

Enligt 7 kap. 13 § miljöbalken gäller strandskydd vid havet och vid insjöar och vattendrag. Strandskyddet syftar till att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och sedan 2009 att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten.

Strandskyddet omfattar land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd (strandskyddsområde). Länsstyrelsen får enligt 7 kap. 14 § i det enskilda fallet besluta att utvidga strandskyddsområdet till högst 300 meter från strandlinjen för att säkerställa något av strandskyddets syften. Ett beslut om att utvidga strandskyddet ska gälla omedelbart även om det överklagas.

Enligt 18 kap. 1 § miljöbalken ska regeringen efter överklagande pröva beslut av statliga myndigheter bl.a. i frågor som rör strandskyddsområden, med undantag för frågor om ersättning.

## Handläggning av ärenden

Domstolar samt författningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska, enligt 1 kap. 9 § regeringsformen (RF), i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. I förarbetena uttalades att bestämmelsen även gäller för regeringen, när den uppträder som högsta myndighet i förvaltningsorganisationen (prop. 1975/76:209 s. 138). I 7 kap. 2 § RF uttrycks ett allmänt beredningskrav när det gäller regeringsärenden. Enligt bestämmelsen ska behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter vid beredningen av regeringsärenden. 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.

Regeringen är inte en förvaltningsmyndighet i förvaltningslagens (FL) mening. Trots detta har det ansetts viktigt att regeringen i regeringsärenden följer de principer som FL ger uttryck för (Gula boken – beslut och protokoll hos regeringen, SB PM 2012:2, s. 47). Viktiga sådana principer är objektivitetsprincipen, offentlighetsprincipen och kommunikationsprincipen. Förvaltningslagen innehåller också vissa allmänna krav på hur ärenden handläggs. Enligt 7 § FL ska varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Det framgår vidare att myndigheten vid handläggningen ska beakta möjligheten att själv hämta in upplysningar och yttranden från andra myndigheter, om sådana behövs. Slutligen framhålls det att myndigheten ska sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt och att myndigheten även på andra sätt ska underlätta för den enskilde att ha med den att göra.

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

Enligt 7 kap. 1 § RF ska det finnas ett regeringskansli för att bereda regeringsärenden och för att biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet i övrigt. I detta kansli ingår departement för olika verksamhetsgrenar. Vidare framgår att regeringen fördelar ärendena mellan departementen och att statsministern bland statsråden utser chefer för departementen. I förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet fastslås att

statsministern är chef för Regeringskansliet (5 §) och vidare att det statsråd som statsministern utser enligt 7 kap. 1 § RF är chef för ett departement (6 §).

### *Tidigare granskning*

Hösten 2013 granskade utskottet bl.a. vissa överklagandeärenden vid Miljödepartementet och konstaterade att det givetvis var otillfredsställande att handläggningstiderna i ett antal ärenden var långa (bet. 2013/14:KU10 s. 26 f.). Det rörde sig i omkring hälften av ärendena om handläggningstider på mellan ett och ett halvt och drygt två år. Vidare noterades att det i några ärenden hade förflutit lång tid utan att några utredningsåtgärder vidtagits eller att lång tid förflutit mellan avslutad skriftväxling och regeringens beslut i ärendet. Utskottet framhöll att handläggningen av komplexa förvaltningsärenden kräver en effektiv och ändamålsenlig organisation och noterade att den särskilda enhet för handläggning av förvaltningsärenden som avvecklats i samband med en omorganisation vid departementet den 1 januari 2011 hade återinrättats den 1 januari 2013.

Hösten 2014 granskade utskottet bl.a. vissa överklagandeärenden (bet. 2014/15:KU10 s. 20 f.). Utskottet konstaterade att handläggningstiderna i flera fall var långa och att det i flera ärenden förekom långa tidsutdräkter utan dokumenterade handläggningsåtgärder. I sitt svar uppgav Regeringskansliet att en ansträngd arbetssituation för medarbetarna och omsättning av personal var en förklaring till de långa handläggningstiderna. Utskottet påminde om att det i en tidigare granskning framkommit att det hade återinrättats en särskild miljöprövningsenhet i Miljödepartementet i januari 2013 för att effektivisera handläggningen av förvaltningsärenden (bet. 2013/14:KU10 s. 30) och konstaterade att departementet i sitt svar uppgav att arbetet vid enheten hade präglats av en svårförutsägbar arbetsbelastning och hög personalomsättning. Utskottet framhöll att det inte är godtagbart att sådana lägen uppkommer i departementen att handläggningen av ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda fördröjs på grund av att personalsituationen inte är tillfredsställande (bet. 2001/02:KU10 s. 38). Vidare noterade utskottet vad Regeringskansliet framhöll i fråga om att vissa ärenden ställer krav på omfattande inläsning och utredning samt svåra överväganden mellan olika ansvarsområden inom regeringen och att inte alla åtgärder i ärendehandläggningen leder till in- och utgående skrivelser. Samtidigt konstaterade utskottet att granskningen visade att långa tidsutdräkter kan förekomma även i föga omfattande och till synes okomplicerade ärenden. Utskottet fann mot bakgrund av granskningen anledning att påminna om de uttalanden om snabb handläggning som gjordes i förarbetena till förvaltningslagen. Konstitutionsutskottet framhöll då att myndigheternas handläggningstider är en central fråga för de enskilda människorna men även för myndigheterna. Om behandlingen i många ärenden drar ut på tiden skapas lätt stora ärendebalanser som medför merarbete, t.ex. genom att ärendena måste läsas in av olika

handläggare. Det är dock den enskilde som blir hårdast drabbad av att ärendehandläggningen drar ut på tiden.

Hösten 2016 granskade utskottet 27 ärenden som gällde överklagande av strandskyddsbeslut vid Miljö- och energidepartementet (bet. 2016/17:KU10). Utskottet konstaterade då återigen att handläggningstiderna i flera fall var långa. I ett par ärenden förekom också långa tidsutdräcker i olika skeden av beredningen utan dokumenterade handläggningsåtgärder; i flera fall hade det gått flera månader mellan det att ett överklagande hade kommit in till det att kompletteringar begärts, och i ytterligare några ärenden hade det gått flera månader mellan avslutad skriftväxling eller den senaste dokumenterade handläggningsåtgärden och det att regeringen fattade beslut i ärendet. I sitt svar på utskottets frågor anförde departementet bl.a. att miljöprövningsenhetens arbetsbelastning alltså var svår att förutse, vilket även fortsättningsvis medförde behov av ständig prioritering och flexibilitet i enhetens arbete. Arbetssituationen lyftes även fram som en förklaring till att ärenden ibland kunde bli liggande eftersom situationen krävt att enheten prioriterat de mest angelägna frågorna. Av svaret framgick samtidigt att en ökning av antalet ärenden var förväntad och att enheten därför förstärktes med ytterligare en ärendehandläggare under 2015. Handläggningen av de överklagade besluten om utvidgat strandskydd uppgavs dock ha varit mer resurskrävande än vad som kunnat förutses.

Utskottet fann mot bakgrund av den aktuella granskningen skäl att återigen framhålla att det inte är godtagbart att sådana lägen uppkommer i departementen att handläggningen av ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda fördröjs på grund av att personalsituationen inte är tillfredsställande (bet. 2001/02:KU10 s. 38, bet. 2014/15:KU10 s. 42). Utskottet noterade att departementet i sitt kompletterande svar uppgav att enheten hade förstärkts med en tidsbegränsad anställning under 2016 och att departementet bedömde att det fanns behov av ytterligare förstärkningar på ärendesidan under de kommande budgetåren.

Utskottet påminde om att förvaltningslagens bestämmelser var principer som bör följas av regeringen och framhöll att det i synnerhet när det gäller överklagandeärenden är viktigt att hålla handläggningstiderna så korta som möjligt eftersom ärendena många gånger redan pågått under en lång tid. I den aktuella ärendetypen kan en lång handläggningstid drabba såväl enskilda som kommuner hårt. Utskottet noterade vidare att departementet uppgav att det arbetade aktivt med att korta handläggningstiderna och utskottet underströk vikten av att det arbetet fortskrider.

Utöver att framhålla betydelsen av en god personalsituation betonade utskottet att handläggningen av komplexa förvaltningsärenden kräver en effektiv och ändamålsenlig organisation. Utskottet uppmärksammade vidare att departementet i sitt svar anförde att utgångspunkten för handläggningen av överklagandeärenden är att den ska ske snabbt, effektivt och utan att rättssäkerheten eftersätts. Vidare framgick det att det alltid sker en genomläsning av samtliga ärenden när de kommer in och att ärendena därefter avgörs

i turordning i den mån det inte görs någon annan bedömning. Utskottet påtalade att genomgången av akter i den då aktuella granskningen visat att flera ärenden var komplexa, vilket också bekräftats i svaret från Regeringskansliet. Samtidigt noterade utskottet att det i granskningen fanns ärenden där den totala handläggningstiden uppgått till flera månader utan att det verkar ha krävts några omfattande handläggningsåtgärder. Mot bakgrund av den iakttagelsen anförde utskottet att det kunde finnas skäl att överväga om arbetssätten borde ses över för att skapa en så effektiv och ändamålsenlig organisation som möjligt och bl.a. skapa förutsättningar för att enkla ärenden får ett snabbt avslut. I den mån det framkommer systematiska brister i det underlag som ligger till grund för överklaganden förutsatte utskottet att åtgärder vidtas gentemot aktuella myndigheter för att så långt som möjligt säkerställa att ärendehanteringens vid dessa når upp till erforderliga krav på kvalitet och effektivitet.

### *Interpellationsdebatt*

Statsrådet Karolina Skog besvarade den 10 november 2016 en interpellation om regeringens handläggning av ett överklagande om utvidgat strandskydd (ip. 2016/17:83 av Katarina Brännström). Av svaret framgår bl.a. att den översyn som länsstyrelserna gjort av beslut om utvidgade strandskyddsområden sammantaget lett till att arealerna utvidgat strandskydd har minskat för landet som helhet. Översynen har medfört att regeringen på kort tid har fått in ett mycket stort antal ärenden där såväl kommuner som ett stort antal enskilda har överklagat länsstyrelsens beslut. Miljöministern framhöll att ärendena ofta kräver omfattande utredning av såväl formella som sakliga frågor och att de normalt berör flera olika allmänna och enskilda intressen, vilket påverkar handläggningstiden. Miljö- och energidepartementets mål är att 75 procent av nu aktuella ärenden ska vara avgjorda inom ett år från det att de inkom till departementet, men eftersom ärendena skiljer sig åt vad gäller komplexitet och omfattning varierar handläggningstiderna. Utgångspunkten för regeringens handläggning är att den alltid ska ske snabbt, effektivt och utan att rättssäkerheten eftersätts.

I den efterföljande debatten anförde miljöministern vidare att Sverige har en mycket lång kust och väldigt stora arealer som är aktuella för ett utvidgat strandskydd. Det var också förväntat att översynen skulle leda till en mycket omfattande ärendehantering. Mellan oktober 2014 och februari 2015 inkom 108 överklaganden till Miljö- och energidepartementet med anledning av den här frågan. Vidare uppgavs att det ett normalt år inkommer ungefär totalt 100 ärenden till enheten. Departementet har gjort en förstärkning på handläggarnivån för att klara av att hantera ärendena. Av miljöministerns anförande framgår också att hanteringen av den nya lagstiftningen genererat många samtal. Regeringen har en mycket aktiv dialog med den samlade kretsen länsstyrelser om vilken som är den rimliga hanteringen och hur man ska arbeta med tillämpning av lagstiftningen i enlighet med uppdragen och verka för ett

ökat bostadsbyggande. Miljöministern framhöll att regeringen är mycket tydlig med att ett ökat bostadsbyggande är högt prioriterat. Regeringen uppgavs också vara väldigt tydlig med att samtliga myndigheter ska beakta detta när man gör sina avvägningar och fattar beslut i handlägningsfrågor.

Vidare anförde Miljöministern att en försvårande omständighet för handläggningen av ärendena är att nästan alla som överklagar begär inhibition, och begäran om inhibition ska hanteras först och skyndsamt. Det är ett av skälen till att vissa ärenden blir liggande länge eftersom inhibitionerna alltid måste hanteras först. Miljöministern angav att detta var en sak som man inte förutsett. Dessutom är det väldigt sällan som det blir en inhibition, men frågan måste ändå prövas och det uppges ta väldigt mycket tid.

Miljöministern underströk att det är komplicerade frågor, inte minst för att det rör enskilda intressen på ett sätt som påverkar äganderätten, och anförde att man utifrån det stora uppdrag som den förra regeringen gav till samtliga länsstyrelser nog får acceptera att dessa svåra frågor behöver ta sin tid att pröva.

Miljöministern framhöll att det råder en omfattande process om det utvidgade strandskyddet och att regeringens uppgift är att hantera den korrekt och effektivt samt att göra kloka avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen. Miljöministern uppgav vidare att syftet med översynen var att mängden utvidgade strandskydd skulle minska och att det är en arbetskrävande reform som ändå verkar nå sitt syfte.

Miljöministern anförde vidare att en viktig sak för att förstå det som händer är att de överklaganden som når ända upp till Miljö- och energidepartementet är komplicerade och komplexa. De enkla ärendena löses längre ned i systemet. Ärendena skiljer sig mycket åt. Några av dem sticker ut genom att vara överklagande av flera olika parter, inte sällan med motsatt intention i sin överklagan, och rör flera enskilda intressen, dvs. flera fastighetsägare. De berör i juridisk mening flera allmänna och enskilda intressen och är komplexa till sin natur. De sticker ut vad gäller handlägningsärenden.

Miljöministern framhöll att arbetet har stärkts och att man gör ytterligare förstärkningar för att hålla en tillräckligt god bemanning, men anförde samtidigt att detta inte är det enda svaret. De frågor som är komplexa innebär mycket kommunikation i hela ärendet och mycket bred beredning i Regeringskansliet. De berör då flera departement.

Avslutningsvis framhöll miljöministern att regeringen arbetar mycket intensivt med dessa frågor och att man fattat beslut om ett hyfsat antal av ärendena.

### *Beredning av det aktuella överklagandeärendet*

#### **Bakgrund**

Den 11 november 2014 fattade Länsstyrelsen i Kronobergs län beslut om ett utvidgat strandskydd om 200 meter på land för 24 sjöar i Kronobergs län (dnr 515-5240-12). Det utvidgade strandskyddet fanns redan sedan tidigare beslut

från 1975 och 1979 enligt de tidigare strandskyddsbestämmelserna. Genom länsstyrelsens beslut den 11 november fastställdes att det tidigare beslutade utvidgade strandskyddet skulle fortsätta att gälla, vilket annars hade upphört den 31 december 2014. Översynen av strandskyddet gjordes på uppdrag av regeringen. Enligt länsstyrelsen förändrade beslutet ingenting i detaljplaner med upphävt strandskydd. Det nya beslutet innehåller dock bättre kartor och nya beskrivningar med motiveringar till strandskyddet. Av beslutet framkom att överklaganden skulle ha inkommit till länsstyrelsen senast den 16 december 2014.

Länsstyrelsens akt omfattar 92 sidor och innehåller utöver beslutet (13 sidor) en översiktskarta och kartor över sjöarna (48 sidor), en beskrivning av sjöarna (30 sidor) och information om hur man överklagar (1 sida).

### **Regeringskansliets handläggning**

Den 23 december 2014 inkom överklaganden av länsstyrelsens beslut om utvidgat strandskydd från Växjö kommun, sex privatpersoner och LRF Sydost.

Den 29 december 2014 beviljades Växjö kommun anstånd att senast den 31 januari 2015 komplettera sin överklagan. Kompletteringen inkom den 30 januari 2015.

Den 2 oktober 2015 inkom Växjö kommun med en skrivelse till statsrådet Åsa Romson där kommunen framhöll att det var synnerligen angeläget att ärendehantering påskyndades. Som skäl för en skyndsam hantering hänvisade Växjö kommun till att det råder bostadsbrist i kommunen och att utbyggnadsprojekt med bostäder påverkas av länsstyrelsens, enligt deras uppfattning, felaktiga beslut. Växjö kommun anförde vidare att beslutet strider mot miljöbalkens lagrum och att det därför är angeläget att ärendet prövas skyndsamt, och kommunen frågar samtidigt när regeringen avser att fatta beslut i ärendet.

Den 9 oktober 2015 besvarades kommunens skrivelse. Av den utgående skrivelsen framgår att miljöprövningsenheten vet att det är betydelsefullt för kommunen och övriga aktörer att få ett snabbt avgörande i den här typen av ärenden. Miljöprövningsenheten eftersträvar att handlägga ärendena snabbt och effektivt utan att rättssäkerheten eftersätts.

När det gäller turordningen på ärendena framgår att huvudprincipen är att de bör avgöras i den ordning som de inkom till Miljö- och energidepartementet. Departementet uppger vidare att det har noterat önskan om att ärendet ska prioriteras och skälen till detta. Vidare framgår att departementets avsikt är att ärendet ska avgöras så fort som möjligt men att det inte vid tidpunkten går att ange något datum för regeringens kommande beslut.

Den 17 maj 2016 begärde departementet in kompletteringar i ärendet. I två fall rör dessa möjligheten att inkomma med uppgift om de ytterligare fastigheter som överklagan rör. I ett fall besvaras ett önskemål om att syn ska hållas på platsen med att det genom en skrivelse meddelas att det i regel inte anordnas syn på platsen och att bedömningen har gjorts att det för närvarande



inte är aktuellt att hålla syn på platsen. I skrivelsen ombeds den överklagande att slutföra sin talan.

I ett fjärde fall ombeds den överklagande att inkomma med fullmakt att företräda övriga syskon, uppgifter om de ytterligare fastigheter som överklagandet rör och en egenhändig namnteckning på en bifogad kopia av överklagandeskrivelsen. Slutligen begärs i ett fall en komplettering som visar på den rättsliga grunden för att ha rätt att överklaga beslutet, vissa behörighetshandlingar som visar på rätten att företräda i ärendet och egenhändig namnteckning.

Samtliga kompletteringar skulle vara inkomna senast den 7 juni 2016.

Den 31 maj respektive den 8 juni 2016 inkom kompletteringar från två privatpersoner. Den 13 juni beviljas en överklagande anstånd att inkomma med komplettering trots att slutdatumet passerats, detta eftersom den utgående skrivelsen skickats till en adress som inte längre var aktuell. I en ny utgående skrivelse den 14 juni 2016 begärdes kompletteringar in senast den 15 juli 2016. En utgående skrivelse skickades även till ytterligare en överklagande som inte inkommit med komplettering med motsvarande förlängda tidsfrist.

Inga ytterligare skrivelser inkom i ärendet, och inga andra handläggningsåtgärder finns dokumenterade i akten.

Regeringskansliets akt omfattar utöver de handlingar som finns i länsstyrelsens akt 40 sidor, varav 20 sidor är överklaganden, 10 sidor är inkomna kompletteringar, 3 sidor är inkomna skrivelser i övrigt och 8 sidor är utgående skrivelser.

Den 8 december 2016 fattade regeringen beslut i ärendet (dnr 662-2016/17). Regeringen beslutade att inte ta upp överklagandet från LRF Sydost till prövning eftersom organisationen inte inkommit med några handlingar som styrker organisationens rätt att föra talan i beslutet. I övrigt avlog regeringen överklagandena. När det gäller delgivningen av beslutet konstaterade regeringen att länsstyrelsen delgett klagande föreläggandet att yttra sig över förslaget på föreskrivet sätt. Därtill konstaterade regeringen att det har genomförts samråd med kommunen innan beslutet fattades. Det finns därmed inte mot bakgrund av vad klagandena anfört om ärendets handläggning hos länsstyrelsen skäl att upphäva beslutet. Regeringen delade vidare länsstyrelsens bedömning att de berörda områdena har sådana värden att det är motiverat att utvidga strandskyddet enligt länsstyrelsens beslut för att långsiktigt trygga allemansrättslig tillgång till strandområdena och för att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet. Regeringen uppgav att en proportionalitetsbedömning har gjorts enligt 7 kap. 25 § miljöbalken för de aktuella områdena. Vid en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen fann regeringen sammantaget att det inte framkommit några omständigheter som utgör skäl att ändra länsstyrelsens beslut.

Den totala handläggningstiden för ärendet uppgår till ca 2 år. Genomgången av akten visar att det gick drygt 1 år och 4 månader från det att överklagandet kom in till dess att departementet begärde in kompletteringar m.m. Tiden för att inkomma med kompletteringar förlängdes med drygt 7 veckor som en följd

av ett beviljat anstånd på grund av att skrivelsen inte nått fram till rätt adress. Efter det att den senaste kompletteringen inkommit gick det därefter drygt 6 månader innan regeringen fattade beslut i ärendet.

Som framgått handlar kompletteringarna bl.a. om att styrka rätten till att överklaga beslutet. Det inkom inga omfattande handlingar som en konsekvens av de begärda kompletteringarna.

### *Promemoria från Regeringskansliet*

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

- Vad är skälet till att det gått drygt 1 år och 4 månader från det att överklagandena inkom till departementet till dess att de överklagande ombads att inkomma med kompletteringar m.m.?
- Vad är skälet till att det dröjer ca 6 månader från det att den sista kompletteringen inkommer och regeringens beslut i ärendet?
- Som framgår av promemorian granskade utskottet överklaganden av strandskyddsbeslut vid Miljö- och energidepartementet inom ramen för höstens granskning 2016. Utskottet anförde då bl.a. att det kan finnas skäl att överväga om de nuvarande arbetssätten bör ses över för att skapa en så effektiv och ändamålsenlig organisation som möjligt och bl.a. skapa förutsättningar för att enkla ärenden får ett snabbt avslut. Har departementet vidtagit eller avser departementet att vidta några åtgärder när det gäller arbetssätten för strandskyddsärenden?
- Vid den granskning som utskottet genomförde 2016 framkom att personalsituationen varit ansträngd på enheten och utskottet noterade att departementet i sitt kompletterande svar uppgav att dess bedömning var att det finns behov av ytterligare förstärkningar under de kommande budgetåren. Har det skett ytterligare förstärkningar? Hur ser departementets bedömning av personalsituationen ut i dag?
- Vilka eventuella övriga organisatoriska och andra åtgärder har departementet och regeringen vidtagit för att korta ned handläggningstiderna för dessa ärenden utöver det som framkommer av svaret på fråga 3 och 4?
- Har departementschefen respektive Regeringskansliets chef informerats om situationen vid den aktuella enheten och de handläggningstider som råder?
- Vilka kommentarer i övrigt föranleder de i promemorian gjorda iakttagelserna?

Som svar översändes den 7 mars 2017 en promemoria upprättad inom Miljö- och energidepartementet (bilaga A2.1.2). Av promemorian framgår att det under 2016 inkom ytterligare 213 ärenden till miljöprövningsenheten, varav 75 ärenden gällde överklagade beslut om strandskydd. Departementet anför att det påbörjades en inläsning och viss utredning i det aktuella ärendet då det

kom in den 23 december 2014. Vidare framhåller departementet att det faktum att det periodvis inte finns registrerade in- och utgående skrivelser i ärendet inte betyder att ärendet inte var föremål för hantering. Departementet påminner om att ärendet rör ett överklagat beslut om utökat strandskydd i hela Kronobergs län och anför att ärenden som avser överklagade beslut om utökat strandskydd vanligtvis är begränsade till en kommun. Det överklagade beslutet är således enligt departementet omfattande. Tidsutdräkten innan en begäran om komplettering skickades uppges vidare delvis förklaras med det stora inflödet av ärenden särskilt runt årsskiftet 2014/15, vilket gjorde att den initiala hanteringen av många ärenden tog längre tid än vad som annars skulle ha varit fallet. Arbetsituationen vid tidpunkten har enligt vad som anförs krävt att enheten prioriterade de mest angelägna frågorna, och detta är ytterligare en orsak som bidragit till tidsutdräkten. I ärenden om utvidgat strandskydd förekommer inte sällan inhibitionsyrkanden och interimistiska yrkanden som ges förtur. Om det framkommer likartade formella felaktigheter i flera ärenden så samordnas även prövningen av dessa ärenden. Detta medför att handläggningstiden i andra ärenden kan påverkas.

Vad gäller skälet till varför det dröjer ca 6 månader från det att den sista kompletteringen inkommer och regeringens beslut i ärendet framhåller departementet att det aktuella ärendet var komplext och att ytterligare bedömningar behövde göras efter avslutad skriftväxling. Gemensamberedningen av beslutet påbörjades därefter inom Regeringskansliet den 1 november 2016, varefter regeringen fattade slutligt beslut i ärendet den 8 december 2016.

Av svarspromemorian framgår vidare att konstitutionsutskottets ställningstagande från hösten 2016 studeras närmare i Regeringskansliet och att Miljö- och energidepartementet har för avsikt att ingående överväga frågan om prioriteringar och arbetssätt mellan olika ärendekategorier. Departementet framhåller samtidigt att det är en mycket begränsad andel av miljöprövningsenhetens ärenden som är av så enkel karaktär att det förhållandet skulle kunna motivera ett tydligt avsteg från den grundläggande principen att ärendena ska avgöras i den ordning de kommit in.

När det gäller personalsituationen vid enheten anför departementet att det har genomförts flera rekryteringar för att man ska kunna handlägga den ökade ärendemängden snabbt, effektivt och rättssäkert. Den aviserade förstärkningen med en tillsvidareanställning har genomförts fr.o.m. den 1 december 2016. En omprioritering inom enheten har därutöver inneburit att ytterligare en handläggare kan arbeta med strandskyddsärenden under 2017, och departementet anför att ytterligare förstärkningar av ärendehantering kommer att genomföras under 2017.

Frågan om förändrade arbetssätt för att effektivisera handläggningen uppges vara ständigt aktuell. Berörda handläggare och chefer i Miljö- och energidepartementet träffas regelbundet för informationsutbyte och diskussion om arbetssätt och rättsliga frågor.

Av svaren framgår avslutningsvis att både miljöministern och statsministern känner till situationen vid den aktuella enheten och de handläggningstider som råder.

### *Utfrågning med statsminister Stefan Löfven*

Utskottet höll den 8 maj 2017 en utfrågning i ärendet med statsminister Stefan Löfven (bilaga B8). Löfven anförde följande i sitt inledningsanförande:

I det här granskningsärendet har konstitutionsutskottet ställt frågor om handläggning av strandskyddsärende vid Miljö- och energidepartementet. Det har då riktats särskilt fokus mot ett enskilt ärende som gäller överklagande av ett beslut om utvidgat strandskydd i Kronobergs län.

Konstitutionsutskottet har i ett antal höstgranskningar uppmärksammat handläggningen av förvaltningsärenden i Miljö- och energidepartementet. Utskottets belysning av Regeringskansliets ärendehantering är av stort värde, och utskottets ställningstaganden har beaktats inom verksamheten.

Som chef för Regeringskansliet har jag det övergripande ansvaret för att myndighetens arbete är organiserat på så sätt att vi klarar av att leva upp till förvaltningslagens krav på handläggning av förvaltningsärenden. Det innebär att jag har ansvaret för att säkerställa att det inom Regeringskansliet finns väl fungerande rutiner och arbetssätt samt en ändamålsenlig resursfördelning. Inom respektive departement är det departementschefen som beslutar om hur verksamheten närmare ska prioriteras och hur tilldelade resurser ska fördelas.

När det gäller Miljö- och energidepartementets hantering av förvaltningsärenden har jag förtroende för att miljöministern har prioriterat och planerat verksamheten inom departementet på bästa sätt.

Det aktuella ärendet har handlagts vid miljöprövningsenheten i Miljö- och energidepartementet. Miljöprövningsenhetens huvudsakliga uppgift är att handlägga förvaltningsärenden. Enheten ansvarar framför allt för regeringens handläggning av miljöbalksärenden. Det kan handla om prövning av stora infrastrukturanläggningar som Ostlänken, kärnenergianläggningar som det kommande slutförvaret för kärnbränsle eller flera typer av områdesskydd, bland annat strandskydd.

Den 1 juni 2009 trädde nya ändringar i kraft i miljöbalken gällande strandskydd, och till följd av ändringarna fick miljöprövningsenheten under slutet av 2014 och början av 2015 in ett mycket stort antal ärenden. Det aktuella ärendet kom in till enheten i samband med den ökade ärendetillströmningen.

Ärendetillströmningen var förväntad, men handläggningen av ärendena visade sig vara mer resurskrävande än vad Miljö- och energidepartementet hade kunnat förutse. Ett stort antal ärenden har behövt skickas tillbaka till länsstyrelserna för ny handläggning, vilket har lett till att länsstyrelserna i flera fall fattat nya beslut som också har överklagats.

Detta har medfört att den stora tillströmningen av överklagade strandskyddsbeslut under 2014 och 2015 även fortsatte under 2016. Flertalet av dessa ärenden är komplexa och kräver omfattande och noggrann utredning. I ärendena förekommer också ofta brådskande yrkanden som måste ges förtur. Allt detta påverkar ärendenas handläggningstider.

När det sedan gäller detaljer kring handläggningstiden för det aktuella ärendet får jag hänvisa till det skriftliga svar som getts in till utskottet av Miljö- och energidepartementet och till ansvarigt statsråd.

Miljö- och energidepartementet har successivt förstärkt handläggningen av strandskyddsärenden för att kunna handlägga den ökade ärendemängden snabbt, effektivt och utan att rättssäkerheten

eftersätts. Miljöprövningsenheten har fått utökade resurser, och en omprioritering har skett så att fler handläggare arbetar med strandskyddsärenden.

Därutöver är frågan om förändrade arbetssätt i syfte att effektivisera handläggningen ständigt aktuell inom Miljö- och energidepartementet och inom Regeringskansliet i övrigt. Miljö- och energidepartementet har under verksamhetsplaneringen fört fram behov av förstärkningar avseende ärendehandläggningen, och det har också beaktats vid fördelningen av resurser mellan departementen.

I svaret på en fråga om att långa handläggningstider i ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda kan förorsaka otrygghet och personligt lidande och kanske också ekonomiska förluster framhöll statsministern bl.a. att det naturligtvis inte finns någon annan ambition hos departementet, eller Regeringskansliet i dess helhet, än att ärenden ska hanteras så snabbt och effektivt som möjligt, utan att ge efterkall på rättssäkerheten. Det förekommer med jämna mellanrum möten och genomgångar av besluten och handläggningen för att diskutera om det går att effektivisera handläggningen. Departementet har också inkommit till Statsrådsberedningen med en förfrågan om ökade resurser, vilket också har tilldelats departementet.

Vidare anförde statsministern att det aktuella överklagandeärendet kom in i samband med det stora inflödet av strandskyddsärenden runt årsskiftet 2014/15. Under knappt ett halvår kom det in ett hundratal ärenden, i jämförelse med endast några enstaka ärenden per år vilket hade varit fallet tidigare. Det aktuella ärendet var komplext och omfattande eftersom det avsåg hela Kronobergs län, och det dessutom var ovanligt många som överklagade. Arbetsituationen krävde då att enheten prioriterade de mest angelägna frågorna, och till dem hör bl.a. intermistiska yrkanden och s.k. inhibitionsbeslut, som alltid ges förtur.

På en fråga om i vilken turordning ärendena handläggs och om man bör titta över en prioritering av ärendena redan när de kommer in, anförde statsministern att departementet med anledning av konstitutionsutskottets tidigare granskning har tittat på om man skulle kunna hantera de enkla ärendena först. Antalet enkla ärenden uppges vara ganska litet och det skulle därmed inte göra så stor skillnad för handläggningen av ärendena. Inhibitionsyrkanden och intermistiska yrkanden måste dock ges förtur.

Frågor om den förra regeringens och den nuvarande regeringens förberedelse och beredskap inför det stora inflödet av ärenden togs upp. I sina svar anförde statsministern att miljöprövningsenheten var borta under ett tag men inrättades igen den 1 januari 2013. Regeringen, både den förra och den nuvarande, har successivt fattat beslut om att tillskjuta resurser under ett flertal år. Vid årsskiftet 2014/15 ökade antalet strandskyddsärenden dramatiskt. Även om mängden kunde ha förutsetts var det enligt departementet svårt att förutse komplexiteten i de olika överklagandena, det som handlar om intermistiska beslut och så vidare. Departementet har inkommit med äskanden om utökade resurser, och dessa har också tillgodosetts. Ett problem som statsministern pekade på i sammanhanget är att rekryteringen inte alltid är helt

lätt eftersom det krävs rätt kompetens. Statsministern framhöll också att man går igenom ärendebalansen med alla expeditionschefer för att se vad som kan göras ytterligare för att effektivisera handläggningen.

På frågor om förstärkningar vid den aktuella enheten ville statsministern inte i detalj ange hur många det innebär på heltid, deltid, tillsvidare eller visstid. Enligt uppgift från departementet avser man att rekrytera ytterligare en person 2017, men den rekryteringen är ännu inte gjord.

Statsministern uppgav som svar på en fråga om förstärkningarna som gjorts har lett till att handläggningstiderna minskat. Den genomsnittliga handläggningstiden är knappt ett år och två månader. Detta är inte i enlighet med målsättningen om ett år, men det går åt rätt håll. Departementet har en tydlig målsättning, och handläggningstiderna ska förkortas.

Som svar på en fråga om regeringen har prioriterat förvaltningsärenden tillräckligt högt svarade statsministern att regeringens sätt att hantera förvaltningsärenden är uppe för diskussion för att hela tiden eftersträva att handläggningen blir så effektiv och snabb som möjligt utan att göra avkall på rättssäkerheten. Statsministern framhöll att arbetet med förvaltningsärenden och hur handläggningen av dessa kan effektiviseras naturligtvis är en viktig del av Regeringskansliets arbete. Det är han som chef för Regeringskansliet som har det övergripande ansvaret, och i det ligger att se till att det finns rutiner och arbetssätt som gör att det görs ständiga förbättringar och ändamålsenliga resurser.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet har vid upprepade tillfällen vid tidigare granskningar av överklagandeärenden vid det aktuella departementet och den aktuella enheten uttalat att det givetvis är otillfredsställande med långa handläggningstider. Utskottet konstaterar att situationen vid miljöprövningsenheten har varit ansträngd under flera år. Enheten avvecklades den 1 januari 2011 för att sedan återinrättas två år senare. Personalomsättningen har därefter varit hög och arbetsbelastningen har varit svår att förutsäga, framför allt när det gäller komplexiteten i de ärenden som hanteras. Ärendenas komplexitet ställer också höga krav på kompetensen hos de handläggare som arbetar vid enheten, vilket uppges vara ett problem vid rekryteringen då det kan vara svårt att hitta personer med rätt kompetens. Utskottet vill återigen påminna om vad det tidigare anfört att det inte är godtagbart att sådana lägen uppkommer i departementen att handläggningen av ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda fördröjs av personalsituationen. I synnerhet när det gäller överklagandeärenden är det viktigt att hålla handläggningstiderna så korta som möjligt eftersom ärendena många gånger redan pågått under en lång tid. Som utskottet tidigare konstaterat kan den långa handläggningstiden i den aktuella ärendetypen drabba såväl enskilda som kommuner hårt. Utskottet vill därför än en gång understryka vikten av att arbetet med att korta handläggnings-

tiderna fortskrider. Det gäller arbetet med såväl att se till att det finns tillräckliga resurser som en ändamålsenlig organisation för att skapa en så effektiv handläggning av ärendena som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Av granskningen, och tidigare granskningar, framkommer att en ökning av antalet ärenden var förväntad och att enheten successivt har förstärkts. Samtidigt framkommer att komplexiteten i ärendena var svår att förutsäga och att handläggningen varit mer resurskrävande än vad som hade kunnat förutses. På grund av lagändringen 2009 och det därpå följande översynsuppdraget till länsstyrelserna ökade antalet ärenden dessutom kraftigt vid årsskiftet 2014/15, och därtill har det förekommit ett stort antal yrkanden om inhibition och intermistiska yrkanden som måste ges prioritet. Utskottet vill understryka vikten av att det vid lagändringar och beslutade översyner som bedöms medföra en ökad ärendetillströmning, som i det aktuella fallet, genomförs gedigna analyser av resursbehovet för att så långt det är möjligt bereda organisationen på att kunna ta hand om den ökade ärendemängden och därmed hålla nere handläggningstiderna. Visar det sig att resursbehovet blir större än väntat måste åtgärder för att möta upp behovet vidtas skyndsamt. Det ankommer på departementschefen och, ytterst, Regeringskansliets chef att hantera detta. I det aktuella fallet gäller detta både den nuvarande och den tidigare regeringen.

När det gäller det aktuella överklagandeärendet konstaterar utskottet att det gick drygt 1 år och 4 månader från det att överklagandeärendet kom in till det att det begärdes kompletteringar. En sådan tidsåtgång är enligt utskottet inte acceptabel. Granskningen ger inte anledning till något ytterligare uttalande från utskottets sida.

## 2.2 Rekrytering av en statssekreterare vid Utbildningsdepartementet

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1469-2015/16), *bilaga A2.2.1*, begärs att konstitutionsutskottet granskar statsrådet Helene Hellmark Knutssons beredning av ett regeringsärende.

I anmälan anförs att Universitetskanslersämbetet i dag ansvarar för en övergripande extern granskning av kvaliteten på utbildningarna vid universitet och högskolor. Regeringen har i skrivelse 2015/16:76 aviserat att den avser att avskaffa detta system. I stället ska varje lärosäte utvärdera sig självt. Staten ska framöver i första hand utvärdera högskolornas egna system för kvalitetsutvärdering.

Den som näst högskoleministern blir den högsta ansvariga för att genomföra avvecklingen av dagens system är Karin Röding, statssekreterare åt Helene Hellmark Knutsson. Karin Röding kommer närmast från uppdraget som rektor vid Mälardalens högskola, vilket hon var 2011–2016.

Mälardalens högskola visar påtagligt sämre siffror än genomsnittet i de nationella kvalitetsutvärderingar som Universitetskanslersämbetet gjort. I ett rättsfall har en amerikansk student stämt Mälardalens högskola och begärt återbetalning av studieavgifter eftersom hon menar att undervisningen var direkt undermålig. När statsrådet Helene Hellmark Knutsson fick en skriftlig fråga (2014/15:451) i riksdagen om möjligheten för en student att få ekonomisk kompensation om en avgiftsbelagd högskoleutbildning inte håller måttet anförde statsrådet följande:

Det aktuella ärendet om återbetalning av studieavgift vid Mälardalens högskola har nu blivit föremål för prövning i domstol.

Regeringen avvaktar därför utgången i målet och avser att följa frågan noggrant.

I anmälan framförs att den som numera har det yttersta tjänstemannaansvaret för regeringens bevakning av frågan är således samma person som fram till nyligen var den högsta företrädaren för en av parterna i det rättsfall som nu ska följas för regeringens räkning. Detta ärende väcker principiella frågor om hur regeringens beredning vid anställning av statssekreterare eller motsvarande chefsposition ska ske. En analys av hur beredningskravet ska uppfyllas i sådana rekryteringsärenden vore av stort vägledande intresse. Anmälaren begär därför att konstitutionsutskottet granskar statsrådet Helene Hellmark Knutssons beredning av den aktuella rekryteringen i ljuset av de omständigheter som redovisas i anmälan.

### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. svarspromemorior från Utbildningsdepartementet, *bilaga A2.2.2–3*.

## **Utredning i ärendet**

### *Gällande ordning*

#### **Regeringsformen**

Vid beredningen av regeringsärenden ska, enligt 7 kap. 2 § regeringsformen (RF), 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.

Enligt 12 kap. 5 § första stycket 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 avseende endast ska fästas vid sakliga grunder, såsom förtjänst och



skicklighet, vid beslut om statliga anställningar vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen. 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 avses lämpligheten för befattningen, ådagalagd 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 därvid 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).

### **Förvaltningslagens regler om jäv**

I förvaltningslagen (1986:223) finns regler om jäv inom statsförvaltningen. Av 11 § första stycket 1 förvaltningslagen framgår att den som ska handlägga ett visst förvaltningsärende är jävigt om saken angår honom eller henne själv eller hans eller hennes make, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom eller henne själv eller någon närstående. Av 11 § första stycket 2 följer att den som ska handlägga ett ärende är jävigt om han, hon eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång. Den som ska handlägga ett ärende är jävigt enligt 11 § första stycket 3 om ärendet har väckts hos myndigheten genom överklagande eller underställning av en annan myndighets beslut eller på grund av tillsyn över en annan myndighet och han tidigare hos den andra myndigheten har deltagit i den slutliga handläggningen av ett ärende som rör saken. I 11 § första stycket 5 anges att den som ska handlägga ett ärende är jävigt om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet.

En person är således jävigt när denne har ett sådant rättsligt intresse i saken att han eller hon är att beteckna som part i ärendet eller tillhör den krets av personer som har rätt att överklaga beslut i ärendet även om saken inte angår honom eller henne så nära att han kan betecknas som part i beslutsinstansen (sakägarjäv). Vidare är det enligt första punkten fråga om jäv om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för handläggarens faktiska intressen i ärendet (till skillnad från dennes rättsliga intresse i saken). Denna typ av jäv går under beteckningen intressejäv.

Från jäv kan, enligt 11 § andra stycket, bortses när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse. Formellt sett inskränker inte bestämmelsen de jävsgrunder som nämns i första stycket, men regeln innebär att förekomsten

av jäv i sådana fall inte ska ge upphov till någon verkan. Även om det i ärendet är tal om en sådan omständighet som enligt första stycket formellt ligger till grund för jäv ska det således vara möjligt att bortse från denna om frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse. Av ordet ”uppenbarligen” framgår att jäv i tveksamma fall bör beaktas.

I 12 § förvaltningslagen behandlas verkan av jäv. Huvudregeln är att den som är jävig varken får vidta någon förberedande åtgärd eller delta i ärendets avgörande. Från denna regel medges undantag t.ex. när en åtgärd måste vidtas och detta inte utan olägligt uppskov kan ombesörjas av någon annan.

### **Regler om statssekreterare**

I skrivelsen 1994/95:225 Förmåner för statssekreterare vid regeringsskifte lämnade regeringen en redovisning av en överenskommelse mellan riksdagspartierna om förmåner och skyldigheter för statssekreterare i samband med regeringsskiftet m.m. I skrivelsen anförs att politiseringen av statssekreterarkretsen först under slutet av 1970-talet kunde sägas vara genomförd. Vidare uttalas i skrivelsen att befattningen som statssekreterare är både politiskt och administrativt betydelsefull. I ett svar till konstitutionsutskottet i en granskning våren 2004 anfördes att regeringens uppfattning, såsom den kom till uttryck i skrivelsen, ligger fast (bet. 2003/04:KU20 s. 149 f.).

Enligt 23 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet leds arbetet inom ett departement närmast under departementschefen och övriga statsråd i departementet av statssekreteraren. Enligt 34 § beslutar regeringen om anställning av statssekreterare.

### *Det aktuella ärendet*

Karin Röding utsågs till statssekreterare i januari 2016. Hon kom närmast från Mälardalens högskola, där hon varit rektor sedan 2011.

### **Kvalitetssäkring av högre utbildning**

Regeringen överlämnade i december 2015 skrivelsen Kvalitetssäkring av högre utbildning till riksdagen, vilken behandlades av riksdagen i mars 2016 (skr. 2015/16:76). I skrivelsen presenterar regeringen bedömningar när det gäller ett nytt nationellt kvalitetssäkringssystem för högre utbildning. Regeringen bedömer att de granskningar som Universitetskanslersämbetet ansvarar för bör beakta lärosätenas eget kvalitetssäkringsarbete i ökad utsträckning. Universitetskanslersämbetets granskningar bör vara inriktade både på kontroll av resultat och på kvalitetsutveckling av högre utbildning.

Proposition 2016/17:50 Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft överlämnades till riksdagen i november 2016. I propositionen anförs att det i det nya nationella kvalitetssäkringssystemet för högre utbildning ingår att Universitetskanslersämbetet ska genomföra granskningar av lärosätenas kvalitetssäkringsarbete. Universitetskanslersämbetet har i uppdrag av regeringen att vidareutveckla och genomföra det nya systemet för kvalitetssäkring (U2016/01349/UH).

### **Mål om återbetalning av studieavgift**

En amerikansk medborgare yrkade ersättning från Mälardalens högskola eftersom hon var missnöjd med utbildningens kvalitet. Västmanlands tingsrätt förpliktigade i en dom i juni 2016 Mälardalens högskola att återbetala de studieavgifter som den amerikanska medborgaren hade erlagt. Tingsrätten hänvisade till att Universitetskanslersämbetet 2013 fann att den aktuella utbildningen inte höll måttet, då fyra av fem examensmål inte uppnåtts och högskolans rätt att meddela examen ifrågasattes.

Mälardalens högskola överklagade till Svea hovrätt, som har prövat fallet. I en dom som meddelades den 6 april 2017 ändrades tingsrättens dom endast på det sättet att högskolan ska återbetala hälften av det yrkade beloppet (och inte hela beloppet, som tingsrättens dom innebar).

Mälardalens högskola överklagade domen från Svea hovrätt till Högsta domstolen den 3 maj 2017. För att Högsta domstolen ska pröva målet krävs att målet får prövningstillstånd.

### *Tidigare granskning*

Våren 2015 granskade utskottet hanteringen av en anställning av statssekreterare i Miljödepartementet (bet. 2014/15:KU20 s. 136 f.). Utskottets ställningstagande rörde frågor om rättelser av uppgifter i dokument på regeringens webbplats och inte frågor specifikt om statssekreterare.

Våren 2009 granskade utskottet kulturministerns ansvar för och handläggning av en uppkommen situation på Kulturdepartementet (bet. 2008/09:KU20 s. 298 f.). Situationen bestod enligt anmälan av delikatessjäv i presstödsfrågan för en statssekreterare genom att statssekreteraren var gift med en ledamot i Svenska Dagbladets styrelse. I anmälan anfördes vidare att ansvaret för frågorna om presstöd, sedan förhållandet uppmärksammats i pressen den 20 november 2008, fördes över till en statssekreterare på Justitiedepartementet.

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

I ett svar från Regeringskansliet i granskningen anfördes att det i avsnitt 6 i de etiska riktlinjer för Regeringskansliet som beslutades i februari 2004 finns en redogörelse för reglerna om jäv och riktlinjer i jävsituationer. Där hänvisas bl.a. till Statsrådsberedningens riktlinjer Jäv och bisysslor i tjänsten som statsråd (PM 1987:2), där även frågor om jäv för statssekreterare behandlas.

I sitt ställningstagande uttalade utskottet att förvaltningslagen formellt inte är tillämplig på regeringsärenden. Enligt utskottets mening är det emellertid mycket viktigt att bestämmelserna för jäv följs i Regeringskansliet. Jävsreglerna gäller den person som ska ta sådan befattning med ärendet att han

eller hon kan tänkas inverka på utgången genom att obehörigen gynna eller missgynna någon. Från jäv kan enligt förvaltningslagen bortses när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse. Om det är risk att det finns någon omständighet som kan rubba förtroendet för att ett ärende handläggs på ett opartiskt sätt är det enligt utskottets mening angeläget att Regeringskansliet vidtar åtgärder för att motverka detta. Utskottet konstaterade att kulturministern i ett tidigt skede kände till den situation som kunde anses grunda jäv. Enligt utskottets mening borde åtgärder genast ha vidtagits när frågan om jäv uppkommit. Så skedde inte. Statsrådet bär ansvaret för detta.

Våren 2008 granskade utskottet, som en del av granskningar av försäljningen av vissa statligt ägda bolag, utnämningen av statssekreterare Urban Funered (bet. 2007/08:KU20 s. 94 f.). Det skriftliga beslutsunderlag som fanns i regeringsärendet om att utnämna Funered utgjordes av Funereds meritförteckning. Anställningsbeslutet bereddes enligt ett svar från Regeringskansliet till utskottet på sedvanligt sätt med statsministerns statssekreterare. Statsrådet Odell informerade statsministern om den tilltänkta anställningen. Utskottet gjorde följande ställningstagande (bet. 2007/08:KU20 s. 143):

Utnämningen av Urban Funered till statssekreterare skedde ett par veckor före det beslut den 27 september 2007 av Finansinspektionen 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 Finansinspektion och det fanns inga uppgifter inom Regeringskansliet som tydde på att Finansinspektionens beslut skulle vara diskvalificerande för Urban Funered. Utskottet, som dock noterar 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, finner att granskningen inte visat annat än att utnämningen av Urban Funered till statssekreterare skett i enlighet med gällande regler.

Våren 2005 granskade utskottet försvarsminister Leni Björklunds handlande eller underlåtenhet att handla för att undvika att en jävssituation uppkom inom Försvarsdepartementet (bet. 2004/05:KU20 s. 118 f.). Frågan gällde en begäran från Försvarets materielverk om undantag från vissa lagregler om offentlig upphandling, som regeringen har möjlighet att besluta. Begäran avsåg ett medgivande om att verket bl.a. skulle hos Kockums AB Karlskronavarvet få upphandla vissa tjänster som gällde marinens korvetter. Regeringen beslutade om det begärda medgivandet. Föredragande statsråd var Leni Björklund. Beslutet kontrasterades av en departementssekreterare, som var son till vice ordföranden i Kockums.

Utskottet uttalade följande i sitt ställningstagande:

Enligt utskottets mening är det mycket viktigt att jävsbestämmelserna följs i Regeringskansliet. Ingen skall delta i handläggningen av ett ärende om det finns omständigheter som riskerar kunna leda till att förtroendet till opartiskhet rubbas. För att förebygga risken för att jäv uppstår är det angeläget att Regeringskansliet bl.a. beaktar vikten av kunskaper i

förvaltningsrätt i samband med rekrytering och erbjuder vidareutbildning i förvaltningsrätt.

Det är otillfredsställande att beslut fattats i ett ärende som handlagts av en jävig tjänsteman. Med hänsyn till att försvarsministern inte kände till jävsförhållandet och inte heller hade skäl att anta att jäv förelåg när beslutet fattades i det aktuella ärendet kan hon emellertid inte kritiseras för att jäv förelåg. Enligt utskottets mening var det en lämplig åtgärd av försvarsministern att begära att chefer och handläggare på Försvarsdepartementet informeras om jävsbestämmelserna efter att händelsen blev känd för henne.

I granskningsbetänkande 1993/94:KU30 (s. 10 f.) redovisade utskottet uppgifter om politiskt tillsatta tjänstemän. Utskottet framhöll därvid att varje statsråd borde ha en stor frihet att tillsätta politiskt sakkunniga och bestämma deras arbetsuppgifter.

### *Promemorior från Regeringskansliet*

#### **Svarspromemoria den 9 februari 2017**

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

- Vilka regler och riktlinjer gäller vid rekrytering och utnämning av statssekreterare?
- Hur tillämpades dessa regler och riktlinjer vid rekrytering och utnämning av den aktuella statssekreteraren?
- Vilket beslutsunderlag fanns i regeringens beslut om utnämning av den aktuella statssekreteraren?
- Vilka regler och riktlinjer gäller för jäv för statssekreterare?
- Har den aktuella statssekreterarens tidigare roll som rektor för Mälardalens högskola aktualiserat några jävsfrågor? Hur har de jävsfrågorna i så fall hanterats?

Som svar överlämnades den 9 februari 2017 en promemoria som upprättats inom Utbildningsdepartementet (bilaga A2.2.2). I svaret redovisas att regeringen beslutar enligt 34 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet om anställning av statssekreterare och fastställer enligt 35 § samma förordning lönen för dem. Regeringens beslut om anställning av en statssekreterare bereds inom Regeringskansliet. Detta innebär bl.a. att lön och andra villkor bereds med personaldirektören och med enheten för statlig personalpolitik vid Finansdepartementet. I övrigt finns inga bestämmelser eller riktlinjer som specifikt gäller vid rekrytering och anställning av statssekreterare. Den aktuella statssekreteraren anställdes genom regeringsbeslut den 14 januari 2016, och beslutet bereddes på sedvanligt sätt inom Regeringskansliet.

Det förekom intervjuer och telefonsamtal med den aktuella statssekreteraren innan beslut om anställning fattades. Olika företrädare för Regeringskansliet deltog vid de olika intervjutillfällena. Vad som framkom i

dessa kontakter tillsammans med uppgifter i hennes cv utgjorde underlag för beslutet.

När det gäller jäv anförs i svaret att det finns bestämmelser om jäv i förvaltningslagen (1986:223). Trots att regeringen inte är en förvaltningsmyndighet i förvaltningslagens mening är det viktigt att regeringen i förvaltningsärenden följer de principer som lagen ger uttryck för. En statssekreterare har därför att beakta bestämmelserna i 11 § förvaltningslagen om jäv. För regeringskansliärenden där en statssekreterare på olika sätt deltar är förvaltningslagens bestämmelser om jäv direkt tillämpliga. Frågor om jäv och andra intressekonflikter eller risk för sådana situationer behandlas bl.a. i Regeringskansliets etiska riktlinjer. Riktlinjerna gäller för alla som arbetar i Regeringskansliet. I Information för politiken i Regeringskansliet (den s.k. politikerhandboken) finns kortfattad information om jäv.

Vidare anförs i svaret att det hittills inte har aktualiserats några jävsfrågor med anledning av den aktuella statssekreterarens tidigare roll som rektor för Mälardalens högskola. Det har dock bedömts lämpligt att den aktuella statssekreteraren avstått från att delta i den första myndighetsdialogen med Mälardalens högskola, vilken hölls under våren 2016.

#### **Svarspromemoria den 9 mars 2017**

Utskottet ställde följande kompletterande frågor:

- I svaret från Regeringskansliet anförs att frågor om jäv hittills inte har aktualiserats, men det bedömdes som lämpligt att statssekreteraren avstod från att delta i den första myndighetsdialogen med Mälardalens högskola. Vad var anledningen till det beslutet?
- Har det gjorts någon ny bedömning av när statssekreteraren ska börja delta i myndighetsdialogen med högskolan? Vid vilken tidpunkt bedömdes det i så fall lämpligt att statssekreteraren började delta i myndighetsdialogen med högskolan?

Som svar överlämnades den 9 mars 2017 en promemoria som upprättats inom Utbildningsdepartementet (bilaga A2.2.3). I svaret anförs att myndighetsdialogen hade till syfte bl.a. att följa upp myndighetens verksamhet år 2015 och ge återkoppling och bedömning av myndighetens resultat. Statssekreteraren anställdes i Regeringskansliet i januari 2016 och var dessförinnan chef för Mälardalens högskola och ansvarig för dess verksamhet. Mot denna bakgrund bedömdes det lämpligt att statssekreteraren avstod från att delta i den myndighetsdialog som hölls våren 2016.

Vidare anförs att det ännu inte har gjorts någon bedömning av om statssekreteraren ska delta i myndighetsdialogen med Mälardalens högskola våren 2017. Anledningen till att hon avstod från myndighetsdialogen våren 2016 gör sig dock inte gällande beträffande kommande myndighetsdialoger.

## Utskottets ställningstagande

Utskottet har fått svar på frågor om vilket beslutsunderlag som fanns när regeringen fattade beslut om utnämning i det aktuella ärendet och på frågor om jäv. Granskningen ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

## 2.3 Utrikesdepartementets hantering av säkerhetsrådskampanjen

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1913-2015/16), *bilaga A2.3.1*, begärs att utskottet granskar statsrådet Margot Wallströms hantering av säkerhetsrådskampanjen. I anmälan tas Sveriges kandidatur till FN:s säkerhetsråd för perioden 2017–2018 upp. När arbetet startades var utgångspunkten att markera Sveriges profil som generös och principfast FN-medlem. Sveriges kandidatur skulle byggas på öppenhet och på en låg kampanjbudget. Detta är också en bild som regeringen och utrikesminister Wallström i allt väsentligt gett intryck av att företräda. En tydlig lågbudgetkampanj signaleras i det offentliga rummet. Andra uppgifter visar dock upp en helt annan bild än den offentligt redovisade. Inbjudningar av ambassadörer från ö-stater och stater som hänförs till världens fattigaste länder har enligt uppgift hanterats av det särskilda kampanjkansliet men bokförts på Dag Hammarskjöldfonden och därmed avsiktligt finansierats av biståndet till de fattigaste länderna. Det finns också uppgifter om att resorna gjorts möjliga genom att Utrikesdepartementet (UD) tagit ansvar för att nödvändiga försäkringar tagits för de inbjudna ambassadörerna. Kostnaderna är ringa, men verkar ändå ha bokförts på kontot för lokalanställda inom UD. En bild framträder som reser frågan om huruvida den offentliga bild av budgeten som redovisats är korrekt. Vidare uppkommer frågan om det förekommer formlös styrning eller försök till ministerstyre från utrikesministern när det gäller kampanjen för Sveriges plats i säkerhetsrådet.

I anmälan begärs att utskottet granskar säkerhetsrådskampanjen för att klargöra hur kampanjen bedrivits och om genomförandet av kampanjen varit förenligt med gällande ordning. I granskningen bör också frågor tas upp om huruvida kampanjen genomförts så att granskningen av densamma försvåras genom hantering av t.ex. kostnader, korrespondens och handlingar.

#### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. svarspromemorior från Utrikesdepartementet, *bilaga A2.3.2–3*, och utfrågningar med utrikesminister Margot Wallström, *bilaga B4*, och statsminister Stefan Löfven, *bilaga B8*.

## Utredning i ärendet

### *Gällande ordning*

#### **Svenskt internationellt utvecklingssamarbete**

Den svenska biståndsramen fastställs av riksdagen på förslag av regeringen i budgetpropositionen. 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). Majoriteten av kostnaderna återfinns under anslag inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd. I biståndsramen ingår också kostnader från andra delar av statens budget som kan klassificeras som bistånd. När det gäller utrikesförvaltningens förvaltningskostnader anförs följande i budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1 utg.omr.7 s. 11):

I biståndsramen ingår biståndsrelaterade förvaltningskostnader för utlandsmyndigheter och enheter i Stockholm. OECD/Dac:s riktlinjer lägger fast ett antal principer för vad som kan räknas som förvaltningsresurser för policyarbete och genomförande av bistånd. OECD/Dac:s regler omfattar lönekostnader för personal med biståndsrelaterat arbete vid huvudkontor och vid utlandsmyndigheter samt drift av berörda myndigheter, inklusive kostnader för lokaler, it, fordon m.m. De kostnader inom utgiftsområde 1 om 448 miljoner kronor som ingår i biståndsramen 2016 utgörs av 2014 års faktiska utfall för dessa verksamheter. Kostnadsberäkningen grundas på tidsåtgång för biståndsrelaterat arbete på respektive utlandsmyndighet och UD-enhet i Stockholm. Det handlar t.ex. om dialog och rapportering om utvecklingspolitiska frågor och om världens roll i utvecklingspolitiken i multilaterala forum såsom FN, samt i EU.

Inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse finns för budgetåret 2016 anslag 7:1 Regeringskansliet m.m. Anslaget får användas för Regeringskansliets förvaltningsutgifter. Anslaget får även användas för utgifter för utrikesrepresentationen, kommittéväsendet och gemensamma ändamål (hyror, kapitalkostnader m.m.) (prop. 2015/16:1 utg.omr. 1 s. 65).

Inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd finns anslag 1:1 Biståndsverksamhet. Anslaget får användas för internationellt bistånd. Anslaget får även användas för viss metodutveckling, studier, utvärderingar och erfarenhetsredovisningar, revisioner samt temporär verksamhet inom avgränsade projekt. Anslaget får även användas för förvaltningsutgifter, vilka beräknas uppgå till ca 120 miljoner kronor, vid myndigheter som genomför internationellt bistånd (prop. 2015/16:1 utg.omr. 7 s. 64).

#### **OECD:s riktlinjer och granskning**

OECD:s biståndskommitté, Development Assistance Committee (Dac), samordnar internationella biståndsgivares rapportering om biståndet och tar fram riktlinjer. Dac har slagit fast kriterier för vilken typ av kostnader som får räknas som bistånd. Sådana kostnader benämns ODA (Official Development Assistance). Varje år rapporteras det svenska biståndet efter avslutat budgetår till Dac. Med fyra eller fem års mellanrum utför vidare Dac en revision av alla



medlemsländers hantering av det internationella utvecklingssamarbetet. Sverige granskades senast 2013. Slutsatserna av denna revision presenteras i rapporten OECD Development Co-operation Peer Review Sweden 2013. En s.k. mid-term review av Sverige genomfördes 2015.

### **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 (1949:105), förkortad TF, ha rätt att ta del av allmänna handlingar. En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet. En handling anses enligt 2 kap. 6 § TF inkommen till en myndighet när den har anlänt till myndigheten eller kommit någon behörig befattningshavare till handa. Enligt 2 kap. 7 § första stycket TF anses en handling upprättad hos en myndighet när den har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende som den rör har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte rör ett visst ärende, när den har justerats eller på annat sätt färdigställts av myndigheten.

Rätten att ta del av allmänna handlingar får enligt 2 kap. 2 § TF endast begränsas om det krävs med hänsyn till vissa grundläggande intressen som anges i TF, t.ex. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation, det allmännas ekonomiska intresse eller skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Begränsningarna ska anges noga i bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, eller i en annan lag som OSL hänvisar till.

### **Utlämnande av allmänna handlingar**

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. Utgångspunkten är således att handlingar ska lämnas ut i direkt anslutning till begäran, dvs. i princip omgående (Bohlin, Offentlighetsprincipen, 8 uppl., 2010, s. 131 f.). Av 2 kap. 13 § TF framgår 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 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 ska göras av en annan myndighet.

Enligt 6 kap. 3 § OSL är det i första hand den anställde vid en myndighet som enligt arbetsordningen eller ett särskilt beslut har ansvar för vården av en handling 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.

### **JO-beslut om Regeringskansliets utlämnande av allmänna handlingar**

JO prövar årligen flera ärenden som gäller myndigheters hantering 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 godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten ska kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Dessutom är ett visst dröjsmål ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material. Då kan det många gånger vara lämpligt att successivt lämna besked om vad som kan lämnas ut (se t.ex. JO-beslut med dnr 611-2008).

Under 2012 kom det in flera anmälningar till JO från journalister som gällde framställningar om att ta del av utdrag ur Regeringskansliets administrativa system (JO-beslut den 27 mars 2013, dnr 639-2012, dnr 2463-2012 och dnr 2732-2012). Anmälningarna aktualiserade likartade frågeställningar och behandlades därför gemensamt av JO i en relativt utförlig granskning (redog. 2013/14:JO1 s. 31 f. och s. 585 f.). I samband med JO:s utredning uppmanades Regeringskansliet att i sitt yttrande över klagomålen särskilt redogöra för sin organisation och sina handläggningsrutiner vid framställningar om att ta del av allmänna handlingar. I JO:s efterföljande bedömning framhölls att den normala beredningsgången vid prövning av frågor om handlingsutlämnande i Regeringskansliet inte är angiven i dess instruktion och att Regeringskansliets yttrande inte hade kastat något ytterligare ljus över vilka handläggningsrutiner som tillämpas. JO påtalade att handläggningen verkade ske ad hoc, utan tillräckligt stöd i fasta rutiner eller principer, och att Regeringskansliets organisation inte tycktes vara anpassad till de krav som följer av gällande bestämmelser om tillgång till allmänna handlingar.

I sitt beslut den 27 mars 2013 uttalade JO kritik mot Regeringskansliet för grundläggande brister i organisation, ansvarsförhållanden och rutiner när det gäller utlämnande av allmänna handlingar. JO betonade att det är särskilt viktigt att regeringens kansli respekterar allmänhetens insyns rätt. När det gäller sekretessprövningar som fördröjer utlämnandet anfördes att en viss tidsutdräkt bör godtas om den framstår som rimlig men att samma grundlagskrav gäller för sekretessprövningen som för handläggningen av handlingsutlämnande frågor i övrigt, nämligen att uppgiften ska prioriteras framför den löpande verksamheten. I ett beslut den 17 november 2014 (dnr 6276-2012, dnr 6867-2012, dnr 1112-2013, dnr 2786-2013 och dnr 3107-2013) uttalade JO kritik mot Utrikesdepartementet, som i flera fall inte uppfyllt grundlagens krav på att allmänna handlingar ska lämnas ut skyndsamt. Beslutet baseras dels på JO:s utredning av fem separata anmälningar mot Utrikesdepartementet, som gällde handläggningen av framställningar om att

få ta del av allmänna handlingar, dels på en närmare granskning av departementets handläggningsrutiner med anledning av dessa utredningar. Inom ramen för granskningen genomförde JO bl.a. en inspektion hos departementet den 12 maj 2014. JO fann vid sin utredning av de fem anmälningarna att handläggningstiderna i de aktuella ärendena varit oacceptabelt långa i samtliga fall, från cirka två till minst fyra månader. Granskningen visade vidare att det generellt förekommer långa handläggningstider vid Utrikesdepartementet och att detta huvudsakligen beror på att personalresurserna för arbetet med handlingsutlämnande varit otillräckliga. Enligt utredningen drabbar detta framför allt framställningar som avser handlingar av något större omfattning och där sekretessprövningen därmed tar viss tid i anspråk. I beslutet noterar JO att departementet nu har tillfört resurser som ansvariga tjänstemän bedömer som tillräckliga. Samtidigt konstateras att det är oförenligt med tryckfrihetsförordningens bestämmelser att framställningar om att få ta del av allmänna handlingar får ligga i balans och inte handläggs aktivt. JO ser allvarligt på detta, och Utrikesdepartementet kritiseras för att situationen har tillåtits uppstå. JO framhåller bl.a. att en myndighet måste se till att det finns en rimlig beredskap för att handlägga framställningar som avser ett omfattande material. I beslutet behandlas också gränsdragningen mellan åtgärder som en myndighet är skyldig att vidta enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser och myndighetens serviceåtgärder. I detta avseende betonar JO att en hög servicenivå i grunden är positiv, men att en myndighets serviceåtgärder inte får fördröja utlämnandet av allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningen.

### *Bakgrund*

#### **Förenta nationernas säkerhetsråd**

Förenta nationerna (FN) är en mellanstatlig organisation, där säkerhetsrådet är ett av huvudorganen. Säkerhetsrådet ägnar sig åt frågor som rör fred och säkerhet. Säkerhetsrådet består av femton medlemmar: fem permanenta och tio icke-permanenta medlemmar. De fem permanenta medlemmarna är Kina, USA, Frankrike, Storbritannien och Ryssland. De som inte är permanenta väljs av generalförsamlingen för två år vardera enligt modellen fem länder från Asien och Afrika, två från Latinamerika, två från den s.k. VOAS-gruppen Västeuropa, Kanada, Australien och Nya Zeeland samt ett från Östeuropa. Ordförandeposten i säkerhetsrådet innehas en månad i taget och cirkulerar bland medlemmarna i bokstavsordning. Det är Sveriges FN-representation som representerar Sverige i säkerhetsrådet. Högnivårepresentanter (t.ex. ministrar) kan vid enskilda debatter eller möten välja att delta anförande, och vid ett fåtal särskilda tillfällen bjuder rådets ordförande specifikt in till debatt på minister- eller till och med stats- eller regeringschefsnivå. Vid den svenska FN-representationen arbetar drygt 30 personer.

Sverige har suttit i säkerhetsrådet vid tre tillfällen: 1957–58, 1975–76 och 1997–98. Över 60 medlemsstater har aldrig varit medlemmar av säkerhetsrådet.

### **Sveriges kandidatur**

Sverige anmälde redan 2004 sin kandidatur för en icke-permanent plats i FN:s säkerhetsråd för perioden 2017–2018. Vid omröstningen den 28 juni 2016 valdes Sverige in till en icke-permanent plats i FN:s säkerhetsråd för perioden 2017–2018.

Sverige fick en av de två icke-permanenta platserna i den geografiska valgrupp som Sverige tillhör, VOAS-gruppen. FN har 193 medlemmar. För att bli invald i säkerhetsrådet måste två tredjedelar av de närvarande och röstande medlemsstaterna i FN:s generalförsamling rösta på landet. Om alla 193 länder är närvarande vid omröstningen krävs alltså 129 röster. Röstomgångarna fortsätter tills två länder samlat nödvändiga två tredjedels majoritet bakom sin kandidatur.

Vid omröstningen den 28 juni 2016 hade alla länder möjlighet att lägga två röster i VOAS-gruppen. Sverige valdes in redan i den första röstomgången med 134 röster, som var mer än två tredjedelar av antalet länder som röstade. Den andra platsen i VOAS-gruppen fick delas av Italien och Nederländerna, eftersom dessa länder fick samma antal röster efter fem röstomgångar.

### *Kampanjarbetet*

Mycket av det praktiska kampanjarbetet gjordes på FN-representationen i New York. Vidare fanns ett sekretariat på UD som fungerade som serviceorgan i Sverige. Den tredje komponenten i kampanjarbetet var Sveriges ambassader och konsulat. UD:s enhet för FN-politik hade huvudansvaret för kandidaturarbetet. På enheten fanns ett sekretariat för att samordna det kandidaturrelaterade arbetet, liksom för att förstärka enhetens förmåga att hantera regeringens FN-engagemang.

Som en del av kampanjarbetet tillsattes också sju sändebud eller hedersambassadörer som de också kallas, alla seniora personer, ambassadörer och före detta ministrar, med stor erfarenhet av utrikespolitik och av FN. Inledningsvis utsågs fyra män som sändebud: Carl Bildt, Göran Persson, Pierre Schori och Henrik Salander. Senare utsågs tre kvinnliga sändebud: Lena Ek, Marika Fahlén och Lena Hjelm-Wallén.

Regeringen uppger på sin webbplats att Sverige i praktiken sökte stöd för kandidaturen på basis av Sveriges utrikespolitik och globala engagemang. Säkerhetsrådskampanjen uppges ha byggt på ”substans och konkret engagemang i sakfrågor och en vilja till bred dialog för att hitta lösningar på vår tids utmaningar”. Det uppges att det i praktiken ofta handlade om att statsråden vid sina resor eller inkommande besök tog upp frågan om säkerhetsrådet med företrädare för andra länder. På samma sätt tog utlandsmyndigheterna (ambassader och konsulat) upp frågan om säkerhetsrådet i sina kontakter. Det handlade också om att Sverige deltog i multilaterala forum,

konferenser och FN-processer. Sverige uppges ha bedrivit en frågedriven kampanj som till stor del var baserad på engagemanget för stora utmaningar, såsom klimat, humanitära kriser, migration, fredsbyggande och jämställdhet. Regeringen menar att den dialog och de kontaktytor som har skapats genom kandidaturarbetet främjar arbetet med att få genomslag för svenska positioner.

#### *Kostnader för kampanjarbetet*

I en promemoria till utrikesutskottet daterad 2016-08-11 bedöms de totala kostnaderna för kandidaturarbetet 2014–2016 uppgå till ungefär 27 miljoner kronor, varav ungefär 15 miljoner kronor avser kostnader för ordinarie UD-personal som avdelats för kandidaturarbetet. Samma uppgifter återges i utrikesministerns svar på den skriftliga frågan 2015/16:1444. I promemorian anförs att en redovisning av de slutligt bokförda kostnaderna bör kunna ske senast i september i år (2016).

På regeringens webbplats anförs att UD från sin del av Regeringskansliets förvaltningsanslag har budgeterat vissa medel för arbetet med anledning av säkerhetsråds-kandidaturen och en stärkning av FN-arbetet. Medel avsattes första gången under den tidigare regeringen den 26 mars 2014. Därefter har medel avsatts 2015 och 2016. Vidare har UD-anställd personal avdelats för att särskilt arbeta med säkerhetsråds-kandidaturen i Stockholm och vid FN-representationen i New York. De första tjänsterna i Stockholm och New York tillträdde den 1 april 2014. Denna del av personalresurserna uppgår till tio tjänster som inte är extra utan ingår i ordinarie budget.

På webbplatsen [regeringen.se](http://regeringen.se) kommenteras kostnaderna på följande sätt:

- Kostnaderna för kandidaturen bör ses i kontexten av dels de mycket stora bidrag Sverige ger till FN-systemet, dels ambitionen att med jämna mellanrum även delta aktivt i arbetet i dess säkerhetsråd.
- Baserat på offentliggjorda uppgifter, erfars att den svenska kandidaturen är mycket kostnadseffektiv jämfört med andra länders tidigare kandidaturer i samma geografiska grupp.

Utrikesministern anförde i ett svar på en fråga i riksdagen i april 2016 att UD:s säkerhetspolitiska enhet för 2015 hade tilldelats 2 miljoner kronor för framför allt resor och andra direkt kandidatrelaterade kostnader, och att FN-representationen i New York för 2015 hade tillförts 1,5 miljoner kronor för seminarier och evenemang som ska belysa olika sakfrågor samt har tillförts tre tjänster. För 2016 var motsvarande resursbeslut 1,6 miljoner kronor som tilldelats UD:s säkerhetspolitiska enhet och ca 1 miljon kronor som tillförts FN-representationen i New York.

Utöver dessa medel finns det enligt svaret även andra indirekta kostnader som kan hänföras till kandidaturarbetet. Det handlar om t.ex. Utrikesdepartementets, FN-representationens och de övriga utlands-myndigheternas aktiviteter som kan sägas ha bäring på kandidaturen, såsom resor, seminarier och andra evenemang. Dessa är dock svåra att kvantifiera, då det inte alltid går att göra gränsdragningar mellan vad som är kandidaturarbete och vad som utgör utrikesförvaltningens verksamhet i övrigt. Därtill kommer merkostnader för den extra personal som tillförts Sveriges FN-representation.

## Frågor kring kampanjen

I olika inslag i massmedierna har frågor om kampanjen rests.

I en artikel i Dagens Nyheter hävdas att regeringen använt biståndspengar till kampanjen för en plats i FN:s säkerhetsråd. FN-delegater från mindre länder har enligt artikeln bjudits på resor till Sverige, och detta har bekostats med medel från biståndsbudgeten. Resor ska ha betalats genom Dag Hammarskjöldfonden. Enligt Dagens Nyheter diariefördes inte någon handling i UD om ambassadörernas besök i Sverige, trots månader av planering och hundratals handlingar. Regeringskansliets sekretessprövning av skriftväxlingen om FN-ambassadörernas besök tog flera veckor, enligt Dagens Nyheter. Redovisningen från Dag Hammarskjölds minnesfond till Sida om hur bidraget för 2015 använts var försenad.

I medierna och från UD finns uppgifter om olika tillfällen när FN-ambassadörer bjudits till Sverige, t.ex. i augusti 2015 (klimatseminarium) och i april 2016 (Stockholm Forum on Security and Development).

I artiklar i Aftonbladet och Expressen i november 2016 redovisas uppgifter från olika möten där Sveriges kandidatur till säkerhetsrådet tagits upp, bl.a. möten som statsminister Stefan Löfven haft i samband med konferensen Financing for Development i Addis Ababa, Etiopien, sommaren 2015. Frågan om vem som skrivit ett mejl har tagits upp av Sveriges Radio.

Kampanjen har också tagits upp i interpellationer och frågor i riksdagen.

Regeringen har på sin webbplats och genom svar i riksdagen besvarat den kritik som har framförts. Regeringen anför att inga pengar har använts på fel sätt. Under första halvåret 2016 har ett femtiotal New York-baserade FN-ambassadörer vid två tillfällen varit inbjudna av Dag Hammarskjöldfonden till Sverige, i samarbete med UD. Dag Hammarskjöldfonden finansieras av UD, genom Sida. Fonden har som uppgift att verka genom seminarier, konferenser och nätverksbyggande. FN-ambassadörernas besök uppges ingå i Dag Hammarskjöldfondens ordinarie verksamhet. Det är normalt att biståndspengar används på det här sättet. Insatsen är en av många insatser som ryms inom anslagsposten Strategiskt inriktade bidrag (anslaget 1:1 Biståndsverksamhet inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd). I augusti 2015 berättade utrikesministern i en intervju att FN-ambassadörernas besök är ett tillfälle att lyfta fram Sveriges kandidatur till säkerhetsrådet.

Vidare skriver regeringen på sin webbplats att UD använt biståndspengar som uppfyller OECD-Dacs biståndskriterier för att betala resor till konferensen Stockholm Forum on Security and Development som hölls den 5–6 april 2016. Detta gjorde det möjligt för representanter från låg- och medelinkomstländer att delta i konferensen.

På regeringens webbplats anförts att säkerhetsrådiskampanjen byggde på substans och konkret engagemang i sakfrågor och en vilja till bred dialog för att hitta lösningar på vår tids utmaningar. I praktiken handlar det ofta om att statsråden vid sina resor eller inkommande besök tog upp frågan om säkerhetsrådet med företrädare för andra länder. På samma sätt tog Sveriges utlandsmyndigheter (ambassader och konsulat) upp frågan om säkerhetsrådet

i sina kontakter. Det handlar också om att Sverige deltar i multilaterala forum, konferenser och FN-processer. Det fanns ingen risk för att regeringen skulle frångå sina utrikespolitiska principer för att vinna röster i kampanjen. Sveriges engagemang för en bättre och rättvisare värld, inklusive mänskliga rättigheter, folkrätt och jämställdhet, är en drivande kraft bakom kandidaturen till FN:s säkerhetsråd. Den politik regeringen för visar att regeringen står fast vid sina principer. Den dialog och de kontaktytor som skapas genom kandidaturarbetet främjar arbetet med att få genomslag för positionerna.

### **Utrikesutskottets uppföljning**

Utrikesutskottet beslutade den 16 juni 2016 att följa upp och utvärdera kampanjen för Sveriges kandidatur till FN:s säkerhetsråd. En upphandling av en extern utredare genomförs nu. Syftet med uppdraget är att följa upp resultatet av kampanjarbetet och vilka värden kampanjarbetet har kunnat uppfylla förutom att Sverige fick en plats i säkerhetsrådet. Uppföljningen och utvärderingen omfattar arbetet som skedde från anmälan om kandidaturen 2004 tills kampanjarbetet avslutades 2016.

Frågor som ska besvaras:

- Vilka mål och strategier fanns för kampanjen?
- Fanns det andra mål än att få en plats i säkerhetsrådet?
- Omfördelades Sveriges bistånd under ansökningsperioden?
- Hur har arbetet finansierats?
- Vilka aktiviteter har genomförts?
- Vilka resultat har kampanjen gett?
- Har kampanjen inneburit några eftergifter?
- På vilket sätt fick Sverige stöd från de nordiska länderna?
- Vilka lärdomar kan dras av kampanjarbetet?
- Hur fungerade organiseringen av kampanjarbetet?

Den externa utredaren ska inkomma med sin rapport till utrikesutskottet i juni 2017.

Enligt den promemoria som ligger till grund för utrikesutskottets upphandling avser Utrikesdepartementet internt att följa upp kampanjen för Sveriges kandidatur till FN:s säkerhetsråd.

### *Riksdagens ombudsmän*

Det har inkommit en anmälan till Riksdagens ombudsmän (JO) om Utrikesdepartementets hantering av Dagens Nyheters begäran om allmänna handlingar när det gäller Sveriges kandidatur till säkerhetsrådet.

JO beslutade den 25 november 2016 att inleda en utredning med anledning av anmälan (dnr 6579-2016). JO har inte slutfört sin utredning.

## *Tidigare granskning*

### **Svenskt internationellt utvecklingssamarbete**

Konstitutionsutskottet har vid ett flertal tidigare tillfällen granskat regeringens och Utrikesdepartementets hantering och styrning av det internationella utvecklingssamarbetet.

Våren 2014 granskade utskottet den förra biståndministerns hantering av biståndsverksamheten (bet. 2013/14:KU20 s. 205 f.). I en anmälan begärdes att utskottet skulle granska den förra biståndministerns hantering av Utrikesdepartementets egna biståndsmedel och om denna har varit förenlig med gällande regelverk. I en annan anmälan anfördes att den förra biståndministern hade allvariga problem i styrningen av och dialogen med både de egna medarbetarna inom Utrikesdepartementet och underliggande myndigheter. Granskningen gav inte anledning till något uttalande från utskottets sida.

Våren 2014 granskade utskottet också f.d. utrikesministerns och f.d. biståndministerns hantering av biståndsanslaget (bet. 2013/14:KU20 s. 217 f.). I en anmälan begärdes att utskottet skulle granska om Utrikesdepartementets användning av medel från biståndsanslaget för att bekosta lönerna till den förra biståndministern och hennes statssekreterare hade varit förenlig med gällande regelverk för hur anslag i statens budget får användas. Utskottet anförde följande i sitt 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 biståndministern 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.

Konstitutionsutskottet genomförde våren 2011 en granskning av Utrikesdepartementets hantering av bidrag från biståndsanslagen (bet. 2010/11:KU20 s. 144 f.). Granskningen var huvudsakligen inriktad på frågor om huruvida beslut i ärenden om sådana bidrag från bidragsanslaget som hanteras av Utrikesdepartementet fattades av regeringen eller av Regeringskansliet, regeringens återrapportering till riksdagen om resultatet av biståndet samt om den administrativa hanteringen av och andra rutiner för utbetalningen av sådana bidrag. Riksrevisionens nämnda förstudie berördes även i denna granskning. Regeringskansliet anförde i denna del som svar på en fråga från utskottet att man välkomnade den granskning som redovisats i förstudien och noterade de iakttagelser och förslag som lämnats. Utrikesdepartementet avsåg att beakta förstudien i det fortsatta arbetet, men eftersom iakttagelserna bara var preliminära var det inte möjligt att närmare redovisa vilka konkreta ställningstaganden rapporten kunde förväntas leda till. En genomgående strävan från regeringen var vidare att föra över bidragshanteringen från Utrikesdepartementet till myndigheter.



Våren 2009 granskade utskottet med anledning av två anmälningar bl.a. regeringens styrning av Sida (bet. 2008/09:KU20 s. 164 f.). Utskottet påminde om att regeringen ansvarar inför riksdagen för hur statens medel används och att regeringen bär ett ansvar för en förvaltningsmyndighets verksamhet. Riksdagen och regeringen bör följa upp och utvärdera en myndighets verksamhet. Det ansvariga statsrådet har ett särskilt ansvar för att vid behov se till att regeringen vidtar de åtgärder som behövs för att avhjälpa brister i myndighetens verksamhet. Granskningen hade enligt utskottet visat att de ansvariga statsråden hade följt utvecklingen vid Sida och medverkat till att nödvändiga åtgärder hade vidtagits.

Härutöver har vissa granskningar som rör regeringens hantering av biståndsverksamheten redovisats i bl.a. betänkandena 2005/06:KU10 s. 21, 2005/06:KU20 s. 192 och 2006/07:KU20 s. 122.

### **Rätten att ta del av allmänna handlingar**

Konstitutionsutskottet har vid flera tidigare tillfällen granskat Regeringskansliets utlämnande av allmänna handlingar, särskilt mot bakgrund av tryckfrihetsförordningens krav på skyndsam handläggning. Utskottet har då betonat att rätten att ta del av allmänna handlingar är en hörnsten i den svenska rättsordningen och är av central betydelse för opinionsbildning, debatt och insyn i och granskning av myndigheternas verksamhet. En begäran om att få ta del av en allmän handling ska, enligt utskottet, behandlas med förtur, och inga obehöriga dröjsmål eller någon omfattande tidsutdräkt får förekomma (se t.ex. bet. 2003/04:KU20 s. 134 f., bet. 2009/10:KU10 s. 14 f. och bet. 2010/11:KU10 s. 31).

Våren 2014 (bet. 2013/14:KU20 s. 130 f.) granskade utskottet Utrikesdepartementets hantering av ett ärende där Sida bett om samråd med departementet om utrikessekretess i ett utlämnandeärende hos myndigheten. Beredningen av ärendet i Utrikesdepartementet tog drygt tre månader. Konstitutionsutskottet konstaterade att tidsutdräkten i det aktuella fallet, trots departementets hänvisning till att det krävde en noggrann sekretessprövning, svårigen kunde anses överensstämma med grundlagens skyndsamhetskrav. Utgångspunkten, framhöll utskottet, är att handlingar ska lämnas ut i direkt anslutning till begäran, dvs. i princip omgående. En sekretessprövning som fördröjer utlämnandet bör i enlighet med vad JO uttalat godtas om den framstår som rimlig, men ska då prioriteras framför den löpande verksamheten. Utskottet upprepade vikten av att Regeringskansliet har den organisation och de rutiner som krävs för att offentlighetsprincipen och kravet på skyndsamhet ska kunna upprätthållas och att det förbättringsarbete som har inletts påskyndas.

Hösten 2010 (bet. 2010/11:KU10 s. 21 f.) konstaterade utskottet vid sin granskning av vissa utlämnandeärenden i Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet att det mot bakgrund av alltför långa genomsnittliga handläggningstider – mellan åtta och tolv veckor – fanns anledning för

Regeringskansliet att se över sina rutiner för handläggning av denna typ av ärenden.

### *Promemorior från Regeringskansliet*

#### **Svarspromemoria den 9 februari 2017**

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

- Utskottet önskar en övergripande redovisning av hur arbetet med den svenska kandidaturen till FN:s säkerhetsråd varit organiserat och vilka verksamheter och arrangemang som utgjort led i kampanjarbetet.
- Hur utsågs de sju särskilda sändebuden? Utskottet önskar kopior på de beslut där de särskilda sändebuden utsågs.
- Enligt nyhetsartiklar i november 2016 har företrädare för regeringen gjort åtaganden i samband med kampanjen för en plats i säkerhetsrådet. Vilka finansiella åtaganden har företrädare för regeringen gjort i samband med kampanjen för en plats i säkerhetsrådet?
- I en promemoria till utrikesutskottet daterad 2016-08-11 anförts att en redovisning av de slutligt bokförda kostnaderna bör kunna ske senast i september 2016. Har någon sådan redovisning skett? Utskottet önskar i så fall ta del av den redovisningen. Utskottet önskar även en redogörelse för hur olika kostnader har finansierats.
- I promemorian till utrikesutskottet daterad 2016-08-11 bedöms de totala kostnaderna för kandidaturarbetet åren 2014–2016 uppgå till ungefär 27 miljoner kronor. Redovisas något av detta av Sverige som bistånd enligt Dac? Enligt vilka kriterier i Dacs riktlinjer kan de utgifterna i så fall klassificeras som bistånd?
- Ingår kostnader för de besök från FN-ambassadörerna till Sverige som redovisats ovan i kostnaderna i promemorian till utrikesutskottet daterad 2016-08-11?
- Har svenska utgifter för de besök från FN-ambassadörerna till Sverige som redovisats ovan klassificerats som bistånd? Enligt vilka kriterier i Dacs riktlinjer kan utgifterna för dessa besök i så fall klassificeras som bistånd?
- Hur har regeringen och Utrikesdepartementet följt upp kampanjen för Sveriges kandidatur till FN:s säkerhetsråd såvitt avser de ekonomiska kostnaderna?
- Hur vanligt är det att Sverige betalar resor för andra länders ambassadörer? Hur tillses att detta inte kan uppfattas som en muta?
- Vilken rättslig status har Dag Hammarskjöldfonden? Hur finansieras dess verksamhet?
- Direktören för Dag Hammarskjöldfonden som i augusti 2014 skickade in ansökan om ett bidrag om 14 miljoner kronor blev i oktober 2014 kabinettssekreterare. Ansökan om medel beviljades under sommaren 2015.

Var kabinettssekretären inblandad i beslutet om att bevilja medel? Utskottet önskar en kopia på beslutet där medel beviljades.

- Dag Hammarskjöldfonden synes ha varit värd vid två tillfällen för FN-ambassadörers besök i Sverige under första halvåret 2016, i samarbete med UD. Vilka kontakter förekom mellan UD och övriga Regeringskansliet å ena sidan och Dag Hammarskjöldfonden å andra sidan inför besöken? Vilka kontakter förekom mellan UD och övriga Regeringskansliet å ena sidan och Sida å andra sidan inför besöken? Utskottet önskar ta del av skriftväxling och annan dokumentation av dessa kontakter.
- Enligt en tidningsartikel var redovisningen från Dag Hammarskjöldfonden till Sida försenad. Vilken redovisningsskyldighet finns från Dag Hammarskjöldfonden och Sidas sida? Har redovisningen nu inkommit till Sida och/eller UD? Vad framgår av redovisningen?
- Utskottet önskar ta del av inbjudningar och andra handlingar som skickats till FN-ambassadörerna i samband med de två tillfällen när FN-ambassadörer besökt Sverige under första halvåret 2016.
- Utskottet önskar ta del av inbjudningar och andra handlingar som skickats till FN-ambassadörer och andra representanter från låg- och medelinkomstländer i samband med konferensen Stockholm Forum on Security and Development som hölls den 5–6 april 2016.

Som svar inkom den 9 februari 2017 en svarspromemoria från Utrikesdepartementet (bilaga A2.3.2). Av promemorian framgick följande.

Grunden för det svenska kandidaturarbetet för en plats i FN:s säkerhetsråd var regeringens politik och främjandet av Sverige som en principfast, ansvarstagande och trovärdig utrikespolitisk aktör. Kandidaturarbetet genomfördes i hög grad inom ramen för utrikesförvaltningens ordinarie uppdrag och verksamhet. Stora delar av utrikesförvaltningen var på olika sätt engagerad i arbetet. Profilfrågor som var särskilt viktiga för kandidaturen var Sveriges engagemang i klimat och hållbar utveckling, humanitära frågor, fredsbyggande och fredsbevarande samt Sveriges långa engagemang för fattigdomsbekämpning.

Sverige, Nederländerna och Italien konkurrerade om två platser inom ramen för den regionala grupp, VOAS (Gruppen för Västeuropeiska och Andra Stater), som Sverige ingår i. Sverige anmälde sin kandidatur redan 2005, som det första landet av dessa tre. Nederländerna anmälde sin kandidatur senare samma år. Italien anmälde sin kandidatur 2009 och skapade därmed en konkurrenssituation.

Även om den svenska kandidaturen stod fast efter att Italien anmält sin kandidatur var kandidaturarbetet begränsat från 2009 till hösten 2014, särskilt vid en jämförelse med konkurrenterna. Det finns en rotationsordning för vilket av de nordiska länderna som kandiderar till FN:s säkerhetsråd. Att det svenska kandidaturarbetet inledningsvis var tämligen begränsat föranledde en del frågor i den nordiska kretsen. Initiativ togs på tjänstemannanivå för att säkra ett bredare röststöd efter att konkurrenssituationen uppstått.

Kandidaturarbetet utökades vad gäller personal och tilldelade resurser i takt med att omröstningen närmade sig. Särskilt budgeterade medel för kandidaturarbetet avsattes för första gången av den dåvarande regeringen i mars 2014, och de första anställningarna för personal med huvuduppgift att driva kandidaturarbetet tillträdde den 1 april 2014. Från januari 2015 samordnades arbetet av ett särskilt sekretariat vid Utrikesdepartementets enhet för säkerhetspolitik (UD SP) och senare enheten för FN-politik (UD FN). Sekretariatet ansvarade tillsammans med FN-delegationen i New York för strategi, budskap och genomförande. I New York leddes kandidaturarbetet på FN-representationen av en samordnare samt en election officer, dvs. en valhandläggare med uppgift att följa det stora antalet val som varje år sker i FN. Under ledning av FN-representationens ambassadör och dess andreman samordnades kontakter om kandidaturen med andra länders FN-representationer samt tillsågs att kandidaturen integrerades på ett aktivt sätt i det ordinarie FN-arbetet. Den svenska säkerhetsråds-kandidaturen byggde på dialog och substansfrågor. Kandidaturarbetet fokuserade på att hitta tillfällen till dialog med flertalet övriga 192 FN-medlemsstater, på huvudstadsnivå och i New York, för att föra fram de substansfrågor som regeringen ansåg gjorde Sverige till det bästa valet i VOAS-gruppen. Kandidaturens viktigaste verktyg var därför att statsråd och andra regeringsföreträdare vid sina resor eller inkommande besök tog upp kandidaturen. Vid dessa möten var kandidaturen aldrig huvudämnet utan utgjorde en punkt bland andra.

Multilaterala konferenser, där möjlighet fanns att träffa ett stort antal länder på kort tid, var särskilt viktiga tillfällen. (Det nämns i svaret att det på regeringens webbplats i augusti 2016 lades ut en fullständig redovisning av de resor som Utrikesdepartementets ledning – statsråd, kabinettssekreterare och statssekreterare – företagit mellan oktober 2014 och juli 2016.) Denna mötesverksamhet kombinerades med ett aktivt främjande av kandidaturen av utlandsmyndigheterna. Ett antal särskilda sändebud kompletterade ambassadernas aktiviteter, i synnerhet i länder där en svensk permanent närvaro saknades och i länder där sändebuden har goda nätverk. Ett aktivt kommunikationsarbete syftade till att lyfta fram Sverige som en ansvarstagande internationell aktör med engagemang i viktiga globala frågor.

I New York fokuserade FN-representationen på att synliggöra Sverige i de nämnda profilfrågorna, t.ex. genom att arrangera och medverka i seminarier, konferenser och mottagningar. Andra omständigheter som främjade kandidaturen var bl.a. FN-ambassadörens roll som ordförande i FN:s fredsbyggandekommission. FN-ambassadören hade också uppgiften att möta så många som möjligt av sina 192 ambassadörskollegor.

Ensidiga och ömsesidiga förhandsbesked om stöd var en viktig komponent i kandidaturarbetet under hela den tid som detta pågick, särskilt efter att Italien 2009 presenterade sin kandidatur och därmed skapade en konkurrenssituation. Sådana förhandsbesked om stöd för kandidaturer till internationella organ, som när de är ömsesidiga kan benämnas röstbyte, är vedertagna i umgänget mellan stater och används av i stort sett alla utrikesförvaltningar och

regeringskanslier. Exempel på sådana utfästelser var de nordiska ländernas ensidiga förhandsbesked om stöd till den svenska säkerhetsråds kandidaturen. Förhandsbesked som innebär ett svenskt stöd till ett annat lands kandidatur till ett internationellt organ utgår alltid från en bedömning av om stödet är lämpligt och i enlighet med svensk utrikespolitik.

Sådana ställningstaganden bereds på sedvanligt sätt i Regeringskansliet.

När det gäller de särskilda sändebuden anförs följande. Ett antal personer – före detta ministrar och ambassadörer med stor utrikespolitisk erfarenhet och breda kontaktnät – tillfrågades om de var villiga att åta sig uppdrag som särskilda sändebud för den svenska säkerhetsråds kandidaturen. Benämningen sändebud användes endast för att kunna förklara personernas uppdrag när t.ex. möten med tredje part begärdes. Det var ingen formell titel och innebar inte några formella befogenheter. De personer som tillfrågades var Carl Bildt, Lena Ek, Marika Fahlén, Lena Hjelm-Wallén, Göran Persson, Henrik Salander och Pierre Schori. Inför varje tillfälle som dessa personer agerade sändebud fattades ett särskilt beslut som berättigade till arvode och ersättning för utlägg. Därutöver fattades inte några särskilda beslut.

Även andra personer, som talman Urban Ahlin och riksdagsledamoten Kent Härstedt, bistod med att främja kandidaturen.

När det gäller finansiella åtaganden anförs i svaret att inga finansiella åtaganden i utbyte mot en röst på Sverige gjordes av svenska regeringsföreträdare i samband med kandidaturarbetet.

Vidare redovisades att en slutlig sammanställning över de bokförda kostnaderna för kandidaturarbetet 2014–2016 gjordes den 26 september 2016. Enligt denna redovisning uppgick den totala kostnaden för kandidaturarbetet till 27 miljoner kronor, varav 12 miljoner kronor utgjorde för ändamålet särskilt tillskjutna medel och 15 miljoner kronor avsåg kostnader för ordinarie personal som särskilt avdelats för att arbeta med säkerhetsråds kandidaturen.

Dessa kostnader har belastat Utrikesdepartementets del av Regeringskansliets förvaltningsanslag inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

Kandidaturens totala kostnad, som sträcker sig över tre budgetår, utgjorde cirka en tredjedels procent av Utrikesdepartementets förvaltningsanslag under samma period. Kabinettssekreterare Annika Söder redovisade muntligt dessa uppgifter för utrikesutskottet den 27 september 2016. Sammanställningen bifogas svaret.

De utgifter som enligt redovisningen specifikt använts för kandidaturarbetet 2014–2016 har inte rapporterats som bistånd till OECD-Dac.

Vidare tas besöken av FN-ambassadörer upp. Besöken av FN-ambassadörer till Sverige i augusti 2015 och i mars 2016 var ett samarrangemang mellan Utrikesdepartementet och Dag Hammarskjölds minnesfond (DHF). Utrikesdepartementet ansvarade för och bekostade motsvarande en dags program vid vardera besöket. Då besöken hade ett bredare syfte än säkerhetsråds kandidaturen fördelades kostnaderna för aktiviteter relaterade till Utrikesdepartementet under dessa besök mellan särskilt avsatta medel för arbetet med säkerhetsråds kandidaturen (sammanlagt

ca 108 000 kronor) och Utrikesdepartementets ordinarie budget (sammanlagt ca 105 000). De kostnader som belastade särskilt avsatta medel för arbete med säkerhetsråds kandidaturen ingår i redovisningen av slutligt bokförda kostnader för kandidaturen. I redovisningen ingår även kostnaderna för en reseförsäkring för besöket i mars 2016 (ca 2 500 kronor).

En av programpunkterna vid besöket i augusti 2015 var en arbetsrelaterad måltid där fokus för diskussionerna var klimatrelaterade frågor inför klimatmötet COP 21 i Paris i december 2015. Mot den bakgrunden redovisades kostnaderna för denna måltid (ca 42 000 kronor) som bistånd. Enligt riktlinjer från OECD-Dac, kan bistånd användas för "aid for environment", som bl.a. omfattar "Climate Change mitigation" och "Climate change adaptation". Även kostnaderna för en reseförsäkring (ca 2 500 kronor) för besöket i augusti 2015 betalades med biståndsmedel på samma grund. I direktiven från OECD-Dac framgår också att administrationskostnader kan vara en integrerad del av en biståndsinsats genomförande.

De delar av besöken som arrangerades av DHF utgjorde en del av fondens reguljära verksamhet och finansierades också genom DHF:s ordinarie budget. Huvuddelen av DHF:s verksamhet finansieras av bidrag som kommer från anslag under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd. DHF verkar för att vara en mötesplats och katalysator för frågor som är relevanta för och bidrar till syftet med svenskt utvecklingssamarbete, med tonvikt på säkerhet och utveckling samt det civila samhällets roll. Enligt OECD-Dacs riktlinjer kan bistånd användas för civilt fredsbyggande och rapporteras då mot den av OECD-Dac definierade sektorn "Civilian peace-building, conflict prevention and resolution". Utrikesdepartementets reguljära bidrag till DHF bedöms ligga i linje med OECD-Dacs riktlinjer. DHF har statlig finansiering för basbudget och verksamhetsstöd sedan 1969. Stödet har varit finansierat över biståndsanslaget. Sedan 1988 har DHF ansökt om bidrag från Utrikesdepartementet. År 2012 lades de tidigare årsvisa ansökningarna om till treårsvisa.

Som framgått fastställdes en redovisning av de slutligt bokförda kostnaderna för säkerhetsråds kandidaturen den 26 september 2016. En bredare genomlysning av kandidatarbetet genomförs för närvarande i Utrikesdepartementet.

När det gäller att Sverige betalar resor för andra länders ambassadörer anförs följande. Regeringskansliet lämnar i olika sammanhang bidrag för deltagande vid konferenser och seminarier för företrädare från de fattigaste och mest utsatta länderna. Syftet är att möjliggöra dessa länders medverkan i diskussioner och kunskapsutbyten om exempelvis klimatfrågor, utveckling och andra frågor som relaterar till fred och säkerhet och är således ett sätt att uppnå de biståndspolitiska målen. Det är praxis bland många biståndsgivarländer att bidra till att deltagare från utvecklingsländer kan delta i internationella konferenser och möten. Det är således en vanligt förekommande ordning som inte kan anses vara otillbörlig.

Ett exempel som kan nämnas är "Stockholm Internet Forum", som arrangeras årligen av Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)

i samarbete med Utrikesdepartementet. Den första konferensen hölls i april 2012, med dåvarande utrikesminister Carl Bildt samt it- och energiminister Anna-Karin Hatt som talare. Vid konferensen deltog företrädare från utvecklingsländer, liksom diplomater från andra länder såsom USA:s dåvarande FN-ambassadör i Geneve. Konferensen ägde rum samtidigt som dåvarande regering drev Sveriges kampanj för en plats i FN:s råd för mänskliga rättigheter 2013–2015, som har sitt säte i Geneve.

När det gäller Dag Hammarskjölds minnesfond (DHF) anförs följande. Dag Hammarskjölds minnesfond är en stiftelse som inrättades 1962. Fonden är oberoende, icke-statlig och icke-bidragsgivande. Fonden leds av en internationell styrelse. FN:s generalsekreterare, Uppsala universitet, Svenska Universitets- och Höskoleförbundet, Utrikesdepartementet samt familjen Hammarskjöld nominerar en styrelseledamot vardera. Styrelsen utser övriga ledamöter på eget initiativ. Verksamheten finansieras huvudsakligen genom ett obundet verksamhetsstöd från Regeringskansliet från medel under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd. För budgetåret 2015 uppgick Regeringskansliets stöd till DHF till 14 miljoner kronor. På senare år har även stöd till delar av fondens verksamhet, företrädesvis projektstöd, utgått från Sida, United Nations Institute for Training and Research (UNITAR) samt The Ford Foundation. 2015 års beslut är en del av ett flerårigt och avtalsreglerat samarbete mellan DHF och Regeringskansliet. Nuvarande avtal avser perioden 2015–2017.

Dessförinnan fanns ett treårigt avtal för perioden 2012–2014. Under hela denna period har Regeringskansliet årligen fattat beslut om verksamhetsstöd till DHF.

Utskottet frågade om kabinettsekreteraren, som hade varit direktör för DHF hade varit inblandad i ett beslut om att bevilja medel till DHF. I svaret anförs att Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) den 4 juni 2015 beslutade att lämna ett bidrag på 14 miljoner kronor till DHF för användning under budgetåret 2015. Beslutet fattades av dåvarande chefen för enheten för multilateralt utvecklingssamarbete, som delegerats beslutanderätt över medlen från statsrådet Lövin. Kabinettsekreteraren var inte delaktig i beslutet att bevilja medel.

Vidare redovisas att DHF i samarbete med Utrikesdepartementet vid två tillfällen under 2015 och 2016 arrangerade studieresor på temat klimat, miljö och utveckling för FN-ambassadörer från utvecklingsländer, dels i augusti 2015, dels i mars 2016. Både Sverige och DHF stod för inbjudan. DHF anordnade seminarierna i sin helhet och finansierade deltagarnas resor, kost och logi. Under hela processen stod DHF och Utrikesdepartementet i nära kontakt kring programmets innehåll, logistik och genomförande. I bådas intresse låg att ordna ett substantiellt program som syftade till att fördjupa dialogen kring de viktiga frågorna klimat och utveckling knutet till FN:s agenda 2030 och även kring konfliktfrågor. Liknande samarbeten har ägt rum mellan DHF och Utrikesdepartementet under årens lopp, såsom 2013 och 2014 kring den s.k. Post 2015-processen om det internationella ramverk för globalt

hållbar utveckling som skulle följa på milleniumutvecklingsmålen (Millenium Development Goals).

Sida var inte medarrangör i studieresorna och deltog inte i programläggningen.

Någon skriftväxling om detta mellan Utrikesdepartementet och övriga Regeringskansliet med Sida har inte återfunnits. Sidas generaldirektör deltog som gäst under besöken.

Skriftväxlingen mellan Utrikesdepartementet och övriga Regeringskansliet å ena sidan och DHF å andra sidan bifogas svaret.

När det gäller redovisning från DHF anförs i svaret att kraven på åiterrapportering specificeras i Regeringskansliets beslut om bidrag till DHF för budgetåret 2015. Denna ska med användande av en särskild blankett lämnas till Sida senast den 31 mars 2016. Redovisningen inkom till Sida den 20 maj 2016. DHF förklarar förseningen med att granskningen av årsredovisningen från KPMG, som svarar för fondens revision, fördjupades. Revisionen avslutades den 26 april 2016 och innehöll inga anmärkningar. Först efter att den internationella styrelsens medlemmar undertecknat årsredovisningen kunde redovisningen av 2015 års verksamhetsbidrag från Regeringskansliet färdigställas.

Till svaret bifogas handlingar som skickats till FN-ambassadörerna inför besöken i Sverige i augusti 2015 och mars 2016 samt handlingar som skickats till FN-ambassadörer i samband med konferensen den 5–6 april 2016. Bilagorna har sekretessmarkering.

### **Svarspromemoria den 9 mars 2017**

Utskottet ställde följande kompletterande frågor.

- I svaret från Regeringskansliet den 9 februari 2017 anges att även andra personer än dem som nämns bistod med att främja kandidaturen. Hur var uppdragen till dessa personer formulerade? Har dessa personer erhållit något arvode eller ersättning för utlägg för sina insatser och i så fall hur mycket?
- I svaret på frågan om ett bidrag till Dag Hammarskjölds minnesfond anges att kabinetssekreteraren inte var delaktig i beslutet att bevilja medel. Deltog kabinetssekreteraren i beredningsprocessen inför beslutet om bidrag?
- I vilket avseende var konferenserna i augusti 2015 och mars 2016 en del av arbetet med kandidaturen till säkerhetsrådet?
- Vilka av länderna fick resor, kost och logi i samband med de båda konferenserna betalda av Utrikesdepartementet och/eller Dag Hammarskjöldfonden? Hur avgjordes vilka länder som skulle bjudas på resor, kost och logi? Ingår samtliga länder som bjöds i gruppen ”de fattigaste och mest utsatta länderna”? Hur förhåller sig utgifterna från svensk sida till OECD-DACs riktlinjer?



Som svar inkom den 9 mars 2017 en promemoria från Utrikesdepartementet (bilaga A2.3.3). I svaret anförs att förutom de särskilda sändebuden, regeringsföreträdare och UD:s personal bidrog även personer med breda internationella nätverk till att främja kandidaturen vid enstaka resor. Utöver underlag till stöd för samtal formulerades inte några specifika uppdrag. Något arvode eller någon ersättning lämnades inte då främjandet av kandidaturen i dessa fall utgjorde en integrerad del av en ordinarie resa.

Riksdagsledamoten Kent Härstedt gjorde en särskild resa för att främja kandidaturen. Något specifikt uppdrag lämnades inte utöver underlag till stöd för samtal. Kent Härstedt erhöll en sammanlagd ersättning för resa och logi samt traktamente uppgående till 30 706 kronor. Denna ersättning ingår i den slutliga sammanställningen över bokförda kostnader för kandidaturarbetet.

Vidare anförs att kabinetssekreteraren inte deltog i beredningsprocessen inför beslutet om bidrag till Dag Hammarskjölds minnesfond.

I svaret framhålls vidare att det huvudsakliga syftet med de två besök som genomfördes i augusti 2015 och mars 2016 i samarbete med Dag Hammarskjölds minnesfond var att bidra till att uppnå de biståndspolitiska målen. Besöken bidrog också till att framhålla Sverige som en seriös och engagerad aktör i några av de profilfrågor på vilka kandidaturen till säkerhetsrådet grundades. I den meningen var besöken en del av kandidaturarbetet, liksom all annan besöksverksamhet som Utrikesdepartementet svarade för under den tid arbetet med kandidaturen pågick. Besöken utgjorde också en introduktion till Sverige och svensk utrikespolitik samt främjade en dialog med utvalda FN-ambassadörer.

Utskottets frågor om kostnaderna för konferenserna besvaras med att Dag Hammarskjölds minnesfond tillsammans med Utrikesdepartementet bekostade resor, kost och logi för samtliga deltagare vid de aktuella besöken.

Urvalet av länder som bjöds till Sverige gjordes på basis av de biståndspolitiska målen för konferenserna samt konferensernas teman. Samtliga länder som bjöds finns på OECD-DACs lista över länder som kan vara mottagare av bistånd eller tillhör de av FN definierade grupperna Least Developed Countries och/eller Small Island Developing States. Huvudsyftet med insatsen var att gynna biståndsmålen och alla deltagande länder bidrog till detta. Utgifter för resor, kost och logi för att möjliggöra deltagande för företrädare från länderna kan därför klassificeras som bistånd enligt OECD-DACs riktlinjer.

### *Utfrågningar*

Den 7 april 2017 höll utskottet en utfrågning med utrikesminister Margot Wallström (bilaga B4). Den 8 maj 2017 höll utskottet en utfrågning med statsminister Stefan Löfven i ärendet (bilaga B8).

### **Utrikesminister Margot Wallström**

Utrikesministern anförde följande i sitt inledningsanförande vid utskottets utfrågning.

Jag är här i dag för att avhandla konstitutionella frågor kring Sveriges kandidatur till FN:s säkerhetsråd. Låt mig börja med att ge en kort bakgrund.

Den 1 januari i år inledde Sverige som bekant sitt tvååriga medlemskap i FN:s säkerhetsråd. Under vår första månad i rådet var vi dessutom ordförande. Att Sverige trots ett dåligt utgångsläge mot konkurrenterna Italien och Nederländerna röstades in i säkerhetsrådet med så god marginal kan inte ses som något annat än ett kvitto på att den utrikespolitik vi bedriver är efterfrågad i världen.

I det mycket svåra omvärldsläge vi har är det angeläget att Sveriges röst hörs i säkerhetsrådet. För FN innebär detta att en av de största bidragsgivarna tar med sig engagemang och idéer men också krav på reformer och förändring in i organisationens innersta rum. Det är bra för FN, och det är bra för Sverige.

Vi har talat med så gott som alla världens länder, och vi har gjort detta utan att göra avkall på våra principer om demokrati, folkrätt, jämställdhet och mänskliga rättigheter. Att Sverige är principfast och ärligt i sina politiska ställningstaganden har tvärtom gynnat kandidaturen.

Kärnan i kandidaturen bestod i att berätta om Sveriges politik och svenska positioner. Det är viktigt för världens länder vilka som är icke-permanenta medlemmar i säkerhetsrådet. Därför är det förstås i första hand den politik som man som medlemsland kommer att föra i rådet som avgör om man får röster eller ej.

Därför har själva kampanjarbetet gynnat den svenska utrikespolitiken. Kandidaturen har, utöver en plats i säkerhetsrådet, gett oss nya möjligheter till samarbeten, inflytande och handel. Vi har fördjupat och ibland återskapat relationer på högsta nivå med nästan alla världens länder. På det sättet har kandidaturarbetet utgjort en integrerad del av utrikespolitiken.

Har Sveriges stora bistånd gynnat kandidaturen? Ja, det hoppas jag verkligen. Ett av våra argument för att få röster var att alltid påminna om hur mycket Sverige bidrar med till utveckling genom FN-systemet. Är det problematiskt att biståndet har gynnat kandidaturen? Nej, absolut inte. Sveriges bistånd är en del av den politik som fick oss valda till säkerhetsrådet, och det ska vi vara stolta över.

Det centrala är att det inte har förekommit några finansiella åtaganden i utbyte mot röster. Arbetet med kandidaturen till säkerhetsrådet bedrevs enligt tidigare förlagor, och vedertagna verktyg användes.

Den närmast jämförbara svenska kandidatur till ett mellanstatligt organ i FN var den till FN:s råd för mänskliga rättigheter. Valet ägde rum hösten 2012, och kandidaturarbetet bedrevs aktivt av den förra regeringen från början av år 2011. Under denna kampanjperiod är det högst sannolikt att biståndet gynnade kandidaturen, och Sverige gjorde även då så kallade röstbyten.

Jag är förstuds mycket glad och stolt över att vår kandidatur resulterade i en plats för Sverige i säkerhetsrådet. Det är särskilt viktigt i dessa dagar, kan jag säga, och just i dag.

I en värld där över 60 miljoner människor är på flykt undan krig och förtryck är det viktigt att vi tar vårt ansvar även i FN. Jag ser mycket fram emot att hålla riksdagen fortsatt informerad om Sveriges arbete i säkerhetsrådet. Månadsvis ger vi information till utrikesutskottet. Veckovisa rapporter publiceras på regeringens hemsida.

Vid utfrågningen togs frågor om Utrikesdepartementets diarium upp. Wallström anförde att det från början blev en ”backlog” med ett antal registreringar. Man har rättat till detta genom att se till att det finns mer resurser. Detta är föremål för granskning även av riksdagens ombudsmän, JO.

Wallström anförde att man har svarat JO om granskningen, men man ska veta att det rör sig om ungefär 74 000 mejl som har begärts ut. Dessa måste genomgå sekretessprövning. Det är klart att sådant tar tid, men man har sett till att avdelningen har tillräckliga resurser.

Vidare togs frågan om biståndsmedel upp. Wallström anförde, som också framgår av de skriftliga svaren, att inga biståndsmedel användes för kandidaturarbetet. De medel som användes för kandidaturarbetet har redovisats och finns på regeringens webbplats. Sverige kandiderade på sin utrikespolitik, av vilken biståndspolitik och verksamhet förstås är en viktig del.

Frågor om Dag Hammarskjölds minnesfond ställdes. Dag Hammarskjöldfonden är en stiftelse som inrättades 1962 med medel från svenska folket efter Dag Hammarskjölds död. Fonden stöds av en FN-resolution och är en oberoende, icke-statlig och icke bidragsgivande organisation. Verksamheten finansieras huvudsakligen genom ett obundet verksamhetsstöd från Regeringskansliet, från medel under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd. Det är fullt vedertaget sedan många, många år tillbaka. För budgetåret 2015 uppgick Regeringskansliets stöd till Dag Hammarskjöldfonden till 14 miljoner kronor. Regeringskansliet lämnar i olika sammanhang bidrag för deltagande vid konferenser och seminarier till företrädare från de fattigaste och mest utsatta länderna. Syftet är att möjliggöra för de här länderna att medverka i diskussioner om till exempel klimatfrågor, utveckling och andra frågor som relaterar till fred och säkerhet. Det är ett sätt att uppnå de biståndspolitiska målen.

Här fanns ett samarbete mellan UD och Dag Hammarskjöldfonden. Det förekom också under den förra regeringen, vid flera tillfällen. På programmet för de möten som uppmärksammats i det nu aktuella sammanhanget stod bland annat konfliktförebyggande, klimatförändring och resiliens, klimatfinansiering och Gröna klimatfonden. Det som UD stod för handlade förstas också om att man passade på att berätta om FN-kandidaturen. Det betalades av UD:s medel. I övrigt stod Dag Hammarskjöldfonden med sin normala budget för betalningen av de här mötena.

De aktuella besöken var ett samarrangemang mellan UD och Dag Hammarskjöldfonden, och seminariedelen bekostades av Dag Hammarskjöldfonden genom dess ordinarie budget. De UD-relaterade delarna av besöket betalade UD.

Dag Hammarskjölds minnesfond har tidigare använts vid ett flertal tillfällen. Syftet med verksamheten är att bidra till freds- och konfliktdebatten. Det är också att ordna just den här typen av arrangemang. Man ger ut publikationer. Det är biståndssidan på UD som beslutar om dess budget.

Frågan om sändebud togs upp. Wallström anförde att Sverige hade åtta sändebud för säkerhetsråds-kandidaturen. De utsågs därför att de är seniora, med stor erfarenhet av utrikespolitik och FN. Att använda sig av sändebud är en vanlig metod. Nederländerna, Italien och Nya Zeeland använde sig också av det vid tidigare tillfällen, och det var kandidaturer som man har dragit

lärdom av. Beslut fattas på UD inför varje uppdrag, som ett kortare anställningsuppdrag. Det utskottet har fått redovisat är de fall där det har betalats ut någon ersättning eller där man har betalat en resa för de här personerna. Det är fullt och öppet redovisat. De har haft med sig talepunkter om säkerhetsråds-kandidaturen. Det har varit ett effektivt sätt att sprida kunskap om vår kandidatur, och det har varit tillsättningar specifikt för att främja kandidaturen till säkerhetsrådet. Det var alltså som kortare anställningsuppdrag, och det är beslut som skrivs under av en tjänsteman på UD.

Wallström hänvisade till att som framgår av de skriftliga svaren har allt redovisats för utskottet. Det finns ingenting som inte har redovisats – alla kostnader och allt som har förevarit har utskottet fått information om. Men förutom de särskilda sändebuden bidrog också regeringsföreträdare, UD:s personal eller personer med breda internationella nätverk till att främja kandidaturen vid enskilda resor. Något arvode eller ersättning lämnades inte till den typen av personer som bidrog på olika sätt. Benämningen sändebud är användbar sådana här gånger när man skickar ut personer internationellt. Det brukar öppna dörrar att man helt enkelt kallar dem för sändebud för regeringen. Då vet mottagarlandet att detta är en person som har just den här uppgiften från Sveriges regering.

Vidare togs frågan om deltagande länder vid besöken 2015 och 2016 som anordnades i regi av Dag Hammarskjöldfonden upp. Wallström anförde att urvalet av länder gjordes på basis av de biståndspolitiska målen och konferensens tema. Samtliga länder som bjöds in finns på OECD-Dacs lista över länder som kan vara mottagare av bistånd eller tillhör de av FN definierade grupperna ”least developed countries” eller ”small island developing states”, alltså SIDS-länder. Två av de deltagande länderna är inte så att säga Dac-fähiga länder. Men huvudsyftet var att gynna biståndsmålen, och alla deltagande länder bidrog till detta. Därför kan också utgifter som man hade för de här deltagarna klassificeras som bistånd enligt OECD:s och Dacs riktlinjer. Där anges att ODA (Official Development Assistance) ska ha ”the promotion of the economic development and welfare of developing countries as the main objective”. Alla deltagande länder bidrog alltså till detta huvudsyfte: att bidra till ekonomisk utveckling och välfärd i ODA-mottagarländer. Då kan man också bjuda in dem på det här sättet, som man gjorde från Dag Hammarskjöldfonden.

En fråga ställdes vid utfrågningen om en middag i augusti 2015 i samband med ett besök av 27 FN-ambassadörer: ”Eftersom ni på den här middagen har diskuterat vissa miljöfrågor har ni alltså kunnat bokföra det här som bistånd. Är det rätt uppfattat?” Wallström svarade:

Nej, det är inte rätt uppfattat. Det var inte med biståndsmedel. Det var UD:s egna medel. Dag Hammarskjöldfondens delar av programmet bekostades med biståndsmedel genom fondens ordinarie budget – inga extra pengar. Detta är en del av deras vanliga verksamhet. Av de UD-relaterade aktiviteterna belastade – jag tror att ni har fått den uppgiften – en arbetsrelaterad måltid med 44 500 kronor. Där var fokus för

diskussionerna klimatrelaterade frågor. De här kostnaderna bedöms i enlighet med OECD-Dacs riktlinjer, eftersom seminariedelen uppfyllde de biståndspolitiska målen.

Frågeställaren hänvisade till de skriftliga svaren, där det sägs att kostnaderna för denna måltid (ca 42 000 kronor) redovisades som bistånd. Wallström kommenterade ”Ja, det är riktigt. Det är korrekt”.

Wallström anförde vidare att det här är arbetsmåltider, arbetsmiddagar. Det är samma sak som under Stockholm Internet Forum, som arrangeras av Sida varje år i samarbete med Utrikesdepartementet. Den förra regeringen hade samma sak. Där var deltagare företrädare för utvecklingsländer – diplomater, ambassadörer. Det är upplagt på precis samma sätt. Det är helt i enlighet med Dac-reglerna. Riktlinjerna har följts.

På en fråga svarade Wallström att hon i svaren kring måltiden hade förtydligt att en del gick på ett UD-konto och att det i övrigt gick med biståndsmedel. Till exempelvis den här måltiden användes biståndsmedel.

En fråga gällde vilka slutsatser man har dragit av de tidigare kampanjerna, vad man har gjort annorlunda nu och vad det är som har gjort den här kampanjen så lyckad. Wallström anförde att man har sökt att få erfarenheter från tidigare kampanjer, t.ex. från Nya Zeeland och Finland samt MR-kampanjen. Det var viktigt med dialog med andra länder, och man måste basera det på en egen trovärdig politik och argumentera kring innehållet och politiken. Det nordisk-baltiska samarbetet var väldigt viktigt genom hela kandidaturarbetet.

På en fråga om regelverket för Dac och biståndspengar har följts fullt ut svarade Wallström att regelverket har följts.

Vidare togs frågan upp om Sverige ställde ut några åtaganden av icke-finansiell karaktär gentemot enskilda länder i samband med kampanjen. Wallström anförde:

Jag tackar för den frågan, för jag tror att den ger mig tillfälle att också säga hur de här mötena har gått till och hur kandidaturarbetet bedrevs. Det här gav ju oss och mig ett tillfälle att engagera mig med länder, ministrar och regeringar runt hela världen. Då är det här en del av en agenda som ofta går från rena främjandeinsatser och handelsutbyte som vi har med de här länderna till bilaterala frågor som vi kan ha. De kan ibland klaga på att vi inte har någon ambassad där eller att vi inte är representerade, eller så kan vi ha något annat som vi behöver klara ut. Det kan bli att vi diskuterar världspolitiken och sedan går över till att prata om kandidaturen.

Ibland är det klart att de också ställer krav på just bistånd, utvecklingshjälp eller andra insatser. Det hör till. Det får vi räkna med att länder faktiskt förväntar sig av Sverige. Och det viktiga där är ju att det inte gavs några sådana utfästelser, inte heller om något annat finansiellt stöd. Vi hade absolut inte något utrymme för att göra det, utan vi engagerar oss politiskt med de här länderna. Ibland var det att de sa: Skulle ni kunna hjälpa oss att få till stånd ett möte? Kan ni hjälpa oss att jobba på vår rapport om mänskliga rättigheter till Genève? Finns det någonting annat som ni kan göra? Så kunde de säga, och det är en del av en sedvanlig politisk dialog med de här länderna. Det har också varit så att säga den viktigaste erfarenheten – den här breda dialogen och den breda dagordningen och agendan för våra besök. Aldrig att vi bara har pratat om

en enda fråga, nämligen kandidaturen. Det här har också gett oss ovärderliga kontaktnät och politiska kontakter som jag kommer att ha glädje av under hela min tid på UD.

Det gjordes inte några åtaganden i utbyte mot någonting, utan det handlar om förväntningar som alltid kommer, enligt Wallström.

Frågor om besöken från FN-ambassadörerna till Sverige återkom under utfrågningen. Wallström anförde att besöken var ett samarrangemang mellan UD och Dag Hammarskjöldfonden. Detta har hänt upprepade gånger genom åren, och man gjorde också så med den tidigare regeringen. Seminariedelen av besöken finansierades av Dag Hammarskjöldfonden genom deras ordinarie budget. När det gäller de UD-relaterade delarna av besöken som var t.ex. måltider, arbetsmåltider, middagar, lunch och kostnader för en utflykt fördelades kostnaderna mellan särskilt avsatta medel för kandidaturen – som var ca 108 000 svenska kronor och ingår i redovisningen – och UD:s ordinarie budget – ca 105 000 svenska kronor – eftersom besöken hade ett bredare syfte än bara säkerhetsråds-kandidaturen.

Besöken var helt i linje med Hammarskjöldfondens ordinarie verksamhet. Det är också brukligt att Hammarskjöldfonden då står för kostnaden vid sådana tillfällen. Av de UD-relaterade aktiviteterna belastade sammanlagt 44 500 svenska kronor biståndsmedel. Det är den arbetsrelaterade måltiden vid besöket i augusti, och där diskuterades klimatrelaterade frågor, och kostnaderna för en reseförsäkring. Det är helt enligt Dac-reglerna.

UD förfogar över vissa biståndsmedel för just den här typen av insatser och för att t.ex. diskutera klimatrelaterade frågor, som det handlade om i det här fallet. UD kan också handha biståndsmedel för specifika ändamål. Det är helt enligt Dac-reglerna. I övrigt var det Dag Hammarskjöldfonden med sin ordinarie budget som hade seminariedelarna. Sedan delades det upp så att de inbjudna t.ex. bjöds in till UD där en arbetsmiddag ordnades. Då kan man med biståndsrelaterade medel men under UD:s budget enligt Dac-reglerna använda medlen till den här typen av insatser.

En fråga ställdes om det finns andra exempel på att UD har använt externa parter för att arrangera evenemang som har haft koppling till säkerhetsråds-kandidaturen på liknande sätt som när man samverkade med Dag Hammarskjöldfonden. Wallström anförde att det har förekommit många olika evenemang, konferenser och möten där förstås kandidaturen har kommit upp, men egentligen inte på samma sätt som när man kommer överens om program och jobbar så nära som i det aktuella fallet. Wallström hänvisade vidare till Stockholm Internet Forum, som var upplagt på precis samma sätt. Tillsammans med en partner bjuder man in t.ex. ambassadörer och andra. Att kunna prata direkt med dem som är de viktigaste aktörerna är förstås också väsentligt.

Avslutningsvis behandlades frågan om huruvida kostnader, i samband med besöken från FN-ambassadörer, för länder som inte är biståndsmottagar-klassificerade av Dac ändå kan klassificeras som bistånd, därför att länderna deltar i diskussionen och bidrar till att en konferens mål uppnås. Wallström

framhöll att det i Dacs riktlinjer anges att bistånd ska ha ”promotion of the economic development and welfare of developing countries” som huvudmål. Man bedömde att alla deltagande länder bidrog till det. Då kan det också anses som biståndsfähigt, och då kan andra deltagare också komma med.

### **Statsminister Stefan Löfven**

Utskottet höll den 8 maj en utfrågning i ärendet med statsminister Stefan Löfven (bilaga B8). Löfven anförde följande i sitt inledningsanförande:

När det gäller granskningsärende 6 om utrikesminister Margot Wallströms hantering av säkerhetsrådskampanjen har konstitutionsutskottet ställt frågor om arbetet med kandidaturen till FN:s säkerhetsråd. Frågorna handlar om hur arbetet med kandidaturen har varit organiserat och hur kandidaturen har finansierats. Regeringskansliet har försett konstitutionsutskottet med ett omfattande skriftligt material och svarat på utskottets frågor i två omgångar. Utrikesminister Margot Wallström har varit här och svarat på frågor inom sitt ansvarsområde, och låt mig därför bara kort redogöra för ärendet utifrån mitt perspektiv som statsminister.

Herr ordförande! Jag är först övertygad om att FN:s säkerhetsråd är den bästa platsen för Sverige att arbeta för fred och säkerhet. Säkerhetsrådet är unikt, om än inte perfekt. I säkerhetsrådet har vi möjlighet att vara en kritisk vän och samtidigt utveckla rådet och FN som organisation. FN är en hörnsten i svensk utrikespolitik, och det finns ett stort intresse i omvärlden för svensk politik.

Vi har haft ett bra och effektivt kandidaturarbete. Jag är glad och mycket stolt över att Sverige röstades in i säkerhetsrådet med god marginal. Det är ett erkännande av svensk utrikespolitik. Grunden för det svenska kandidaturarbetet var regeringens politik och främjandet av Sverige som en principfast, ansvarstagande och trovärdig utrikespolitisk aktör. Profilfrågor som var särskilt viktiga för kandidaturen var Sveriges engagemang för klimat och hållbar utveckling, humanitära frågor, fredsöbyggnad och fredsbevarande åtgärder samt Sveriges långa engagemang för fattigdomsbekämpning.

Kandidaturen byggde på dialog och substansfrågor. Kandidaturens viktigaste verktyg var därför att statsråd och andra regeringsföreträdare vid resor eller inkommande besök tog upp kandidaturen, även om kandidaturen inte var huvudämne vid dessa samtal. Alla de resor jag själv gjorde under den tid kampanjarbetet pågick var naturligtvis tillfällen att lyfta fram Sveriges kandidatur till säkerhetsrådet, och detsamma gällde inkommande besök.

Som regeringschef och chef för Regeringskansliet har jag det övergripande ansvaret för regeringens och Regeringskansliets arbete. Det är departementschefen i respektive departement som beslutar om hur verksamheter närmare ska prioriteras och hur tilldelade resurser ska fördelas inom departementet.

När det gäller detaljer kring kampanjarbetet hänvisar jag till de skriftliga svaren från Utrikesdepartementet och till ansvarigt statsråd. Jag har förtroende för att utrikesministern har arbetat med kandidaturen på bästa sätt.

Och därmed, herr ordförande, är jag beredd att svara på frågor i ärendet.

Under utfrågningen ställdes en fråga om Utrikesdepartementets diarieföring. Statsministern svarade att just den frågan är föremål för JO:s granskning, och

den pågår. Utrikesdepartementet har svarat på frågor till JO, och JO:s ställningstagande avvaktas.

På en fråga om kampanjen har varit icke-korruptiv i sin helhet och delar svarade statsministern med eftertryck ja. Hela utgångspunkten för Sveriges kandidatur är att vi är en trovärdig, vederhäftig medarbetare i världssamfundets arbete, och vi kommer icke att inlåta oss på några som helst tendenser vad gäller korruption. Det bidrar också till trovärdigheten i Sveriges kandidatur.

Frågor ställdes om huruvida man har använt biståndsmedel som en del av kampanjarbetet och hur Dag Hammarskjöldstiftelsen har använts. Statsministern anförde att Dag Hammarskjöldstiftelsens verksamhet i detta sammanhang hela tiden har varit dess ordinarie verksamhet. Dag Hammarskjöldstiftelsens uppgift är att kunna vara facilitator, anordna seminarier och andra aktiviteter, där man också bjuder in representanter från andra länder.

I en fråga nämndes att Utrikesdepartementet i samarbete med Dag Hammarskjöldstiftelsen bjöd in ett antal länder i augusti 2015 för att diskutera miljömål. Statsministern menade att man hade hållit sig till Dac-reglerna. Han exemplifierade med några länder som var inbjudna och anförde att det är i enlighet med Dacs regler att seminarier där man bjuder in biståndsmottagarländer också inbegriper andra länder så länge övningen som sådan uppfyller biståndsmålen.

En middag vid konferensen i augusti 2015 togs upp. Statsministern svarade att det enligt den redovisning som Utrikesdepartementet har lämnat till konstitutionsutskottet är en arbetsrelaterad måltid, som liksom en reseförsäkring togs ur biståndsmedel, i enlighet med Dac-reglerna.

Vidare ställdes en fråga om Dac-reglerna har använts på något annat sätt under kampanjen än hur man har använt dem tidigare. Statsministern svarade att såvitt han känner till är svaret nej.

I en fråga konstaterades att det i svaren från Utrikesdepartementet till utskottet anfördes att det inte gjordes några finansiella åtaganden i utbyte mot en röst för Sverige. Mot den bakgrunden ställdes frågan om det gavs några andra löften i utbyte mot en röst för Sverige. Nej, svarade statsministern. Samtal som man har bilateralt och ibland också multilateralt kan handla om allt från handelspolitik till mänskliga rättigheter, konsulära frågor, regionala konflikter någonstans i världen. Det kan vara en mängd olika frågor som handhas. Det har, anförde statsministern, inte gjorts några åtaganden.

Frågor om förhandsbesked om stöd och röstbyten togs upp. Statsministern anförde att han inte har rest enkom för kampanjens skull, utan i samband med de resor han har gjort har han passat på att ta tillfället i akt att prata för Sveriges kandidatur. Förhandsbesked är en vedertagen praxis som man har mellan länder. Så gjordes av den förra regeringen, och så görs av den nuvarande regeringen. Sedan har man inte gjort några andra utfästelser i form av ekonomi eller andra åtaganden.



Frågan om sändebuden togs upp. Statsministern påminde om att de är redogjorda för – vilka de var och vilka kostnader respektive person har.

Den tidigare nämnda middagen i augusti 2015 togs upp igen. Statsministern anförde att måltiden var arbetsrelaterad. Man diskuterade klimatfrågan inför de kommande COP 21-förhandlingarna, hållbar utveckling och de nya målen, Agenda 2030. Vid middagen var länder som är oerhört utsatta för klimatpåverkan med. Det är länder som, en del av dem, är rädda att de ska försvinna – att de inte är kvar när vattnet höjs tillräckligt mycket. Hanteringen var i enlighet med Dac-reglerna.

När det gäller samarbetet med Dag Hammarskjöldfonden anförde statsministern att det enligt den information han har inte är alls ovanligt med den typen av samarbete. Det är snarare rätt vanligt.

### **Utskottets ställningstagande**

Konstitutionsutskottet konstaterar inledningsvis att utrikesutskottet och Riksdagens ombudsmän (JO) också behandlar frågor om hanteringen av säkerhetsrådskampanjen. Utrikesutskottets uppföljning och utvärdering omfattar arbetet som skedde från anmälan om kandidaturen 2004 tills kampanjarbetet avslutades 2016. En av flera frågor som ska besvaras i utrikesutskottets uppföljning och utvärdering är vilka mål och strategier som fanns för kampanjen. JO har beslutat att inleda en utredning med anledning av en anmälan om Utrikesdepartementets hantering av Dagens Nyheters begäran om allmänna handlingar rörande Sveriges kandidatur till säkerhetsrådet. JO har inte slutfört sin utredning. Konstitutionsutskottet vill inte föregripa utrikesutskottets och JO:s överväganden. Det innebär att konstitutionsutskottets granskning är begränsad till andra frågor än dem som utrikesutskottet och JO fokuserar på. Konstitutionsutskottet tar därför i följande bara upp vissa begränsade frågor.

I utskottets granskning har det framkommit att det fanns en omfattande eftersläpning, en ”backlog”, när det gäller Utrikesdepartementets diarieföring av allmänna handlingar. Det är inte acceptabelt med en sådan utestående balans i diarieföringen. Som utskottet anför tidigare är syftet med offentlighets- och sekretesslagens grundläggande bestämmelser om diarieföring att garantera allmänhetens tillgång till allmänna handlingar.

Utskottet har i granskningen uppmärksammat frågor om utfästelser till andra länder och s.k. röstbyten. I granskningen har inte framkommit något som tyder på att arbetet har bedrivits i strid med gällande regelverk och praxis. Utskottet har således ur formell synvinkel inget att anmärka på när det gäller hur själva kampanjen bedrivits.

När det gäller finansieringen av kampanjen och aktiviteter som utskottet uppmärksammat i granskningen har vissa klarlägganden från regeringens sida gjorts. Utskottet kan konstatera att såvitt har framkommit har Dac-reglerna om avräkning för bistånd följts.

## 2.4 Hantering av beslut om anskaffning av ubåtar

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1963-2015/16), *bilaga A2.4.1*, begärs det att utskottet granskar om försvarsminister Peter Hultqvist vid information till riksdagen om beställning av två nya ubåtar iakttagit saklighetskravet i regeringsformen.

Av anmälan framgår att regeringen i mars 2015 beslutade att bemyndiga Försvarsmakten att beställa två nya ubåtar (nästa generations ubåt, NGU) till en sammanlagd kostnad om 8,2 miljarder kronor och att Försvarets materielverk i juni 2015 signerade ett kontrakt om beställningen med Saab AB. Det framhålls vidare i anmälan att anskaffningen av NGU enligt Försvarsmaktens budgetunderlag för 2017, som upprättades den 28 februari 2016, vilar på en finansiering ”där flera av de ingående parametrarna ligger utanför Försvarsmaktens påverkan”. Därutöver informerade Försvarsmakten enligt anmälaren under våren 2016 försvarsutskottet om att den angivna kostnadsramen för beställningen av de två nya ubåtarna var villkorad av export av ubåtsmodellen till annat land och att leverantören vid utebliven export har rätt att omförhandla avtalet.

Enligt anmälaren har försvarsministern vid flera tillfällen sedan juni 2015 besökt försvarsutskottet och lämnat information om de två nya ubåtarna, men inte vid något av dessa tillfällen har ministern uppgett att kostnaden för beställningen av ubåtarna kunde bli beroende av export till annat land. Anmälaren framhåller att företrädare för Regeringskansliet är skyldiga att ge riksdagen korrekt och relevant information. Försvarsministern måste enligt anmälaren ha haft vetskap om en omförhandlingsrätt av kontraktet vid utebliven export under minst nio månader och trots detta har han underlåtit att skriftligen eller muntligen informera riksdagen om detta.

#### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior jämte bilagor som upprättats inom Försvarsdepartementet och protokoll från försvarsutskottet, *bilaga A2.4.2–5*. En av promemoriorna jämte en bilaga från Försvarsdepartementet är försedda med sekretessmarkering. Utskottet har vidare hållit en utfrågning med försvarsminister Peter Hultqvist; utfrågningen var uppdelad i en offentlig och en sluten del, *bilaga B6*.

## Utredning i ärendet

### *Bakgrund*

Våren 2009 anförde regeringen i propositionen Ett användbart försvar att den avsåg att pröva om ubåtsförmågan skulle vidmakthållas genom livstidsförlängning eller genom nyanskaffning (prop. 2008/09:140 s. 67).

Regeringen återkom till frågan i vårtilläggsbudget<sup>6</sup> för 2010 och föreslog där att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att under 2010 besluta om anskaffning av bl.a. två ubåtar som ersättning för två ubåtar av Södermanlandsklass och halvtidsmodifiering av två ubåtar av Gotlandsklass (prop. 2009/10:99 s. 9). Enligt regeringen syftade förslaget till att långsiktigt säkra ubåtsförmågan, och de nya ubåtarna beräknades kunna levereras till Försvarsmakten 2018–2019 (s. 26). När det gällde finansieringen anförde regeringen att den ingick i Försvarsmaktens långsiktiga investeringsplan och rymdes inom ramen för beräknade anslag. Vidare föreslogs att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att under 2010 för ramanslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* få besluta om beställningar som inklusive tidigare gjorda åtaganden medförde behov av framtida anslag på högst 39 800 000 000 kronor efter 2010.

Vårtilläggsbudgeten behandlades av finansutskottet (bet. 2009/10:FiU21). Försvarsutskottet, som yttrade sig till finansutskottet, framhöll att det delade regeringens uppfattning om behovet av att Sverige långsiktigt säkrar ubåtsförmågan och att en kombination av modernisering av befintliga ubåtar samt utveckling och anskaffning av två helt nya ubåtar var en ändamålsenlig lösning. Finansutskottet delade försvarsutskottets uppfattning om behovet av att Sverige långsiktigt säkrade ubåtsförmågan. Utskottet tillstyrkte därmed, i likhet med försvarsutskottet, de begärda bemyndigandena. Riksdagen beslutade den 16 juni 2010 i enlighet med finansutskottets förslag (rskr. 2009/10:348).

Efter riksdagens godkännande beslutade regeringen den 1 juli 2010 om anskaffning av två nya ubåtar som ersättning för två befintliga ubåtar (prop. 2016/17:1 utg.omr. 6 s. 36). Regeringen beslutade också om ett bemyndigande till Försvarsmakten att beställa byggnationsfas för ubåtarna inom en viss kostnadsram.

I mars 2011 beslutade regeringen att överlämna Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser (skr. 2010/11:75) till riksdagen. Av skrivelsen framgår motsatsvis att det i ärendet aktuella bemyndigandet om anskaffning av två ubåtar enligt regeringen var slutbehandlat (s. 77 f.). Även beställningsbemyndigandet var slutbehandlat.

Regeringen redovisade i vårändringsbudget för 2014 att det inte var möjligt att nå ett avtal om byggnation av ubåt typ A26 inom ramen för de pågående kontraktsförhandlingarna (prop. 2013/14:99, bet. 2013/14:FiU21, rskr. 2013/14:317). För att tillgodose Försvarsmaktens behov bedömde regeringen

<sup>6</sup> Till och med prop. 2010/11:2 benämndes regeringens förslag till ändringsbudget för tilläggsbudget.

att en annan industriell lösning var nödvändig och att en konstruktionsöversyn av nästa generations ubåt borde genomföras för att säkerställa svensk ubåtsförmåga. Regeringen upphävde i samband med det anskaffningsbeslutet från 2010. Mot denna bakgrund slutredovisade regeringen projekt A26 i budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1 utg.omr. 6 s. 47).

Den 23 april 2015 överlämnade regeringen propositionen Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020 (prop. 2014/15:109) till riksdagen. Av propositionen framgår bl.a. att byggnation av två nya ubåtar skulle påbörjas under den aktuella perioden (s. 15).

Av budgetpropositionen för 2017 framgår att regeringen den 19 mars 2015 fattade ett beslut om att bemyndiga Försvarsmakten att få beställa produktion och byggnation av två nya ubåtar (prop. 2016/17:1 utg.omr. 6 s. 36). Under 2015 lades beställningen, och under hösten 2015 startade produktion och byggnation av ubåtarna. Det framgår vidare av budgetpropositionen att Försvarsmakten t.o.m. 2015 har upparbetat 955 miljoner kronor i anslagsmedel inom projektet och att regeringen på grund av projektets omfattning följer utvecklingen särskilt noga.

### *Interpellationsdebatt*

Den 5 april 2016 besvarade försvarsminister Peter Hultqvist en interpellation om exportvillkor för anskaffning av nästa generations ubåt (prot. 2015/16:86 § 17). Peter Hultqvist uppgav följande (anf. 90):

Fru talman! Allan Widman har frågat mig vilka åtgärder jag är beredd att vidta för att informera riksdagen om de närmare förutsättningarna för anskaffning av NGU samt vilka åtgärder jag avser att vidta för att säkra anskaffningen av NGU till Sverige för det fall att någon export av ubåten inte kommer till stånd.

Regeringen har informerat riksdagen om den svenska anskaffningen av nästa generations ubåtar i bl.a. vårt tilläggsbudgeten 2010. Med hänsyn till att statens avtal med industrin omfattas av såväl försvarssekretess som kommersiell sekretess kan jag inte kommentera förutsättningarna för anskaffningen i ytterligare detalj här.

Den samlade undervattensförmågan är ett väsentligt säkerhetsintresse för Sverige, vilket den tidigare regeringen uttalade redan i vårändringsbudgeten 2014. Denna bedömning låg sedan till grund för upphandlingen av nästa generations ubåt och Saabs köp av Kockumsvarvet från Thyssen Krupp i juni 2014. Det ligger nu i vårt gemensamma intresse att vi kan säkra en nationell undervattenskapacitet på lång sikt. Undervattensförmågan är en viktig strategisk förmåga för att skydda Sverige och kunna upprätthålla vår militära förmåga och våra försörjningslinjer under både freds- och kristid.

Jag förutsätter att myndigheter och industri gör sitt yttersta för att hålla den ekonomiska ram som regeringen beslutade om förra sommaren och att nästa generations ubåtar levereras i tid.

I den efterföljande debatten uppgav riksdagsledamoten Allan Widman (L) följande (anf. 91):

Fru talman! Tack, statsrådet, för svaret på interpellationen! För ungefär tolv år sedan befann sig Sverige i en situation där vi hade beställt sex korvetter av typen Visby. Men vid den tidpunkten blev det uppenbart att

de ekonomiska ramarna för det projektet hade sprängts med råge. Resultatet blev att i stället för att beställa sex korvetter beställde Sverige fem korvetter och utrustning till en sjätte korvett.

Fru talman! Jag nämnde detta som ett exempel på hur det fungerar med materielanskaffning. Om de ekonomiska ramarna inte hålls riskeras anskaffningen i sig.

Nu säger statsrådet att statens avtal med industrin omfattas av såväl försvarssekretess som kommersiell sekretess och att han inte ytterligare kan kommentera förutsättningarna för anskaffning i detalj här. Det är en formulering som antyder att försvarsministern ändå kanske kan tänka sig att informera försvarsutskottet om de reservationer och villkor som gäller för den svenska anskaffningen av två ubåtar av nästa generation.

Om Peter Hultqvist kan tänka sig att informera försvarsutskottet, eventuellt under tystnadsplikt, blir min fråga: Varför har försvarsministern minst ett halvt dussin gånger varit hos försvarsutskottet – sedan regeringen fattade beslut om anskaffning av de två ubåtarna i somras – utan att berätta om de villkor och reservationer som gäller för anskaffning?

Fru talman! Jag är också lite förvånad över hänvisningen till försvarssekretess och kommersiell sekretess. Nu fick försvarsutskottet denna information av Försvarsmakten som tydligen hade gjort den egna bedömningen att det inte fanns några skäl för sekretess.

Till sist blev jag lite förundrad över de formuleringar som ministern har i slutet av sitt svar. Han skriver att han förutsätter att myndigheter och industrin gör sitt yttersta för att hålla den ekonomiska ram som regeringen beslutade om förra sommaren. Att man utgår från att svenska myndigheter ska göra sitt allra bästa för att hålla den ekonomiska ramen är väl helt normalt. Men industrin kan väl inte bindas av den typen av förhoppningar. När vi har slutit avtal med industrin om anskaffning av två ubåtar utgår jag ifrån att vi har fastslagit sättet för hur detta ska gå till och vilka ramar som gäller i ett avtal. Då handlar det bara om att vara affärsmässig och hävda att ingångna avtal gäller.

Jag förstår inte vad försvarsministern menar med sin vädjan till den svenska industrin. Den består av aktiebolag, och de är ansvariga inför sina ägare att maximera sin vinst. De har inte något annat ändamål.

Försvarsminister Peter Hultqvist lämnade följande svar (anf. 92):

Fru talman! Riksdagen beslutade 2010 om vad som kan kallas för ett grundbemyndigande. Det handlade då om anskaffning av två ubåtar som ersättning för två ubåtar av Sörmlandsklass och halvtidsmodifiering av två ubåtar i Gotlandsklass.

Den ekonomiska ramen är inte riksdagsbunden. Däremot måste regeringen hålla sig inom den ekonomiska bemyndiganderam som finns angiven för samtliga investeringar. Genom åren har man också redogjort för processen i de budgetpropositioner som är framlagda.

Den 19 mars 2015 beslutade regeringen om en beställning av två ubåtar för högst 8,2 miljarder. Det var regeringen som fastställde ramen, inte riksdagen.

I regeringsbeslutet står det:

”Försvarsmakten ska i samband med halvårsredovisning och helårsredovisning redovisa en uppföljning av anskaffningen. Redovisningen ska inkludera eventuella väsentliga avvikelser, exempelvis kvalitet, kvantitet och leveransläge jämfört med den planering som låg till grund för regeringens anskaffningsbeslut. Vidare ska vidtagna åtgärder för att omhänderta eventuella förseningar och kostnadsfördyringar redovisas. Kostnadsfördyringar ska kompenseras med ambitionssänkningar så att den totala ekonomiska ramen kan hållas.”

Eftersom Widman i andra sammanhang talar om hur försvarsmateriel kan utvecklas när det gäller kostnadsbilden – och det är väl också så att industrin kan vara en part i det sammanhanget – tror jag att det är viktigt att den här typen av markerings gjorts i det regeringsbeslut som fattats. Den ram som ligger är den som vi anser ska gälla, och det är det som avtalet handlar om. Min bestämda uppfattning är att regeringen har agerat inom ramen för de bemyndiganden som riksdagen gett, och det är utifrån den positionen vi har informerat i olika sammanhang.

På försvarsministerns anförande uppgav Allan Widman följande (anf. 93):

Fru talman! Min fråga kvarstår. Avser regeringen att informera riksdagen om de reservationer och villkor som gäller för anskaffningen av de två svenska ubåtarna? Den frågan har inte på något sätt fått något svar så här långt, tycker jag.

Det är viktigt att erinra om att i det inriktningsbeslut som riksdagen fattade förra sommaren står det rakt av att vi ska anskaffa två exemplar av nästa generations ubåt, NGU – A26, som den också kallas. Där finns inga reservationer över huvud taget. Men den allmänna regel som gäller och som försvarsministern nyss läste upp är att kostnadsökningar måste tas inom ram, det vill säga genom att man sänker kraven kvalitativt eller kvantitativt. Det är just det som gör mig så orolig.

Det går starka rykten på stan om att de kostnadsramar som gäller för det här projektet inte alls kommer att hålla. Vi får väl återkomma till det och se hur det ser ut. Men när man i en anskaffning gör sig beroende av export finns det naturligtvis risker som kan utfalla på så sätt att vi inte får två nya svenska ubåtar till det svenska försvaret.

När det gäller förväntningarna om export av ubåtar till andra länder, fru talman, är det nog så att den typen av anskaffningar i andra länder tar väldigt lång tid. Om vi inte nu kan se några tecken på att parlament i Europa eller annorstädes håller på att behandla frågan om anskaffning av svenska ubåtar är det nog mycket som talar för att någon sådan export kanske inte kommer att kunna komma till stånd. Då står vi plötsligt, fru talman, i en situation där utvecklingskostnaderna för denna synnerligen avancerade undervattensplattform inte kan delas med något annat land utan måste bäras av Sverige och dess skattebetalare själva. Är det då så som försvarsministern säger, att man i så fall får minska på kvantitet eller kvalitet, riskerar slutresultatet att bli att Sverige inte anskaffar två ubåtar utan 1,5 eller 1,3 ubåtar. Och det vore givet tillståndet i vår nära omvärld just nu mycket olyckligt.

Med anledning av Allan Widmans anförande uppgav försvarsministern följande (anf. 94):

Fru talman! Det finns inte något villkor för anskaffningen av de här ubåtarna. När det gäller JAS Gripen E var den svenska anskaffningen riksdagsbunden till att ytterligare ett land skulle anskaffa Gripen. Något sådant villkor finns inte för anskaffning av ubåtar.

Regeringen har rört sig inom ramen för de bemyndiganden vi har, det vill säga det bemyndigande jag har redogjort för när det gäller 2010.

Sedan är det självklart så att vi söker efter partner när det gäller både den här produktionen och andra produktioner. Export är i grunden något positivt. Det är i grunden positivt att kunna utveckla olika typer av försvarsmateriel tillsammans med andra länder. Vi jobbar aktivt för att hitta partner.

Men det är inte detsamma som att man behöver lyssna på rykten på stan. Jag tänker inte heller ge mig in i någon diskussion om 1,2, 1,5 eller 1,8 ubåtar, utan jag utgår från de beslut som är fattade och förväntar mig

leverans enligt dem. Det är det som är inriktningen. Sedan är det alltid så i den här typen av stora affärer och stora produktioner att man kommer i situationer som man möjligen måste hantera på olika sätt, men det får man ta ställning till då. Väljer man att spekulera, lyssna på rykten och fundera kring sådana saker kan man till slut nysta in sig själv i en djupt konspiratorisk värld. Man kan till och med delvis ha fel.

På försvarsministerns anförande lämnade Allan Widman följande replik (anf. 95):

Fru talman! Nu är det inte bara rykten på stan. Utskottet har fått regelrätt information i den här frågan av höga företrädare för Försvarsmakten.

Nu säger försvarsministern att vår anskaffning inte är villkorad av export. Det får mig, fru talman, att ställa frågan: Om någon export inte blir av, hur kommer det att påverka priset på de ubåtar som Sverige avser att anskaffa?

Fru talman! Jag vill uppmärksamma ministern på att den här anskaffningen av ubåtar tas upp i Försvarsmaktens budgetunderlag, som kom den 28 februari nu i år. Där skriver myndigheten: "Försvarsmakten hemställde om anskaffningen av JAS 39E mot en finansieringskalkyl där flera av de ingående parametrarna ligger utanför Försvarsmaktens påverkan. Det finns därmed en stor risk att andra nödvändiga materielanskaffningar påverkas om stora förändringar sker i kalkylen. – – – Motsvarande förhållanden gäller även för en del andra större eller strategiska materielprojekt samt projekt relaterade till väsentliga säkerhetsintressen. Försvarsmakten hemställer därför även att regeringen fattar beslut om särskild pris- och löneomräkning för anskaffning av nytt ubåtssystem."

Fru talman! Det här visar att Försvarsmakten är uppenbart oroad över kostnadsutvecklingen i den anskaffning av ubåtar som Sverige har gjort. Min fråga på den här punkten till försvarsministern blir: Kommer Försvarsmakten att tillmötesgås med en särskild pris- och löneomräkning när det gäller till exempel anskaffning av ett nytt ubåtssystem, så att den övriga verksamheten kan hållas skadeslös?

På Allan Widmans anförande lämnade försvarsministerns följande slutreplik (anf. 96):

Fru talman! Jag vill påminna om att formuleringen "rykten på stan" ursprungligen var Allan Widmans egen. Den ska han inte försöka pådyvla mig. Jag sa bara att man inte ska lyssna för mycket på rykten på stan.

För att verkligen bringa klarhet i det här: Anskaffningen av ubåtar kan inte likställas med anskaffningen av JAS 39 Gripen E, där den svenska anskaffningen var riksdagsbunden till att ytterligare ett land skulle anskaffa Gripen. Något sådant villkor finns inte för anskaffningen av ubåtar. Så ser det ut.

Jag tänker inte gå in på något som närmar sig ett konkret avtals utformning, då detta omfattas av sekretessen. Widmans frågeställningar närmar sig dock den punkten. Det ligger i mitt ansvar att kunna skilja på vad som är öppen information och vad som inte är det. Därför tänker jag inte heller bekräfta uppgifter som har nämnts i olika sammanhang.

Vi kommer att få arbeta med den här frågan under de år som kommer. Jag har tidigare i olika sammanhang sagt att vi säkert kan förvänta oss förändringar, fördyringar och andra händelser när det gäller våra materielprojekt. Det kommer inte att vara någon stor nyhet att så kan ske, då det är någonting vi har upplevt genom åren i många olika typer av projekt. Jag ser också framför mig att vi behöver jobba med det här projektet, och då tror jag att det är lika bra att säga att det är mycket viktigt

att alla inblandade drar åt samma håll. I det här fallet handlar det om att inte försätta sig i en situation där de uppgörelser som är gjorda om kostnadsramarna spricker.

### *Gällande ordning*

#### **Finansmakten**

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

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

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

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

Enligt 9 kap. 8 § första stycket RF förvaltar och förfogar regeringen över statens tillgångar, om de inte avser riksdagens myndigheter eller i lag har avsatts till särskild förvaltning. Enligt andra stycket i den nämnda paragrafen får regeringen inte utan att riksdagen har medgett det ta upp lån eller göra andra ekonomiska åtaganden för staten. Riksdagen kan, enligt 9 kap. 6 § RF, besluta om riktlinjer för statens verksamhet även för tid efter den följande budgetperioden.

Medgivanden för regeringen att göra ekonomiska åtaganden bör enligt förarbetena till 1974 års regeringsform kunna lämnas i enkla former, t.ex. som bemyndiganden i samband med budgeten (prop. 1973:90 s. 350). Förbindelser som – även för längre tid än närmast följande budgetår – är nödvändiga för en myndighets löpande verksamhet torde regelmässigt kunna anses medgivna genom riksdagens beslut om anslag till myndigheten.

De uttalanden som gjordes i förarbetena till regeringsformen när det gäller andra ekonomiska åtaganden än upptagande av lån förtydligas numera av bestämmelser i 6 och 7 kap. budgetlagen. I en grundlagskommentar anføres att det för det första handlar om s.k. beställningsbemyndiganden, dvs. befogenheter för regeringen att åta sig utgifter som avser verksamhet efter budgetåret (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 455). Själva bemyndigandet att ingå åtaganden gäller dock bara ett år. I budgetlagen anges att regeringen för det ändamål och intill det belopp som riksdagen beslutat för budgetåret får beställa varor eller tjänster samt besluta om bidrag, ersättning, lån eller liknande som medför utgifter under senare budgetår än det år budgeten avser



(6 kap. 1 §). Regeringen får dock utan särskilt bemyndigande göra ekonomiska åtaganden för staten om dessa uppgår till högst 10 procent av ett anvisat anslag, dock högst 10 miljoner kronor. Riksdagens beslut om ett beställningsbemyndigande är knutet till ett särskilt anslag. På detta anslag kommer riksdagen under kommande budgetår att anvisa medel för att kunna infria de åtaganden som gjorts.

För det andra får regeringen utan särskilda bemyndiganden från riksdagen göra sådana ekonomiska åtaganden för staten som är nödvändiga för att den löpande verksamheten ska fungera tillfredsställande, t.ex. anställning av personal, hyra av lokaler, leverans av förbrukningsmateriel, hyra av kontorsutrustning (6 kap. 2 § budgetlagen, jämför det ovan citerade motivuttalandet i prop. 1973:90 s. 350). En tredje form av ekonomiskt åtagande är utlåning som finansieras med lån i Riksgäldskontoret, utställandet av kreditgarantier och andra liknande åtaganden. Sådana lån, garantier m.m. får regeringen ställa ut för det ändamål och intill det belopp som riksdagen har beslutat om för ett eller flera budgetår. Om det finns särskilda skäl får åtaganden enligt riksdagens bestämmande göras utan att beloppet begränsas (6 kap. 3 § budgetlagen).

Som redovisats ovan kan riksdagen, enligt 9 kap. 6 § RF, besluta om riktlinjer för statens verksamhet även för tid efter den följande budgetperioden. En metod att göra detta är riktlinjebesluten (Holmberg m.fl. s. 449). Med riktlinjer för statens verksamhet på ett område avses bl.a. grunderna för själva verksamheten, inte minst målen och de huvudsakliga medlen. Det kan också vara fråga om huvuddragen i organisationen. Det kan vidare vara aktuellt att ange vissa ekonomiska restriktioner för den fortsatta planeringen.

I en proposition med förslag till riktlinjer begär regeringen att riksdagen ska godkänna dessa riktlinjer (Holmberg m.fl. s. 449). Om det gäller riktlinjer för en framtida reform befinner sig frågan i allmänhet på ett förberedande plan. I den mån anslag begärs tar detta sikte endast på fortsatt utredningsarbete eller andra förberedande åtgärder under nästa budgetår. Själva reformen ligger längre fram i tiden. Riksdagen kan därigenom, enligt förarbetena till 1974 års regeringsform, ta ställning till reformen i ett vidare perspektiv än budgetårets (prop. 1973:90 s. 345). Många frågor som är betydelsefulla för samhällsutvecklingen kan på så sätt komma under riksdagens bedömande på ett stadium när ännu flera vägar att uppnå målen står öppna. I grundlagspropositionen betonades att riksdagens riktlinjebeslut inte var rättsligt bindande men kunde få stor faktisk betydelse för riksdagens framtida handlingsfrihet.

I 9 kap. 5 § fjärde stycket RO sägs följande:

En proposition med förslag om ett nytt eller väsentligen höjt anslag eller om riktlinjer enligt 9 kap. 6 § regeringsformen för statens verksamhet för längre tid än anslaget till verksamheten avser bör innehålla en uppskattning av de framtida kostnaderna för det ändamål som förslaget avser. Om ett förslag till anslag grundar sig på en plan för en längre tid än den för vilken anslaget har beräknats i propositionen, bör planen redovisas.

Reglerna har till syfte att stärka riksdagens möjligheter att delta i de långsiktiga bedömanden som ofta är de reellt styrande och avser såväl budgetpropositionen som riktlinjepropositioner enligt 9 kap. 6 § RF (Holmberg m.fl., Grundlagarna [13 maj 2016, Zeteo], kommentaren till 9 kap. 5 § RO). Reglerna innebär inte att riksdagen fattar bindande beslut för längre tid än budgetåret. Föreskriften om uppskattning av framtida kostnader, när det är fråga om förslag till ett nytt eller väsentligen höjt anslag, blir i praktiken tillämplig särskilt i fråga om projekt vars omfattning i tiden kan beräknas redan från början. Annars blir räckvidden mer begränsad. Med ”framtida kostnader” avses i första hand statens kostnader. Andra kostnader bör redovisas i den mån det är möjligt. Föreskriften är inte bindande. Det är inte heller den andra meningen i detta stycke. Den avser att ge riksdagen samma beslutshorisont som regeringen och myndigheterna.

### **Skyldighet att lämna uppgift till utskott**

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

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

### **Saklighetskravet**

I den nu aktuella anmälan refereras till saklighetskravet i regeringsformen. Av 1 kap. 9 § RF följer att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Denna s.k. objektivitetsprincip innebär att ett förvaltningsorgan i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem som det är satt att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende (Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 21 uppl., 2001, s. 66). Som framgår gäller bestämmelsen inte bara för domstolar och förvaltningsmyndigheter utan även för andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen. Utformningen av bestämmelsen i denna del innebär att den även gäller för regeringen när den uppträder som högsta myndighet inom förvaltningsorganisationen (prop. 1975/76:209 s. 138). Regeringens normgivning omfattas inte av bestämmelsen.

## *Tidigare granskning m.m.*

### **Information till utskott**

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

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

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

Utskottet anförde vidare att utvecklingen av antalet asylsökande under hösten 2015 innebar att vissa förutsättningar för budgetförslaget förändrades och att regeringen informerade utrikesutskottet om att avräkningarna för 2016 inom biståndsramen skulle kunna komma att avvika från vad som föreslagits i budgetpropositionen. Därmed förändrades enligt utskottet förutsättningarna för riksdagens budgetbeslut. Samtidigt noterade konstitutionsutskottet att

utrikesutskottet hade redovisat att avräkningarna till 2015 hade ökat så gott som varje år till följd av ökade kostnader för asylsökande. Också våren 2016 hade regeringen på ändringsbudget föreslagit ändringar när det gäller biståndet och kostnader för asylsökande. Beslut med anledning av de ändrade avräkningarna fattas således av riksdagen.

Sammantaget konstaterade utskottet att några formella fel inte hade begåtts i sammanhanget. Regeringen borde dock enligt konstitutionsutskottet ha varit tydligare i sin information till riksdagen och utrikesutskottet om de budgetmässiga konsekvenserna av sina beslut. Det gällde enligt utskottet särskilt olika slags effekter på biståndet.

Hösten 2007 genomförde utskottet en granskning där saklighetskravet i regeringsformen återopas i utskottets ställningstagande (bet. 2007/08:KU6 s. 12 f.). Granskningen avsåg den dåvarande regeringens agerande i samband med en tidigare granskning av flodvågskatastrofen 2004. I utskottets ställningstagande konstaterades att Regeringskansliet hade lämnat felaktiga uppgifter till utskottet under den förra granskningen (s. 33). Utskottet underströk 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. Vidare framhölls att den konstitutionella kontroll som utförs av konstitutionsutskottet förutsätter att utskottet kan lita på att uppgifter som lämnas till utskottet är riktiga samt att de ger en rättvisande bild av det som granskas och att väsentliga fakta inte utelämnas. Utskottet konstaterade att det berörda statsrådet ytterst har ansvaret för att uppgiftslämnandet från Regeringskansliet till utskottet går rätt till och att statsministern som chef för hela Regeringskansliet har ett särskilt ansvar i det avseendet. Utskottet ansåg att flera åtgärder kunde vara nödvändiga att vidta för att säkerställa att de svar som lämnas till konstitutionsutskottet bygger på korrekta uppgifter, t.ex. att tydliggöra krav på dokumentation av interna beslut.

### **Regeringens redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser**

Våren 2010 behandlade konstitutionsutskottet regeringens redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser (skr. 2009/10:75). Utskottet gav de övriga utskotten i riksdagen tillfälle att yttra sig över skrivelsen. Näringsutskottet uppmärksammade i sitt yttrande regeringens redovisning av behandlingen av två riksdagskrivelser som båda gällde beslut om statlig finansiering av civil flygindustri (yttr. 2009/10:NU4y). Av yttrandet framgår att det ena beslutet hade behandlats av näringsutskottet och det andra – som var en utvidgning av det första – av finansutskottet. Mot bakgrund av att besluten gällde ärenden inom näringsutskottets beredningsområde valde utskottet att samlat ta upp redovisningarna av båda skrivelserna till prövning. Näringsutskottet konstaterade att behandlingen av den första riksdagskrivelsen från 2001 var avslutad och att regeringen följdriktigt hade beslutat att lägga skrivelsen till handlingarna. Däremot ifrågasatte utskottet regeringens beslut att också lägga den andra skrivelsen till handlingarna.

Utskottet noterade att regeringen inte hade avslutat behandlingen av frågan om statens delfinansiering av Volvo Aeros utvecklingsinsatser i flygmotorprojektet Trent XWB. Vidare anfördes i yttrandet att eftersom den låneram som riksdagen angett inte var fullt utnyttjad verkade dessutom Näringsdepartementet – åtminstone enligt uppgift från tjänstemän i departementet – inte utesluta att regeringen kunde fatta beslut om delfinansiering av nya civila flygindustriprojekt så länge som låneramen inte överskreds. Det var därmed enligt utskottet uppenbart att den andra riksdagsskrivelsen kunde komma att kräva ”vidare ställningstagande från regeringens sida”. Näringsutskottet menade därför att den andra riksdagsskrivelsen inte borde anses som slutbehandlad och förutsatte att regeringen i nästa års motsvarande skrivelse med redogörelse för behandlingen av riksdagsskrivelser skulle återkomma med en beskrivning av den fortsatta behandlingen av den andra riksdagsskrivelsen. Mot bakgrund av näringsutskottets synpunkter underströk konstitutionsutskottet i sitt ställningstagande betydelsen av att regeringen noggrant beaktar riksdagens beslut och tillkännagivanden innan den redovisar en riksdagsskrivelse som slutbehandlad (bet. 2009/10:KU21 s. 22). Innebörden av en slutbehandling är enligt konstitutionsutskottet att riksdagens uppdrag till regeringen anses slutfört. I fallet med riksdagens bemyndigande till regeringen om en låneram för civila flygutvecklingsprojekt skulle detta enligt utskottet ha inneburit att bemyndigandet upphört.

#### *Protokollsutdrag från försvarsutskottet*

Genom en skrivelse till försvarsutskottet frågade utskottet om försvarsminister Peter Hultqvist har informerat försvarsutskottet om beställningen av nu aktuella nya ubåtar, och om så är fallet, vilken information har lämnats om de villkor som gäller för beställningen och eventuella kostnadsförändringar som dessa kan medföra. Utskottet fick den 26 januari 2017 ett protokollsutdrag från ett sammanträde i försvarsutskottet (bilaga A2.4.2).

Av protokollsutdraget framgår att försvarsminister Peter Hultqvist under innevarande valperiod har lämnat information till försvarsutskottet om aktuella frågor vid tio utskottssammanträden och att utskottet inte har fört några minnesanteckningar vid dessa sammanträden. Därutöver höll försvarsutskottet den 28 april 2015 en offentlig utfrågning med anledning av regeringens proposition 2014/15:109 Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020. Vid utfrågningen deltog bl.a. försvarsminister Peter Hultqvist. Uppteckningarna av anförandena vid utfrågningen finns redovisade i bilaga 3 till utskottets betänkande 2014/15:FöU11 Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020. Peter Hultqvist uppgav bl.a. följande (s. 85 och 90 f.):

Det var länge sedan förbandsvolymen ökade, och det är värt att särskilt notera. Utöver detta vill jag särskilt nämna att två nästa generations ubåt, [...] också ingår.

När det gäller de fem stegen kan jag se att vi på olika sätt hanterar de frågor Försvarsmakten har lyft fram i sammanhanget. I vissa steg är det så

att vi tillför pengar som hanterar det hela fullt ut, och i andra steg är det så att vi tillför pengar och hanterar det till 50 eller 75 procent. I ytterligare vissa delar för vi vidare det till framför allt materielutredningen.

En hel del av de saker som har nämnts i Försvarsmaktens steg förs alltså till utredningen, som ska göra den samlade prioriteringen och strategin. Där tillförs dock ytterligare saker som inte har nämnts men som vi ser som materiella utmaningar framöver. Vi har alltså försökt hantera de olika fem stegen. Vissa saker har gått till utredning, vissa saker har finansierats till 100 procent och annat har finansierats i del. När man bedömer helheten ska man också inse att det finns ett grundpaket som ligger till grund för alltihop och där man också finansierar en hel del, t.ex. två stycken NGU – alltså nästa generations ubåt [...].

### *Promemorior från Regeringskansliet*

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet bl.a. svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 2 februari 2017 två svarspromemorior jämte bilagor utarbetade inom Försvarsdepartementet (bilaga A2.4.3). En av promemoriorna jämte en bilaga har sekretessmarkering.

I promemorian redogörs bl.a. för de beslut som regeringen och riksdagen har fattat från 2010 när det gäller nya ubåtar och för de avstämningar som regeringen har gjort med riksdagen i fråga om ubåtarna. Delar av denna redogörelse har redan beskrivits i avsnittet Bakgrund. Därutöver framgår bl.a. följande.

Den 1 juli 2010 beslutade regeringen ett bemyndigande för Försvarsmakten att beställa byggnationsfas för nästa generations ubåt (NGU) inom en viss kostnadsram och att utgifterna skulle belasta det under utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap uppförda anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*. Därefter beslutade regeringen den 15 maj 2014 att bemyndiga Försvarsmakten att beställa projektering och konstruktionsöversyn för ubåtsproduktion med ny försörjningslösning och samtidigt upphävde regeringen bl.a. beslutet från den 1 juli 2010. Samma dag beslutade regeringen även att, med stöd av lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, medge Försvarets materielverk undantag från de bestämmelser i lagen som är nödvändiga med hänsyn till rikets väsentliga säkerhetsintressen för att kunna rikta upphandlingen till Saab AB.

Därefter beslutade regeringen den 19 mars 2015 att bemyndiga Försvarsmakten att beställa produktion och byggnation av två nya ubåtar till en kostnad av högst 8 200 miljoner kronor i 2014 års prisläge och att utgifterna skulle belasta anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* under utgiftsområde 6.

I samband med finansutskottets beredning av regeringens vårändringsbudget för 2014 föreslog utskottet att riksdagen skulle ge regeringen till känna att statens möjlighet att vid behov utöva inflytande över äganderätten till Karlskronavarvet skulle säkerställas (bet. 2013/14:FiU21). Vidare föreslogs att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att, om det bedöms vara nödvändigt, ingå åtagande om att kompensera Saab AB för eventuella kostnader som skulle kunna drabba bolaget till följd av miljöskador på

fastigheterna med anledning av verksamhet som bedrivits på Karlskronavarvet fram till dess att företaget förvärvat varvet. Den 5 juni 2014 fattade regeringen, med förbehåll för riksdagens godkännande, beslut i frågan, och den 11 juni 2014 beslutade riksdagen i enlighet med finansutskottets förslag till riksdagsbeslut (rskr. 2013/14:317).

Efter det att regeringen, efter riksdagens bemyndigande, beslutat om beställning av två nya ubåtar pågick kontraktsförhandlingar mellan Försvarets materielverk och företaget Thyssen Krupp AG under ett antal år. Under den aktuella tidsperioden återkom regeringen med information i denna del till riksdagen i budgetpropositionerna för 2011, 2012 och 2014.

Av promemorian framgår vidare att riksdagen efter det ursprungliga mandatet om anskaffning av två nya ubåtar kontinuerligt har fått information om ubåtarna i efterföljande budgetpropositioner.

I promemorian finns vidare en redogörelse för de överväganden som har gjorts när det gäller ansvarsfördelningen mellan riksdagen och regeringen. I denna del framgår att riksdagen, efter förslag från regeringen, har bemyndigat regeringen att anskaffa två nya ubåtar och beslutat om bemyndiganderamen och ändamålet för anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*. Regeringen har därefter inom ramen för dessa riksdagsbeslut tilldelat medel till myndigheterna och uppdragit åt dem att anskaffa ubåtarna.

I skrivelsen till Regeringskansliet efterlyste utskottet en redogörelse för om kostnaderna för de nu aktuella två nya ubåtarna inklusive en eventuell kostnadsökning som skulle kunna uppkomma enligt avtalet, ryms inom något beställningsbemyndigande under det aktuella anslaget vid tidpunkten för ingåendet av avtalet jämte andra då ingångna avtal.

Av promemorian framgår att regeringens förslag till beställningsbemyndigande för Försvarmakten väsentligen utgörs av större anskaffningar som Försvarmakten har beställt och avser att beställa enligt myndighetens liggande planering och att regeringen i budgetpropositionen för 2015 föreslog att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att under 2015 för anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* besluta om beställningar av materiel och anläggningar som inklusive tidigare gjorda åtaganden medför behov av framtida anslag på högst 66 000 000 000 kronor 2016–2027 (prop. 2014/15:1 utg.omr. 6 avsnitt 1). Av anskaffningsredovisningen i propositionen framgår att utgifterna för nästa generations ubåt (byggnationsfas) ingick i regeringens förslag till bemyndiganderam. Det framgår vidare av promemorian att riksdagen den 17 december 2014 beslutade att bifalla försvarsutskottets förslag till riksdagsbeslut som när det gäller anslaget 1:3 motsvarade regeringens förslag, att regeringen i budgetpropositionen för 2017 uppgav att utfallet för utestående åtaganden på det aktuella anslaget uppgick till 63 847 915 000 kronor 2015 och att utfallet därmed underskred bemyndiganderamen för samma år.

På frågan hur regeringens beslut den 19 mars 2015 förhåller sig till att projekt A26 slutredovisas i budgetpropositionen för 2015 anfördes följande i promemorian. I budgetpropositionen för 2015 redovisade regeringen att den

anskaffning av två nya ubåtar som påbörjades i och med mandatet från riksdagen 2010 inte längre var möjlig att genomföra inom ramen för de kontraktsförhandlingar som hade pågått. Därmed upphävde regeringen anskaffningsbeslutet från 2010 och slutredovisade till riksdagen vilka medel som upparbetats inom ramen för projektet att anskaffa de två ubåtarna genom den då valda industrilösningen. I samband med slutredovisningen av projektet beskrev regeringen vilka steg som skulle vidtas framöver för att dels säkerställa svensk ubåtsförmåga, dels genomföra riksdagsmandatet från 2010. Att detta skulle ske genom en annan industriell lösning redogjordes för i propositionen Vårändringsbudget för 2014. Dessutom redovisades i budgetpropositionen för 2015 byggnationsfasen av nästa generations ubåt som ett av de anskaffningsprojekt som Försvarsmakten avsåg att beställa under 2015.

I promemorian finns även en redogörelse för vilken information försvarsminister Peter Hultqvist och hans företrädare har gett riksdagen när det gäller beställningen av två nya ubåtar. Bland annat framgår att regeringen sedan 2010 löpande har informerat riksdagen om hur projektet med anskaffningen av de två nya ubåtarna har fortskridit, att information i huvudsak har lämnats i budgetpropositioner, att informationen svarar mot det riksdagsmandat som regeringen har fått i frågan och att de beslut riksdagen har fattat om anslag, investeringsplan och beställningsbemyndiganden har bedömts vara tillräckliga för att genomföra anskaffningen av två nya ubåtar. Av promemorian framgår vidare att försvarsministern även i två interpellationsdebatter och i ett skriftligt svar har lämnat information om det aktuella projektet. Därutöver har försvarsministern lämnat ytterligare information till försvarsutskottet den 14 juni 2016. Försvarsministern redovisade då bl.a. vissa detaljer ur ett avtal som ingåtts mellan Försvarets materielverk och Saab Kockums AB, och dessa uppgifter har bedömts omfattas av sekretess.

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på två kompletterande frågor. Utskottet fick den 9 mars 2017 en svarspromemoria utarbetad inom Försvarsdepartementet (bilaga A2.4.4).

På frågan vilka kommentarer uppgiften om att det i ärendet aktuella bemyndigandet om anskaffning av två ubåtar redovisades som slutbehandlat våren 2011 medför har följande angetts. Efter det att riksdagen hade bemyndigat regeringen att under 2010 besluta om anskaffning av två nya ubåtar beslutade regeringen den 1 juli 2010 att Försvarsmakten fick beställa byggnationsfas för nästa generations ubåt. Riksdagsskrivelsen, i fråga om bl.a. bemyndigandet att fatta beslut om anskaffning av två nya ubåtar, lades till handlingarna i december 2010, och i mars 2011 redovisades riksdagsskrivelsen, i den del som avsåg bl.a. det aktuella bemyndigandet, som slutbehandlad i regeringens skrivelse Redogörelse för behandling av riksdagens skrivelser till regeringen (skr. 2010/11:75).



Av promemorian framgår vidare att efter det att bemyndigandet redovisades som slutbehandlat har regeringen kontinuerligt hållit riksdagen informerad om hur projektet med anskaffningen av ubåtarna har fortskridit.

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett par kompletterande frågor. Utskottet fick den 17 maj 2017 en svarspromemoria utarbetad inom Försvarsdepartementet (bilaga A2.4.5).

I promemorian framhålls att riksdagen anvisar anslag och beslutar vilka åtaganden, som medför utgifter under senare budgetår än det år budgeten avser, som regeringen får ingå för statens räkning. Därutöver har regeringen valt att, inom utgiftsområde 6, begära riksdagens mandat för vissa enskilda materielanskaffningar av större och mer strategisk betydelse.

Det framgår vidare av promemorian att genom besluten om beställning av projektering och konstruktionsöversyn för ubåtsproduktion med en ny försörjningslösning från 2014 och om beställning av produktion och byggnation av två nya ubåtar från 2015 fullföljde regeringen den beslutade inriktningen från riksdagen om anskaffning av två nya ubåtar från 2010. I promemorian framhålls att det har ansetts att besluten från 2014 och 2015 ersatte beslutet från den 1 juli 2010 om beställning av byggnationsfas för nästa generations ubåt och att besluten rymdes inom de mandat som riksdagen gett regeringen.

#### *Utfrågning med försvarsminister Peter Hultqvist*

Utskottet höll den 25 april 2017 en utfrågning med försvarsminister Peter Hultqvist (bilaga B6). Utfrågningen var uppdelad i en offentlig och en sluten del.

I sin inledning hänvisade Peter Hultqvist till de svarspromemorior som upprättats inom Försvarsdepartementet och av vilka det framgår att riksdagen och försvarsutskottet sedan 2010 har fått omfattande information om beställningen av två nya ubåtar. Bland annat har regeringen löpande orienterat riksdagen i budgetpropositionerna för 2011, 2012, 2014, 2015, 2016 och 2017. Därutöver uppgav Peter Hultqvist att Försvarsberedningen, i vilken företrädare för samtliga riksdagspartier deltog, 2014 presenterade en rapport och att det i rapporten hänvisades bl.a. till beslutet om investering i en ny ubåtsgeneration. Enligt Peter Hultqvist följdes Försvarsberedningens rapport upp med skrivningar i regeringens försvarspolitiska inriktningsproposition. I propositionen, som antogs av riksdagen i juni 2015, redovisades bl.a. att byggnationen av två nya ubåtar skulle påbörjas.

Peter Hultqvist framhöll vidare att riksdagen har varit djupt initierad i ärendet och att detta bl.a. framgår av beredningen av vårandringsbudgeten för 2014. I propositionen redovisade den förra regeringen att det inte längre var möjligt att inom ramen för den valda lösningen genomföra byggnationen av de två nya ubåtarna, att en ny industriell lösning var nödvändig och att ubåtsförmågan bedömdes som ett väsentligt säkerhetsintresse. Enligt Peter

Hultqvist instämde försvarsutskottet i regeringens bedömning om ubåtsförmågan och välkomnade de åtgärder regeringen beskrev för att förmågan skulle kunna bibehållas. Dessutom föreslog utskottet att riksdagen skulle ge regeringen till känna att statens möjligheter att vid behov utöva inflytande över äganderätten till Karlskronavarvet skulle säkerställas. Regeringen bemyndigades också att, om det bedömdes nödvändigt, ingå åtagande om att kompensera Saab AB för eventuella kostnader som kunde drabba bolaget till följd av miljöskador på fastigheterna med anledning av den verksamhet som bedrivits på varvet fram till dess att Saab AB förvärvade desamma.

Peter Hultqvist uppgav vidare att den förra regeringen efter överlämnandet av vårändringsbudgeten till riksdagen beslutade att bemyndiga Försvarsmakten att beställa projektering och konstruktionsöversyn för ubåtsproduktion med en ny försörjningslösning och att regeringen samtidigt upphävde beslutet från 2010. Regeringen beslutade även att medge Försvarets materielverk nödvändiga undantag från upphandlingsbestämmelser, med hänsyn till rikets väsentliga säkerhetsintressen, för att upphandlingen skulle riktas till Saab AB. I budgetpropositionen för 2015 återkom den nuvarande regeringen till riksdagen med information i denna del. I propositionen framhölls bl.a. att undervattensförmågan utgjorde ett väsentligt säkerhetsintresse och att bibehållandet av kompetensbasen var nödvändig för att tillförsäkra Försvarsmakten denna förmåga. Regeringen ansåg vidare att en konstruktionsöversyn av nästa generations ubåt borde genomföras. Mot denna bakgrund lades enligt Peter Hultqvist beställningar av konstruktionsöversyn och projektering på Saab AB.

Peter Hultqvist anförde vidare att i juli 2014 offentliggjordes Saab AB:s köp av TKMS AB (f.d. Kockums AB) och att regeringen bedömde att den nya industriella lösningen skulle skapa förutsättningar för att trygga undervattensförmågan långsiktigt. Därutöver förtecknades enligt Peter Hultqvist byggnationsfasen av nästa generations ubåt som en delmängd av förslaget till beställningsbemyndigande för det aktuella anslaget och därefter, den 19 mars 2015, följdes beslutet om en konstruktionsöversyn upp med ett bemyndigande om att beställa anskaffning och byggnation av två nya ubåtar.

Mot bakgrund av det anförda konstaterade Peter Hultqvist att den nuvarande regeringen har fullföljt det som den förra regeringen påbörjat och att de två redovisade besluten ersatt den dåvarande regeringens beslut från 2010. Syftet har enligt Peter Hultqvist alltså varit att fullfölja riksdagsmandatet att anskaffa två nya ubåtar, dock med en ny industriell lösning, vilket också framgick av den information som löpande lämnats till riksdagen.

När det gäller frågan om export till annat land kopplat till anskaffning av ubåtarna uppgav Peter Hultqvist bl.a. att riksdagens bemyndigande om anskaffning av två nya ubåtar inte har varit villkorat av någon projektspecifik ekonomisk ram. Den kostnadsram som regeringen har haft att förhålla sig till är enligt Peter Hultqvist i stället den ram för beställningsbemyndigande som riksdagen beslutat för det aktuella anslaget. Han uppgav vidare att vid

tidpunkten för bemyndigandet till Försvarsmakten 2015 uppgick bemyndiganderamen till 66 miljarder kronor och att denna ram inte överskreds. Riksdagsmandatet var enligt Peter Hultqvist inte heller villkorat av att ubåtarna skulle ha en viss industriell eller teknisk lösning eller att anskaffningen skulle ske med eller utan annan part. Det har stått regeringen fritt att bestämma om detta. Ytterligare riksdagsbeslut i ärendet har enligt Peter Hultqvist inte bedömts som behövligt.

På frågor om eventuellt behov av ett nytt bemyndigande från riksdagen för beställning av två nya ubåtar 2015 uppgav Peter Hultqvist bl.a. följande. Finansieringen ingick i Försvarsmaktens långsiktiga investeringsplan och skulle inrymmas inom ramen för de beräknade anslagen. Det ursprungliga bemyndigandet har inte varit låst vid någon särskild ram. Det som sedan har kommit upp när affären redovisats är den ram som regeringen har satt, men den håller sig inom den samlade investeringsramen. Regeringen har utgått från innehållet i bemyndigandet från 2010 på så sätt att det speglar riksdagens vilja. De senare besluten har ersatt den dåvarande regeringens beslut från 2010, och riksdagen har fortlöpande hållits informerad.

### **Utskottets ställningstagande**

I ärendet har utskottet granskat tre delar som rör anskaffning och beställning av två nya ubåtar.

När det gäller den information om ubåtsbeställningen som försvarsministern och regeringen har lämnat till riksdagen noterar utskottet att beställningen bl.a. har stor budgetmässig betydelse. Det är därför viktigt att informationen är tydlig, fullständig och aktuell. Utskottet har utifrån vad som framkommit i granskningsärendet på formella grunder inte något att anföra mot försvarsministerns och regeringens agerande i denna del. Utskottet noterar dock att oklarheter hade förebyggts om försvarsministern lämnat viss information i ett tidigare skede än vad som nu gjordes.

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

När det gäller bemyndigandet om anskaffning av två nya ubåtar konstaterar utskottet att det av utredningen i granskningsärendet framgår att nuvarande och tidigare regeringar har valt att, inom det aktuella utgiftsområdet, begära riksdagens mandat för vissa enskilda materielanskaffningar av större och mer strategisk betydelse. De materielanskaffningar som här har varit aktuella får enligt utskottet anses vara av sådan betydelse att det är en lämplig ordning att de underställs riksdagens prövning. Om regeringen väljer att använda ett mandat från riksdagen är det givetvis viktigt att regeringens beslut håller sig inom ramen för bemyndigandet.

Av granskningen framgår att riksdagen i juni 2010 bemyndigade regeringen att under 2010 besluta om anskaffning av två ubåtar. Utskottet noterar att riksdagens bemyndigande inte var preciserat till ubåtar av en viss typ. Av

granskningen framgår vidare att regeringen i juli 2010 beslutade dels om anskaffning av två nya ubåtar som ersättning för två befintliga ubåtar, dels om ett bemyndigande till Försvarsmakten att beställa byggnationsfas för ubåtarna inom en viss kostnadsram. Regeringen redovisade bemyndigandet från riksdagen om anskaffning av två ubåtar som slutbehandlat i en skrivelse som överlämnades till riksdagen i mars 2011. I maj 2014 beslutade regeringen att bemyndiga Försvarsmakten att beställa projektering och konstruktionsöversyn för ubåtsproduktion med en ny försörjningslösning samtidigt som regeringsbeslutet från juli 2010 upphävdes. I mars 2015 beslutade regeringen att bemyndiga Försvarsmakten att beställa produktion och byggnation av två nya ubåtar till en viss maxkostnad.

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

## 2.5 Hantering av begäran om att få ta del av en analys inom Finansdepartementet

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 360-2016/17), *bilaga A2.5.1*, begärs att utskottet granskar om regeringen och finansministern har brutit i sin hantering av en begäran om att få ta del av en allmän handling och i sin hantering av samråd med riksdagen i den aktuella EU-frågan.

Bakgrunden till anmälan är att skatteutskottet och näringsutskottet den 16 juni 2016 anordnade en öppen utfrågning med anledning av nya internationella skatteregler. Finansministern hänvisade vid utfrågningen till att regeringen gjort en egen analys av vad ett nytt direktiv om skatteflykt kan få

för konsekvenser för Sverige. Anmälaren begärde den 17 juni 2016 hos Finansdepartementet att få ut denna analys. Den 20 juni 2016 fick anmälaren besked om att handlingen utgjorde internt arbetsmaterial och att den därför inte kunde lämnas ut. Anmälaren begärde då att regeringen skulle pröva frågan om utlämnande. Regeringen fattade beslut om att inte lämna ut handlingen.

Efter att direktivet antagits begärde anmälaren den 21 september 2016 på nytt att få del av analysen. Något svar på denna begäran har enligt anmälaren inte lämnats. (Anmälan till konstitutionsutskottet är daterad den 20 oktober 2016.)

Anmälaren ifrågasätter också om inte analysen borde ha lämnats över till riksdagen i samband med utfrågningen eller i samband med att frågan behandlades i EU-nämnden eller i berört utskott. Enligt anmälaren kan riksdagen inte bedöma huruvida regeringens ståndpunkter i EU-frågor är välgrundade om inte riksdagen får del av underlagen för regeringens bedömningar.

### *Underlag för granskningen*

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

## **Utredning i ärendet**

### *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 hänförs har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänförs till ett visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på något annat sätt färdigställts.

Reglerna om när en handling är allmän har utformats med tanke på att en myndighet bör ha rimligt utrymme att själv bilda sig en uppfattning och fatta ståndpunkt, innan den måste ställa de handlingar som återspeglar överväganden till förfogande för allmänheten (prop. 1975/76:160 s. 72). En handling, som myndigheten själv utarbetat, ska sålunda vid en viss tidpunkt betraktas som upprättad; först vid denna tidpunkt, vilket kan variera beroende på vad slags handling det gäller, är handlingen också allmän. Dessförinnan, dvs. innan handlingen nått det stadium då den ska anses som ”färdig” eller upprättad, utgör den ett myndighetsinternt arbetsmaterial (Bohlin, Offentlighetsprincipen, 9 uppl., 2015, s. 71).

Av 2 kap. 9 § TF framgår att en 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.

För att en handling ska anses utgöra en minnesanteckning krävs således bl.a. att den tillhör ett ärende, och den ska ha tillkommit endast för ärendets föredragning eller beredning. En handling som saknar anknytning till ett ärende kan inte utgöra en minnesanteckning enligt 2 kap. 9 § TF. För en sådan gäller reglerna i 2 kap. 7 § TF. Handlingen får inte heller tillföra ärendet någon sakuppgift. Om handlingen 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 (Bohlin, Offentlighetsprincipen, 9 uppl., 2015, s. 91 f.).

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 ska genomföras 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.

### **Regeringens samråd med EU-nämnden**

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 (EU). Närmare bestämmelser om informations- och samrådsskyldigheten meddelas i riksdagsordningen (RO).

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).

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.

När det gäller genomförandet av samrådet i EU-nämnden anför Holmberg m.fl. att utgångspunkten vid samråden är dagordningarna för rådsmötena och att regeringen förser nämnden med skriftligt underlagsmaterial för de

dagordningspunkter som gäller beslut (Grundlagarna [1 januari 2015, Zeteo], kommentaren till 7 kap. 14 § RO).

### **Information till och överläggningar med utskotten**

Regeringen och andra statliga myndigheter ska lämna information om arbetet inom EU som ett utskott begär, enligt 10 kap. 8 § RO. Av 7 kap. 12 § RO följer vidare att regeringen ska överlägga med utskotten i de frågor om arbetet i EU som utskotten bestämmer.

### *Interpellationssvar*

Den 23 september 2016 besvarade finansminister Magdalena Andersson en interpellation (2015/16:772) om när ledamöterna i skatteutskottet kommer att få ta del av Finansdepartementets analys (prot. 2016/17:8 § 6). I debatten anförde finansministern bl.a. följande (anf. 11):

I detta ärende liksom i alla andra ärenden följer regeringen de regler som finns för offentlig handling och dessutom den arbetsordning som vi har gällande när vi lämnar handlingar till riksdagen.

Svaret på Maria Malmer Stenergards fråga finns i interpellationssvaret när jag säger:

De delar som innebär ändringar i vår lagstiftning kommer i sedvanlig ordning att åtföljas av en konsekvensanalys.

När detta blir lagstiftning kommer det alltså i sedvanlig ordning att åtföljas av en konsekvensanalys, precis som i fråga om andra propositioner som regeringen lämnar till riksdagen. Det är då som denna konsekvensanalys kommer till skatteutskottet.

När det gäller detta ärende, precis som när det gäller alla andra ärenden, följer vi de regler som finns om handlingar och om när man lämnar ut handlingar. Det är alltså inget konstigt med detta. Det finns inte någon handling på Finansdepartementet som är en färdig handling, utan detta är ett arbetsmaterial. Det kommer att finnas en färdig konsekvensanalys i samband med att vi kommer med dessa förslag till riksdagen – helt i sin ordning. Vill man ändra denna ordning handlar det om att ändra den lagstiftning som finns om offentlighetsprincipen och om vilka handlingar som ska lämnas ut från offentliga myndigheter.

Vidare framhöll finansministern att de positioner som regeringen drivit i Bryssel har varit förankrade i EU-nämnden (anf. 16).

### *Tidigare granskning*

Under våren 2016 granskade utskottet regeringens och statsrådets hantering av en begäran om att få ta del av vissa beräkningar inom Finansdepartementet (bet. 2015/16:KU20 s. 222 f.). Utskottet noterade i sitt ställningstagande att regeringens beslut med anledning av den aktuella begäran att ta del av handlingar var daterat den 10 december 2015 och att beslutet sändes till den som begärt ut handlingarna först den 17 december 2015. Utskottet ansåg att det mot bakgrund av det skyndsamhetskrav som gäller enligt tryckfrihetsförordningen vad gäller utlämnande av allmänna handlingar inte är 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 föranledde ingen annan bedömning.

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 informationskyldigheten 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-punktslistor.

Utskottet anförde vidare:

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.

Våren 2016 granskade utskottet statsministerns underlag under ett samråd med EU-nämnden (bet. 2015/16:KU20 s. 96 f.). Utskottet konstaterade att något skriftligt underlag inte skickades till EU-nämnden inför det muntliga samrådet, varför viss oklarhet föreföll ha uppstått. Riksdagen och regeringen har, anförde utskottet, ett 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. Mot bakgrund av de omständigheter som rådde fanns det inte något skäl att rikta någon anmärkning för det tillämpade förfarings sättet.

### *Promemoria från Finansdepartementet*

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

- Har beslut fattats avseende anmälarens begäran den 21 september 2016 om utfående av allmän handling och när har i så fall beslutet expedierats? Om beslut har fattats önskar utskottet ta del av det.
- Hur förhåller sig hanteringen av nämnda begäran till skyndsamhetskravet i TF?

- Har berört utskott och EU-nämnden fått information om det aktuella direktivets konsekvenser för Sverige?
- Vilka kommentarer i övrigt ger anmälan och denna promemoria anledning till?

Som svar överlämnades den 14 mars 2017 en promemoria (inklusive en bilaga) som har upprättats inom Finansdepartementet (bilaga A2.5.2). I svaret anförs att anmälarens begäran kom in den 21 september 2016 kl. 13.47 till Finansdepartementets registratorbrevlåda. Vidare att ansvarig handläggare i ärendet den 23 september 2016 kl. 10.48 skickade ett svar via e-post till anmälaren där det framgick att handläggaren gjorde bedömningen att handlingen var internt arbetsmaterial och att det därför inte fanns någon allmän handling att lämna ut. Med hänsyn till de åtgärder och överväganden som krävdes för att kunna ta ställning till aktuell begäran bedömdes hanteringen vara förenlig med skyndsamhetskravet i tryckfrihetsförordningen.

Av svaret framgår vidare att information om direktivet i fråga har lämnats till skatteutskottet vid sex tillfällen under tiden februari–juni 2016 och att överläggning om direktivet har skett den 12 maj och den 19 maj 2016. Vid flera av dessa tillfällen har information om direktivets konsekvenser för Sverige lämnats, framhålls det i svaret. I samband med ett sammanträde den 21 april redogjorde statssekreteraren för vilka konsekvenser direktivet kan medföra för Sverige, särskilt vad avser konkurrenskraften. Även vid överläggningarna i maj lämnades information om direktivets konsekvenser. Finansministern lämnade också information till utskottet om vilka konsekvenser direktivet kan ha på Sveriges konkurrenskraft vid sammanträdet den 14 juni. Finansministern lämnade även information om direktivets konsekvenser i samband med en öppen utfrågning som skatteutskottet och näringsutskottet anordnade den 16 juni.

Information om direktivet och direktivets konsekvenser för Sverige har också lämnats till EU-nämnden vid sammanträdena den 20 maj 2016 och den 15 juni 2016.

### **Utskottets ställningstagande**

En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och om den är inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Enligt 2 kap. 7 § TF ska en handling anses som upprättad hos en myndighet när den har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad först 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 något annat sätt färdigställts (2 kap. 7 § TF). Tanken bakom reglernas utformning är att en myndighet bör ha ett rimligt utrymme att själv bilda sig en uppfattning och fatta en ståndpunkt innan den måste ställa handlingarna till förfogande för allmänheten. Fram till dess att en handling är färdig eller upprättad är den således att anse som ett myndighetsinternt arbetsmaterial.

En minnesanteckning som har tillkommit hos en myndighet och inte har expedierats ska inte heller efter den tidpunkt då den är att anse som upprättad 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. För att en handling ska anses utgöra en minnesanteckning krävs således bl.a. att den tillhör ett ärende, och den ska ha tillkommit endast för ärendets föredragning eller beredning. Om handlingen tillför ärendet ”nytt” sakmaterial är den däremot inte att anse som en minnesanteckning i nu avsedd bemärkelse utan en handling som omfattas av 2 kap. 7 § TF.

En begäran om att få ut en allmän handling ska behandlas skyndsamt. En person vars begäran att få ut en handling inte tillgodoses fullt ut ska upplysas om möjligheten att begära myndighetens prövning.

I den nu aktuella granskningen har handläggaren vid Finansdepartementet gjort bedömningen att handlingen var ett internt arbetsmaterial och att det inte fanns någon allmän handling att lämna ut. Utskottet finner inte skäl att ifrågasätta den bedömningen. Utskottet noterar att någon upplysning om att personen i fråga har möjlighet att begära prövning av beslutet inte tycks ha lämnats i samband med beskedet.

Granskningen i övrigt ger inte anledning till något uttalande.

## 2.6 Hantering av ett brev från en EU-kommissionär

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2908-2015/16), *bilaga A2.6.1*, begärs att utskottet granskar vilka åtgärder den tidigare regeringen vidtog med anledning av ett brev från den dåvarande industrikommissionären. I anmälan anförs att brevet diariefördes i Näringsdepartementet den 8 augusti 2012. I brevet uppmanar den dåvarande industrikommissionären medlemsländerna att förbättra marknadsövervakningen av fordonsprodukter. Kommissionären menar att EU-länderna måste ha resurser för att spåra produkter som medför allvarliga säkerhets- och miljörisiker eller produkter som förfalskats eller manipulerats. Vidare anförs i anmälan att kommissionären avslutar brevet med att be medlemsländerna att vidta åtgärder om de inte redan gjort det och återkomma med en redogörelse för arbetet. I anmälan anförs också att brevet är ställt till den dåvarande näringsministern och att något svar på brevet inte finns diariefört på Näringsdepartementet.

I anmälan anförs vidare att brevet i dag, mot bakgrund av de avslöjanden som gjorts om manipulerad programvara i bilar, ter sig mycket allvarligt. Även utan den vetskapen är det enligt anmälaren anmärkningsvärt att en kommissionär skriver till alla medlemsländer att det finns en möjlighet att

fordonstillverkare förfalskar eller manipulerar värden. För Sverige som har en stor fordonstillverkning och fordon som en viktig exportprodukt är detta brev av stor vikt och bör tas på allvar, skriver anmälaren.

Vidare anförs i anmälan att regeringen fortlöpande ska informera riksdagen om det som sker inom ramen för samarbetet i EU.

### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har bl.a. legat en promemoria upprättad inom Näringsdepartementet, *bilaga A2.6.2*. Som bilaga till promemorian finns ett brev daterat den 25 juli 2012 från den dåvarande industrikommissionären till Annie Lööf. Vidare har tidigare statsrådet Catharina Elmsäter-Svärd svarat på skriftliga frågor från utskottet, *bilaga A2.6.3*.

Utskottet höll den 6 april 2017 en utfrågning med den tidigare näringsministern Annie Lööf, *bilaga B2*.

## **Utredning i ärendet**

### *Uppgifter i massmedier*

I en artikel den 2 augusti 2016 i Svenska Dagbladet med rubriken *Lööf varnades om utsläppsfusk* anges att den dåvarande näringsministern 2012 varnades om utsläppsfusk i bilindustrin genom ett brev från EU:s dåvarande industrikommissionär. Vidare anges att kommissionären innan brevet skickades – vid ett möte med vd:n i ett elektronikbolag – hade fått kännedom om problem med fuskmjukvara som kände av testsituationer i EU:s avgastest. I ett e-postmeddelande till Svenska Dagbladet har kommissionären uppgett att det efter mötet med elektronikbolaget skrevs ett brev till medlemsstaterna med krav på att de tvingar fram övervakningsåtgärder i bilindustrin och genomföra nödvändiga åtgärder för att ta bort alla produkter som inte höll måttet. Enligt artikeln var det det brevet som Näringsdepartementet fick. Kommissionären framhöll för Svenska Dagbladet att det är medlemsstaternas ansvar att bilbolagen håller sig inom lagen – inte kommissionens. Vidare anges i artikeln att Transportstyrelsen i maj 2012 fick ett e-postmeddelande från en tjänsteman vid kommissionen som pekade på risker med manipulerade avgastester. Enligt artikeln beskrev tjänstemannen att det fanns ett motstånd från bilindustrin mot en testmetod som visade verkliga kväveutsläpp i stället för utsläpp i laborietester.

I en artikel i Svenska Dagbladet med rubriken *Annie Lööf: Svårt säga vad vi gjorde med brevet* svarar bl.a. den dåvarande näringsministern på frågor om brevet.

## *Gällande ordning*

### **Regeringsformen och riksdagsordningen**

I 10 kap. 10 § regeringsformen anges att regeringen fortlöpande ska informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i EU. Vidare anges att närmare bestämmelser om informations- och samrådsskyldigheten meddelas i riksdagsordningen.

En hänvisning görs i 9 kap. 21 § första stycket riksdagsordningen till 10 kap. 10 § regeringsformen. I andra stycket anges att regeringen ska redovisa sitt agerande i EU för riksdagen och varje år redovisa verksamheten i EU i en skrivelse till riksdagen.

Enligt förarbetena till riksdagsordningen (2000/01:RS1 s. 140 f.) kan redovisningen för agerandet lämnas i olika former. Statsministern ska även fortsättningsvis lämna information i kammaren eller i EU-nämnden om Europeiska rådets möten, den årliga skrivelsen ska innehålla redogörelser för regeringens agerande, skriftliga åiterrapporter ska lämnas efter samtliga möten i ministerrådet, och ordningen med muntliga åiterrapporter i EU-nämnden ska fortsätta. Självfallet kan utskottet påkalla information om regeringens handlande i en viss fråga och påkalla överläggning i en fråga.

I fråga om innehållet i den årliga skrivelsen med en berättelse över verksamheten i EU angavs i proposition 1994/95:19 att endast viktiga rättsakter som rådet beslutat under året bör anges. Vid utvärderingen 2001 uttalades (2000/01:RS1 s. 140 f.) att regeringen i den årliga skrivelsen bör redovisa vilka eventuella åtgärder som föranletts av domar från EU-domstolen som rör Sverige.

I betänkande 2008/09:KU10 (s. 89 f.) granskade utskottet regeringens information till och samråd med riksdagen i EU-frågor. I betänkandet nämns att Regeringskansliet inom ramen för det egna arbetet med EU-frågor hade författat cirkulär med riktlinjer och anvisningar för handläggning, beredning och samordning av EU-ärenden inom kansliet. I cirkuläret angavs att Regeringskansliet skickar en kopia av samtliga kommissionsdokument till riksdagens kammarkansli. Det gäller bl.a. förslag till nya rättsakter och ändringar i gällande rättsakter, grönböcker, vitböcker och meddelanden. Departementen ska även överlämna kopior av andra dokument som kan vara av intresse för riksdagen.

### **Gula boken**

I Gula boken – Beslut och protokoll hos regeringen (SB PM 2012:2) anges att Regeringskansliet liksom andra myndigheter har en serviceskyldighet som också innebär en skyldighet att svara på brev. Vidare anges att ett brevsvar dokumenteras genom att en kopia av svaret arkiveras tillsammans med brevet. Också bedömningen att ett brev inte ska leda till något svar bör dokumenteras. Det kan göras genom att den som gör bedömningen antecknar på brevet att det ska läggas till handlingarna. Anteckningen bör dateras och signeras innan brevet arkiveras.

## Godkännande av fordon

Transportstyrelsen är godkännandemyndighet och prövar frågor om typgodkännanden av fordon efter ansökan av tillverkaren.

### *Tidigare granskning*

Konstitutionsutskottet granskade under våren 2007 (bet. 2006/07:KU20 s. 183 f.) dåvarande kulturminister Leif Pagrotsky's hantering av kommissionens meddelande om en kommande granskning av det svenska presstödet. Utskottet underströk att ett statsråd alltid har det yttersta ansvaret för ett fungerande utbyte mellan kommissionen och Regeringskansliet. I det aktuella ärendet hade Regeringskansliet gjort bedömningen att svaren på kommissionens frågor inte krävde något ställningstagande från Leif Pagrotsky's sida. Utskottet kunde konstatera att statsrådet inte gett några särskilda instruktioner för att säkerställa att han blev löpande underrättad och att han följaktligen förblev omedveten om det sätt vilket ärendet utvecklades på. Granskningen gav i övrigt inte anledning till något uttalande från utskottets sida.

Under rubriken Räckvidden av statsråds ansvar anfördes i granskningsbetänkandet följande (s. 192):

En fråga som emellanåt har aktualiserats i utskottets granskning är hur långt statsrådets ansvar för handlingar, åtgärder etc. som inte har stått under deras direkta kontroll sträcker sig. En genomgång av tidigare granskningar ger vid handen att utskottet har hållit statsråd ansvarigt för brister i handläggningen trots att det inte i första hand är statsrådet personligen som handlat bristfälligt. I vissa fall har dessutom bristerna varit av sådan art att det knappast varit rimligt att kräva av statsrådet att denne personligen ska ha haft kontroll över dem (se bet. 2005/06:KU8 s. 71 f.). Utskottet har även gjort bedömningen att i sin granskning fästa avseende vid underlåtenhet att handla i en viss situation (s. 39).

Våren 2016 granskade utskottet finansministerns agerande efter uppgifter om manipulerade utsläppsvärden hos en fordonstillverkare (bet. 2015/16:KU20 s. 341 f.). Av granskningen framgick att Finansdepartementet inte hade ställt frågor till fordonstillverkaren. Utskottet anförde att finansministerns uttalanden kunde tolkas som att Finansdepartementet ställt frågor till fordonstillverkaren och även övervägde att agera på andra sätt, vilket inte var fallet. Finansministerns uttalanden kunde uppfattas på olika sätt och kunde därför, anförde utskottet, ge en felaktig bild. Som utskottet tidigare uttalat gällde att uttalanden av statsråd ska vara korrekta.

### *Promemoria från Regeringskansliet*

Genom en skrivelse till Regeringskansliet den 14 februari 2017 begärde utskottet svar på följande frågor:

- Vilka rutiner finns inom Regeringskansliet för att hantera brev från företrädare för kommissionen? Hur såg dessa rutiner ut 2012?

- Vidtogs några åtgärder med anledning av brevet? Om ja, vilka åtgärder vidtogs? Om nej, vilka bedömningar gjordes som ledde fram till att ingen åtgärd skulle vidtas?
- Besvarades brevet från den dåvarande industrikommissionären? Om ja, vad innehöll svaret? Om nej, vilken bedömning låg till grund för att inte besvara brevet?
- Tog något statsråd eller någon statssekreterare del av brevet? Om ja, vem eller vilka?
- Fick Regeringskansliet eller regeringen under 2012 någon information från Transportstyrelsen om misstankar om manipulerade avgasvärden beträffande motorfordon? Om sådan information mottogs, föranledde informationen några åtgärder?
- Vilken bedömning gjordes vad gäller information till riksdagen om den fråga som togs upp i brevet från den dåvarande industrikommissionären? Informerades riksdagen om brevet? Om ja, när och på vilket sätt? Om nej, vilken bedömning låg till grund för att inte informera riksdagen och hur förhöll sig den bedömningen till den ordning som gällde för information till riksdagen om dokument från kommissionen?
- Vilka upplysningar eller kommentarer i övrigt föranleder anmälan och denna promemoria?

Dessutom begärde utskottet en kopia av brevet från industrikommissionären.

Som svar fick utskottet den 7 mars 2017 en promemoria upprättad inom Näringsdepartementet (bilaga A2.6.2). Som bilaga till promemorian finns en kopia av brevet från industrikommissionären.

I promemorian anförs att det inte finns några särskilda rutiner för hur brev från företrädare för kommissionen ska hanteras inom Regeringskansliet. Sådana brev hanteras enligt normala rutiner.

Vidare anförs att brevet innehåller information om befintliga och planerade förslag till rättsakter om marknads kontroll och typgodkännanden. För dessa förslag har svenska ståndpunkter tagits fram enligt gällande rutiner för EU-ärenden. Några åtgärder därutöver med anledning av brevet har inte vidtagits. Det anförs också i promemorian att brevet var allmänt hållet och bör läsas mot bakgrund av att det samtidigt pågick ett större arbete inom kommissionen för att tillsammans med medlemsländerna och andra utveckla nya och mer rättvisande testmetoder för lätta fordon (personbilar). Brevet lades till handlingarna den 31 oktober 2013 utan att besvaras.

Det anges i promemorian att det inte har kunnat klarläggas om något statsråd eller någon statssekreterare tog del av brevet.

Vidare anförs i promemorian att Regeringskansliet under 2012 inte fick någon information från Transportstyrelsen om misstankar om manipulerade avgasvärden när det gäller motorfordon. Det e-postmeddelande som skickades från en tjänsteman vid kommissionen till Transportstyrelsen i maj 2012 innehåller inte heller något om manipulerade avgasresultat.

Slutligen anför i promemorian att riksdagen inte informerades om brevet eftersom det enbart innehöll allmänt hållen information.

### *Utfrågning med f.d. näringsminister Annie Lööf*

Utskottet höll den 6 april 2017 en utfrågning med den tidigare näringsministern Annie Lööf (bilaga B2).

Inledningsvis anförde Annie Lööf följande. Brevet i fråga är adresserat till henne som näringsminister. Det är ett allmänt hållet brev som inkom i augusti 2012. Eftersom ansvaret för inremarknadsfrågor om transporter inte inkluderades i Annie Lööfs § 5-förordnande skrevs brevet skyndsamt över till transportenheten som låg under den dåvarande infrastrukturministern. Som brukligt skedde detta på tjänstemannanivå. Annie Lööf mindes inte att hon läst brevet innan nu i somras. Hon konstaterade att brevet inte hade nått henne som statsråd eller någon i den politiska ledningen på departementet. Att detta inte behövdes var en bedömning som gjordes på tjänstemannanivå. Brevet bedömdes vara allmänt hållet, och innehållet tydde på att brevet sänts till flera medlemsstater. Annie Lööf konstaterade att departementets bedömning är att brevet hanterades enligt gängse rutiner. I efterhand har Annie Lööf också tagit del av de anteckningar som finns i aktens dagboksblad. Av dessa framgår att den ansvariga tjänstemannen ansåg att brevet var hanterat genom att Sverige representerades i olika forum där frågorna som berördes i brevet diskuterades. Därmed kunde brevet läggas till handlingarna. Den högnivågrupp som det refereras till i brevet bestod av bl.a. biltillverkare och regeringsrepresentanter från sex medlemsstater. Sverige var inte med i högnivågruppen.

Vidare anförde Annie Lööf att brevet inkom till Näringsdepartementet tre år innan Volkswagens avgasskandal avslöjades. I efterhand är det enkelt att läsa in avgasutsläpp i brevets skrivningar, men detta är en efterhandskonstruktion. I Europaparlamentet har en granskningskommission arbetat med just utsläppsskandalen. Den tidigare kommissionären Antonio Tajani har i en öppen utfrågning fått frågor om brevet. Annie Lööf anförde att industrikommissionär Tajani på en direkt fråga om brevet innehöll en varning om Volkswagens utsläppsfusk har svarat: ”Nej. Det handlar om marknadsövervakning.” Kommissionären har kraftfullt tillbakavisat att brevet i fråga skulle ha handlat om utsläppsfusk. Det handlade om rättsakter för marknadsövervakning, rättsakter som låg under den dåvarande infrastrukturministerns § 5-förordnande. När dessa rättsakter sedan, flera år senare, presenterades blev de svenska ståndpunkterna förankrade i EU-nämnden enligt gängse rutiner för samråd med riksdagen.

Som svar på frågor anförde Annie Lööf att som statsråd förväntar man sig att få den information som man behöver för att kunna fullgöra sitt uppdrag som statsråd. Det innebär att bl.a. brev från kommissionärer tas upp på beredningar inför rådsmöten eller att informationen om breven ges till statsråden på annat sätt. När det här brevet inkom gjorde man en bedömning av innehållet i förhållande till statsrådets § 5-förordnanden. Man konstaterade



då på tjänstemannanivå att det föll utanför näringsministerns § 5-förordnande. Brevet överfördes till transportenheten, och där gjorde ansvarig tjänsteman en bedömning att brevet skulle läggas till handlingarna och skrev ned bedömningen i aktens dagboksblad.

Vidare anförde Annie Lööf som svar på frågor att det finns rutiner för brev, och det finns rutiner för EU-ärenden. Dessa återfinns bl.a. i Gula boken och i Cirkulär 2 om samråd med riksdagen. Men rutinerna handlar snarare om brev från allmänheten än om brev från kommissionen. Brevet i fråga har beretts enligt de rutiner som man brukar hantera brev med. Som statsråd är man inte inne i alla detaljer, utan man har att tillse att det finns rutiner. Serviceskyldigheten gäller främst i förhållande till medborgare. EU-kommissionen är snarare att betrakta som en annan myndighet. För hanteringen av EU-ärenden finns Cirkulär 2, som handlar om samråd, överläggning och information mellan riksdagen och regeringen i EU-ärenden. Där framgår att ståndpunkter i EU-ärenden ska förankras i EU-nämnden och utskotten. När regeringen behövde ha svenska ståndpunkter vid hanteringen av rättsakter gick regeringen till riksdagen för att få detta.

### *Svar på frågor till f.d. statsrådet Catharina Elmsäter-Svärd*

Utskottet beslutade den 9 maj 2017 att skicka ett antal frågor till det tidigare statsrådet Catharina Elmsäter-Svärd.

Som svar på frågorna fick utskottet den 15 maj 2017 ett e-postmeddelande från Catharina Elmsäter-Svärd (bilaga A2.6.3).

Catharina Elmsäter-Svärd anför i meddelandet att hon som statsråd inte tog del av brevet från industrikommissionären, och hon blev inte heller informerad om brevet. Vidare anför Catharina Elmsäter-Svärd att det inte var konstigt – allt varken ska eller bör hamna på statsrådets bord. Hon hade kontinuerlig kontakt med transportkommissionären, men hade ingen kontakt alls med industrikommissionären. I egenskap av statsråd hade Catharina Elmsäter-Svärd ansvar för att rutiner följdes och att hanteringen skedde på rätt sätt.

### **Utskottets ställningstagande**

Granskningen ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

## 3 Vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen och statliga bolag

### 3.1 Kultur- och demokratiministerns hantering av frågor rörande en nationell samordnare

#### Ärendet

##### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2224-2015/16), *bilaga A3.1.1*, begärs det att utskottet granskar kultur- och demokratiminister Alice Bah Kuhnkes agerande och hantering enligt följande.

Enligt anmälarna har kultur- och demokratiministern i massmedierna hävdad att hon inte har varit inblandad i rekryteringen av en person som blev anställd hos den nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism, samtidigt som det av uppgifter i medierna framgick att det var kultur- och demokratiministern som hade fattat det aktuella anställningsbeslutet. Anmälarna begär att utskottet ska utreda kultur- och demokratiministerns agerande och överväganden i rekryteringsärendet samt hennes uttalande i massmedierna.

Anmälarna gör också gällande att uppgifter i massmedierna talar för att en tidigare nationell samordnare mot våldsbejakande extremism i strid med tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen underlät att diarieföra handlingar hos myndigheten. Anmälarna begär att utskottet ska utreda kultur- och demokratiministerns kännedom om och ansvar för påstådda brister i diarieföringen hos den nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism.

##### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior som har upprättats inom Kulturdepartementet, *bilaga A3.1.2–3*.

Utskottet höll den 7 april 2017 en offentlig utfrågning med kultur- och demokratiminister Alice Bah Kuhnke, *bilaga B3*.

#### Utredning i ärendet

##### *Bakgrund*

##### **Nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism**

Regeringen beslutade den 26 juni 2014 att bemyndiga det ansvariga statsrådet att ge en särskild utredare i uppdrag att som nationell samordnare förbättra samverkan mellan myndigheter, kommuner och organisationer på nationell,

regional och lokal nivå när det gäller arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Samordnaren ska även verka för att kunskapen om våldsbejakande extremism ökar och att förebyggande metoder utvecklas. Det beslutades vidare om samordnarens direktiv (dir. 2014:103). I uppdraget, som ursprungligen skulle redovisas senast den 15 juni 2016, ingår enligt direktivet att

- stärka och stödja samverkan i arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism på nationell och lokal nivå
- inrätta en referensgrupp för kunskaps- och informationsutbyte
- stödja aktörer som identifierar problem med våldsbejakande extremism lokalt
- genomföra riktade utbildningsinsatser.

Det ansvariga statsrådet – Birgitta Ohlsson – utsåg f.d. statsrådet Mona Sahlin till nationell samordnare.

I mars 2015 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till den nationella samordnaren (dir. 2015:27). Enligt tilläggsdirektivet ska samordnaren för att stärka den nationella samordnarens arbete gentemot myndigheter, kommuner och det civila samhällets organisationer inklusive trossamfund, även

- förbättra stödet till anhöriga
- utreda förutsättningarna för en pilotverksamhet med en nationell stödtelefon
- ta fram och initiera genomförandet av en sammanhållen strategi för arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism,
- uppmuntra till insatser för individer som vill lämna våldsbejakande extremistiska rörelser
- inrätta ett nätverk av experter.

I augusti 2015 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till den nationella samordnaren (dir. 2015:83). Enligt tilläggsdirektivet ska samordnaren ge en etablerad frivilligorganisation som anmäler sitt intresse i uppdrag att genomföra en pilotverksamhet med en nationell stödtelefon dit bl.a. anhöriga, kommuner och organisationer kan vända sig för att få information, råd och stöd.

I maj 2016 lämnade Mona Sahlin uppdraget som nationell samordnare mot våldsbejakande extremism.

I juni 2016 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till den nationella samordnaren (dir. 2016:43). Enligt tilläggsdirektivet ska samordnaren bl.a.

- vidareutveckla och fördjupa det kunskapsbaserade förebyggande arbetet
- fortsätta pilotverksamheten med en nationell stödtelefon för information, råd och stöd om våldsbejakande extremism
- analysera och föreslå hur det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism bör samordnas och organiseras nationellt fr.o.m. januari 2018.

Utredningstiden förlängdes, och det beslutades att det pågående uppdraget skulle delredovisas senast den 29 juni 2016. Vidare beslutades att den del av uppdraget som rör den långsiktiga organiseringen av arbetet och kommunernas ansvar skulle redovisas senast den 2 december 2016. Uppdraget ska slutredovisas senast den 12 januari 2018.

I juni 2016 utsåg regeringen Hillevi Engström till nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Hon lämnade sitt uppdrag i september 2016.

I december 2016 utsåg regeringen Anna Carlstedt till nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Hon tillträdde sitt uppdrag den 1 januari 2017.

### **Rapportering och uttalanden i massmedierna**

Under våren 2016 förekom rapportering i massmedierna om ett rekryterings- ärende om en anställning av en biträdande sekreterare hos den nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism.

I anmälan till konstitutionsutskottet hänvisas dels till en artikel med rubriken *Alliansen sa nej till Mona Sahlins livvakt* som publicerades den 9 maj 2016 i Expressen, dels till en artikel med rubriken *Bah Kuhnke anställde Sahlins "liviakt"* som publicerades den 11 maj 2016 i Svenska Dagbladet.

Enligt den artikel som publicerades i Expressen har kultur- och demokrati- minister Alice Bah Kuhnke uppgett att Mona Sahlin själv hade ansvar för kommitténs anställningar. Vidare ska kultur- och demokratiministern ha uttalat följande om rekryteringsbeslutet:

Så länge det inte föreligger en tydlig misstanke om att en person inte behövs, så ser inte jag var det skulle kunna stoppas. Mona Sahlin hade ansvaret och möjligheten att anställa människor till kommittén. Och hon ansåg att han behövdes.

Enligt uppgifter i den artikel som publicerades i Svenska Dagbladet fattades det aktuella anställningsbeslutet av kultur- och demokratiminister Alice Bah Kuhnke.

I december 2016 publicerade Dagens Nyheter en artikel med rubriken *Engström: Sahlin skyller ifrån sig*. I artikeln förekommer kritiska uttalanden om verksamheten hos den nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism och det görs bl.a. gällande att arbetsplatsen varit rörig.

### **Skriftlig fråga**

Den 5 januari 2017 besvarade kultur- och demokratiminister Alice Bah Kuhnke en skriftlig fråga om den nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism (fr. 2016/17:587) och anförde följande:

Andreas Norlén har frågat mig hur jag i framtiden avser att säkerställa att samordnaren följer regeringens direktiv.

Enligt regeringens kommittédirektiv till den nationella samordnaren är samordnarens huvuduppdrag att stärka och stödja samverkan i arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism mellan myndigheter, kommuner och organisationer på nationell, regional och lokal nivå. Samordnaren ska även verka för att kunskapen om våldsbejakande

extremism ökar och att förebyggande metoder utvecklas. I dessa delar är regeringens bedömning att samordnaren tillsammans med berörda kommuner och myndigheter åstadkommit väldigt mycket sedan kommittén påbörjade sitt arbete 2014. Samordnaren har i princip besökt alla Sveriges 290 kommuner. I juni 2016 hade samordnaren genomfört riktade utbildningsinsatser om våldsbejakande extremism vid mer än 200 tillfällen för totalt ca 20 000 deltagare. Samordnarens undersökning från mars 2016 visar att 61 procent av kommunerna har utvecklat eller är på väg att utveckla sitt förebyggande arbete.

På nationell nivå har arbetet i samordnarens referensgrupp med myndigheter bidragit till en större samsyn om vad det förebyggande arbetet innebär i praktiken. Diskussionerna i referensgruppen har fungerat som viktigt underlag för regeringen och föranlett flera regeringssupplag. Just nu arbetar mer än 15 myndigheter aktivt med insatser mot våldsbejakande extremism. Regeringen har också ökat anslagen för att det civila samhällets organisationer ska kunna söka medel för att utveckla nya verksamheter. Parallellt med denna satsning har samordnaren även förstärkt kansliet för att utveckla samverkan med och stödja det civila samhället i arbetet mot våldsbejakande extremism. Under 2017 planerar samordnaren att förstärka arbetet på regional nivå genom besök och utbildningsinsatser vid samtliga av Sveriges 21 länsstyrelser.

Huvudskälet till att regeringen gav den nationella samordnaren i uppdrag att genomföra en pilotverksamhet med en nationell stödtelefon var att det saknades en särskilt utpekad nationell aktör dit anhöriga och andra kan vända sig om de upptäcker att någon i deras närhet riskerar att dras in i eller redan är aktiv i en våldsbejakande extremistisk rörelse. Eftersom en nationell stödlinje mot våldsbejakande extremism aldrig tidigare funnits i Sverige bedömde regeringen det som viktigt att stödtelefonen utformades som en pilotverksamhet. I kommittédirektivet till samordnaren är regeringen tydlig med att en utvärdering bör göras när verksamheten har varit igång minst ett år.

Regeringen har nu med hjälp av Statskontoret utvärderat pilotverksamheten. Utvärderingen visar att regeringens bedömning av anhörigas behov av stöd var korrekt. Trots otillräcklig marknadsföring har 61 anhöriga nått fram till personal inom Röda Korset under perioden november 2015–november 2016. De som har nått fram har fått någon att prata om sin oro med. Det är beklagligt att samordnaren har brustit i kommunikationen med Röda Korset om detta uppdrag och inte har tagit fram rutiner för verksamheten i enlighet med direktivet. Mitt departement har haft dialog med samordnaren om dessa brister och kommer att följa arbetet noga framöver.

Det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism och terrorism kommer att vara fortsatt högt prioriterat av regeringen under 2017. Antalet myndigheter, kommuner och organisationer som deltar i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism har aldrig varit större till antalet. Med Anna Carlstedt, den nya nationella samordnaren, på plats är jag övertygad om att vi kan ta nästa steg i det arbetet för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism och minska dragningskraften och rekrytering till extremistiska grupperingar i och utanför Sverige.

### *Gällande ordning*

#### **Kommittéförordningen**

Av 12 kap. 1 § regeringsformen följer att de statliga förvaltningsmyndigheterna i regel lyder under regeringen. Detta gäller även kommittéer och

särskilda utredare eftersom de är myndigheter. Ett sätt att markera att en kommitté eller en särskild utredare ska ha ställning av myndighet är att i regeringsbeslutet ange att kommittéförordningen (1998:1474) är tillämplig på kommitténs eller utredarens verksamhet. Kommittéförordningen innehåller allmänna bestämmelser om kommittéer och särskilda utredare.

Av 1 § kommittéförordningen framgår att förordningen tillämpas på kommittéer som har tillkallats på grund av ett regeringsbeslut och som har ett utredningsuppdrag. Vad som sägs i förordningen om kommittéer och om ordförande i kommittéer gäller också särskilda utredare, om något annat inte framgår av sammanhanget (1 § andra stycket).

En kommitté består av en ordförande och av en eller flera andra ledamöter (2 §). Ordföranden leder kommitténs arbete (3 §). Av förordningen framgår vidare att en kommitté kan biträdas av bl.a. sakkunniga, experter och sekreterare (4 §). Enligt 8 § ska kommittén göra upp en plan för utredningsarbetet. I samma bestämmelse anges att planen ska ses över fortlöpande och att Regeringskansliet ska hållas underrättat om planeringen på det sätt som Regeringskansliet bestämmer. Vidare anges i 9 § att Regeringskansliet ska fastställa en budget för varje kommitté. För detta ändamål ska kommittén snarast lämna ett budgetförslag till Regeringskansliet. Av 10 § följer att vissa kostnader alltid ska anges i kommitténs budgetförslag. Av kommittéförordningen framgår vidare att kommittén årligen ska lämna en arbetsredogörelse till Regeringskansliet (12 §). Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, ett statsråd utser och entledigar ordförande och andra ledamöter och beslutar om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén (24 §). I kommittéförordningen finns även bestämmelser om bl.a. ersättning till ordförande, andra ledamöter, sakkunniga och experter (25–32 §§). När det gäller ersättningar är huvudregeln att de beslutas av Regeringskansliet, men Regeringskansliet får överlåta åt ordföranden i en kommitté att besluta om ersättning till andra medverkande i kommittén (32 §).

Det framgår vidare av förordningen att förvaltningslagen (1986:223) ska tillämpas endast vid kommittéernas handläggning av administrativa ärenden och ärenden om utlämnande av allmänna handlingar (23 §).

Slutligen framgår det av 33 § kommittéförordningen att Regeringskansliet ska besluta de ytterligare föreskrifter som behövs för kommittéväsandets organisation och formerna för kommittéernas verksamhet.

### **Kommittéhandboken**

Statsrådsberedningen har tagit fram Kommittéhandboken (Ds 2000:1), som innehåller information och riktlinjer för kommittéordförande, särskilda utredare, kommittésekreterare och andra inom kommittéväsendet. Vad som sägs i handboken om kommittéer gäller också särskilda utredare, om något annat inte framgår av sammanhanget (s. 9).

Kommittéerna lyder under regeringen. Det är regeringen som ger dem deras uppdrag. Uppdraget anges i direktiv för kommittén. Direktiven beslutas vid ett regeringssammanträde. Samtidigt bemyndigar regeringen det föredragande

statsrådet att bestämma vilka personer som ska medverka i kommittén. Det ansvariga statsrådet utser sedan de personer som i olika funktioner ska delta i arbetet.

I Kommittéhandboken anges bl.a. följande om en kommittés sekretariat (s. 14). Sekretariatet består av en eller flera sekreterare – ibland används beteckningarna huvudsekreterare och biträdande sekreterare – och av övrig personal. Sekretariatet planerar, organiserar och administrerar under ordförandens ledning kommitténs arbete, genomför delutredningar och bereder och dokumenterar ledamöternas beslut. Sekreterarna (eller en av dem) ansvarar under ordföranden för det löpande arbetet. De har också ett ansvar för säkerhetsskyddet. Sekreteraren i en kommitté förordnas av statsrådet efter förslag av departementet, ordföranden eller kommittén i dess helhet.

I handboken framhålls att om sekretariatet behöver förstärkas, bör sekreteraren diskutera detta med ordföranden innan kontakt tas med departementet, som svarar för rekryteringsarbetet.

### **Beslut om statliga anställningar**

Av 12 kap. 5 § andra stycket regeringsformen framgår att vid beslut om statliga anställningar vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Enligt förarbetena (prop. 1973:90 s. 405 f.) är bestämmelsen ett uttryck för principen att statliga tjänster ska tillsättas efter objektiva grunder utan hänsynstagande till ovidkommande omständigheter. Med ”förtjänst” avses närmast den vana som förvärvats genom föregående tjänstgöring. Med skicklighet brukar förstås lämpligheten för befattningen, klarlagd 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 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. Enligt 4 § ska skickligheten sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat. I förarbetena (prop. 1993/94:65 s. 44) påpekades att förtjänst och skicklighet endast nämns som exempel i regeringsformen och att även andra sakliga grunder kan vägas in vid bedömningen.

### **Saklighetskravet**

I 1 kap. 9 § regeringsformen anges att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och

opartiskhet. Denna s.k. objektivitetsprincip innebär att ett förvaltningsorgan i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än de som det är satt att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende (Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt [28 augusti 2015, Zeteo], avsnitt 5.3.3). Som framgår gäller bestämmelsen inte bara för domstolar och förvaltningsmyndigheter utan även för andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen. Utformningen av bestämmelsen i denna del innebär att den även gäller för regeringen när den uppträder som högsta myndighet inom förvaltningsorganisationen (prop. 1975/76:209 s. 138). Regeringens normgivning omfattas inte av bestämmelsen.

### **Diarieföring**

Huvudregeln enligt 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, är att allmänna handlingar ska registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. Frågan om när en handling ska anses inkommen respektive upprättad regleras i tryckfrihetsförordningen.

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. Av detta följer motsatsvis att handlingar som omfattas av sekretess, dvs. hemliga handlingar, alltid ska registreras. 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). Detta gäller oavsett om myndigheten i stället för att registrera allmänna handlingar för vilka sekretess inte gäller utnyttjar möjligheten att hålla handlingarna så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handlingen har kommit in eller upprättats. Det ska alltid gå att konstatera vilka allmänna handlingar som finns hos myndigheten.

Om det är uppenbart att en allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, behöver den varken registreras eller hållas ordnad (5 kap. 1 § fjärde stycket OSL). Vilka dessa handlingar är måste avgöras från fall till fall. Som exempel på sådana handlingar kan dock nämnas pressklipp, cirkulär och reklamtryck som bara indirekt eller i ringa utsträckning 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 (s. 27).



## *Tidigare granskning*

### **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.).

Våren 2016 granskade utskottet regeringens beslut om att ändra uppdraget för samordnaren för Bromma flygplats (bet. 2015/16:KU20 s. 47 f.). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet att uppdraget till den statliga samordnaren för Bromma flygplats även efter ändringen av uppdraget innebar att samordnaren bl.a. skulle pröva förutsättningarna att utveckla flygkapacitet i Stockholmsregionen (s. 56). Ett dåvarande statsråds svar i en tidningsintervju om att det ändrade uppdraget innebar att samordnaren inte alls fick titta på Brommas framtid överensstämde således enligt utskottet inte med hur uppdraget var utformat. Utskottet framhöll vikten av att statsråds uttalanden är korrekta.

### **Tillsättning av kommittésekreterare**

Konstitutionsutskottet har i betänkande 1992/93:KU30 granskat ett statsråds handläggning av ett tjänstetillsättningsärende av en kommittésekreterare (s. 108 f.). Statsrådet hade som svar på en skrivelse från en sökande som inte fått tjänsten anfört att det inte skulle vara lämpligt om kommittén fick en sekreterare som var uttalat förespråkare för en viss linje. Utskottet påminde bl.a. om bestämmelsen i regeringsformen om att vid beslut om statliga anställningar vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, men hade inte någon ytterligare kommentar till lämplighetsbedömningen vid tillsättningsförfarandet.

## *Promemorior från Regeringskansliet*

### **Svarspromemoria den 9 februari 2017**

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt att få ta del av

1. samtliga beslut om anställning i utredningen En nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism
2. eventuella beslut om organisation och formerna för kommitténs verksamhet
3. de budgetförslag som kommittén har lämnat till Regeringskansliet och
4. de årliga arbetsredogörelser som kommittén har att lämna till Regeringskansliet.

Vidare har utskottet i den skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt att få svar på följande frågor:

5. Har kommittén upprättat arbetsplaner och har Regeringskansliet underrättats om planeringen? Om ja, när har det skett och vad har därvid framkommit om förhållandena vid sekretariatet?
6. Hur gick rekryteringsarbetet till och vilka överväganden gjorde kultur- och demokratiministern Alice Bah Kuhnke i det aktuella rekryteringsärendet? Vilket underlag låg till grund för anställningen av den i granskningen omnämnde biträdande sekreteraren?
7. Vem fattade beslut om lön och eventuella andra ersättningar till den i granskningen omnämnda biträdande sekreteraren?
8. Hur bereddes beslutet om att utöka samordnarens sekretariat med bl.a. den tjänst som kom att innehas av den i granskningen omnämnde biträdande sekreteraren och hur fattades beslut om utökningen?
9. Vilka kommentarer föranleder anmälarnas påstående om att kultur- och demokratiministern Alice Bah Kuhnke inte har lämnat korrekta uppgifter i en intervju med företrädare för Expressen?
10. Vilka kommentarer föranleder uppgifterna om att det har funnits brister i dels diarieföringen, dels verksamheten hos den nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism? I vilken utsträckning kände Regeringskansliet till eventuella brister och vilka åtgärder vidtogs för att komma till rätta med dem?
11. Vilka kommentarer i övrigt ger anmälan och innehållet i denna promemoria anledning till?

Som svar överlämnades den 9 februari 2017 en promemoria som upprättats inom Kulturdepartementet med bilagor (bilaga A3.1.2).

När det gäller de handlingar som utskottet efterfrågade har samtliga beslut om anställning i utredningen En nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism (punkt 1) och kommitténs budgetförslag (punkt 3) bifogats svarspromemorian.

När det gäller de efterfrågade handlingarna om beslut om organisation och formerna för kommitténs verksamhet (punkt 2) anförs följande i promemorian. Den 26 juni 2014 beslutade regeringen kommittédirektiven En nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism (dir. 2014:103). Av direktiven framgår att en särskild utredare i rollen som nationell samordnare ska förbättra samverkan mellan kommuner och organisationer på nationell, regional och lokal nivå när det gäller arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Av direktiven framgår, i fråga om formerna för uppdragets utförande, att samordnaren ska inrätta en referensgrupp och att samråd vid behov ska ske med relevanta myndigheter och berörda departement inom Regeringskansliet. Regeringen beslutade samtidigt att delegera till det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om demokratifrågor att ge en särskild utredare i uppdrag att som nationell samordnare genomföra uppdraget samt besluta om sakkunniga, experter och

annat biträde åt utredaren. Regeringen beslutade tilläggsdirektiv till den nationella samordnaren den 12 mars 2015 (dir. 2015:27), den 13 augusti 2015 (dir. 2015:86) och den 2 juni 2016 (dir. 2016:43). Vad som utöver detta gäller för den nationella samordnaren framgår av kommittéförordningen (1998:1474), och därutöver finns riktlinjer som framgår av Kommittéhandboken (Ds 2000:1). Den nationella samordnaren har med utgångspunkt i direktiven, kommittéförordningen och Kommittéhandboken haft att på eget ansvar organisera verksamheten inom ramen för beslutad budget.

När det gäller de årliga arbetsredogörelser som efterfrågats av utskottet (punkt 4) anförs i svaret att samordnaren lämnade en verksamhetsrapport till regeringen den 29 juni 2016 (dnr Ku2016/01650/D) av vilken det framgår hur samordnaren har tagit sig an uppgiften och huvuddragen i de åtgärder som genomförts under perioden den 26 juni 2014 till 16 juni 2016. Vidare anförs att det framgår av kommittédirektiven att samordnaren vid de tidpunkter och i den form som beslutats i dialog med Regeringskansliet ska informera om arbetet och att Regeringskansliet har fått information om arbetet på olika sätt. En representant för Regeringskansliet sitter med i samordnarens referensgrupp som har haft regelbundna möten. Månadsavstämningar av arbetet har skett vid möten mellan huvudsekreteraren och Regeringskansliet. Regeringskansliet har också fått del av veckorapporter från samordnarens arbete.

På utskottets fråga om arbetsplaner och förhållandena vid sekretariatet (punkt 5) anförs att kommitténs arbete har varit inriktat på att förbättra samverkan mellan myndigheter, kommuner och organisationer på alla nivåer samt att verka för att kunskapen om våldsbejakande extremism ökar och att förebyggande metoder utvecklas. Någon arbetsplan utöver vad som framgår av budgetunderlagen har inte ansetts nödvändig, utan löpande avstämningsmöten har varit tillräckliga. Regeringskansliet (Kultur-departementet, enheten för demokrati och det civila samhället) har, som nämnts ovan, haft regelbundna möten med huvudsekreteraren i kommittén samt med övriga kommittésekreterare. Förhållandena vid sekretariatet har inte berörts vid dessa möten, utan de har framför allt fokuserat på innehållet i verksamheten.

När det gäller utskottets fråga om rekryteringsarbetet (punkt 6) anförs i svarspromemorian bl.a. att när det rör sig om kommittéer med mer än ett fåtal anställda är det i regel ordföranden eller den särskilda utredaren som föreslår vem eller vilka som ska förordnas. I samband med terrorattentaten i Paris den 7 januari 2015 ökade trycket på den nationella samordnaren. Diskussioner inleddes mellan Regeringskansliet och den nationella samordnaren om behovet av ytterligare resurser till kommittén. Detta resulterade i beslut om en fördubbling av resurserna och i ett antal ytterligare uppdrag (tilläggsdirektiv den 12 mars 2015, dir. 2015:27). I samband med det kom den nationella samordnaren in med önskemål om ytterligare anställningar i kommittén. Under våren anställdes sammanlagt sex personer. Den aktuella personen var en av dem. Det var den nationella samordnaren själv som bedömde att personen var lämplig för att utföra de arbetsuppgifter som var aktuella. Av personens meritförteckning framkom inte något som talade emot att personen

hade tillräckliga kvalifikationer för att utföra de uppgifter som anställningen enligt uppgift från den nationella samordnaren avsåg, dvs. att hantera frågor rörande press, övriga frågor och inbjudningar. Statsrådet fattade det formella anställningsbeslutet på dessa grunder.

Enligt svaret på punkten 7 fattades beslut om anställningsvillkor för den biträdande sekreteraren, bl.a. lön, av statsrådet samtidigt med anställningsbeslutet. Den biträdande sekreteraren omfattades av en lönerevision. Inga andra beslut om ersättningar har fattats.

I svarspromemorian anförs även att beslutet om att utöka samordnarens sekretariat med bl.a. den tjänst som kom att innehåsa av den biträdande sekreterare som nämns i granskningen fattades efter terrorattacken i Paris. Tilläggsdirektivet (dir. 2015:27) bereddes i sedvanlig ordning inom Regeringskansliet, och beslut om budget fattades i enlighet med Regeringskansliets rutiner för hantering av utredningsbudgetar.

Som svar på punkten 9 om statsrådet Alice Bah Kuhnkes uttalanden i tidningen Expressen anförs i promemorian att avsikten med statsrådets svar var att tydliggöra att det var den nationella samordnaren som inom ramen för kommitténs uppdrag och budget haft ansvaret för att avgöra vilka anställningar som varit nödvändiga, att identifiera de kompetenser som behövdes och att föreslå vem eller vilka som skulle förordnas.

När det gäller punkten 10 om bristerna i verksamheten hos den nationella samordnaren och Regeringskansliets kännedom om dessa anförs i svaret att Regeringskansliet fick kännedom om de brister i diarieföringen och verksamheten som påtalas i anmälan först i samband med att medierna uppmärksammade dessa. Kort därefter valde den nationella samordnaren att lämna sitt uppdrag. Den nya nationella samordnaren vidtog åtgärder för att säkerställa diarieföringen och formerna för utredningens arbete. Regeringskansliet ansåg inte att några ytterligare åtgärder var nödvändiga.

### **Svarspromemoria den 9 mars 2017**

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

1. Enligt uppgifter i media nekade den tidigare regeringen den nationella samordnaren att anställa den aktuella tjänstemannen. Stämmer denna uppgift och är det i så fall känt av vilka skäl anställning nekades av den tidigare regeringen (utskottet önskar få en redogörelse av skälen)? Kände i så fall nuvarande regering till ovanstående och på vilka grunder man nekat anställningen? Om ja, av vilka skäl gjorde man en annan bedömning?
2. Lönenivån för biträdande sekreterare i kommittén har med undantag för den aktuella tjänstemannen uppgått till mellan 21 500 kronor och 26 000 kronor. Den aktuella tjänstemannens lön uppgick dock till 42 000 kronor.
  - a. Vem avgjorde i formell mening den aktuella tjänstemannens lönenivå?

- b. Reagerade statsrådet eller departementet på att lönenivån för den aktuella tjänstemannen var så hög i förhållande till vad som var brukligt för andra biträdande sekreterare?
  - c. Förekom någon diskussion mellan den nationella samordnaren och departementet eller statsrådet rörande lönenivån?
3. Enligt protokollet daterat den 30 november ändrades Mona Sahlins tjänst från 70 till 90 procent. Av protokollet framgår att den ökade tjänstgöringsgraden gällde retroaktivt fr.o.m. den 1 oktober 2015, dvs. två månader tidigare. Vad är skälen till detta, och är det vanligt förekommande att Kulturdepartementet anställer personal flera månader retroaktivt?
  4. Den f.d. nationella samordnaren har i intervjuer i media medgett att hon har en mycket nära privat relation till den aktuella tjänstemannen. Var detta något statsrådet eller departementet kände till vid anställningen? Om nej, ställdes några frågor för att säkerställa att inte jäv förekom?
  5. Har kommittén lämnat årliga arbetsredogörelser till Regeringskansliet? Om ja, upprepar utskottet sin begäran att få ta del av de årliga arbetsredogörelser som kommittén har att lämna till Regeringskansliet. Om nej, har kommittén varit undantagen skyldigheten att avge årliga arbetsredogörelser (jfr 12 § kommittéförordningen)? I förekommande fall önskar utskottet att få ta del av beslut gällande detta.
  6. Har kommittén varit undantagen skyldigheten att upprätta arbetsplan (jfr 8 § kommittéförordningen)? Om ja, önskar utskottet att få ta del av beslut gällande detta.

Som svar överlämnades den 9 mars 2017 en promemoria som har upprättats inom Kulturdepartementet (bilaga A3.1.3).

När det gäller punkten 1 anføres i svaret att den f.d. nationella samordnaren framförde önskemål till Regeringskansliet om att anställa en säkerhetssamordnare i kommittén. Bedömningen var att det saknades behov av en säkerhetssamordnare eftersom frågor om säkerhet hanterades på annat sätt. Vid tidpunkten fanns det inte heller resurser för ytterligare anställningar i kommittén. I samband med att kommittén i början av 2015 gavs tilläggsdirektiv och tillfördes resurser aktualiserades på nytt frågan om förstärkning av kommittén i form av en biträdande sekreterare med ansvar för mötesförfrågningar och pressrelaterade frågor. Den aktuella personen fick den anställningen.

När det gäller punkten 2 om lönenivån anføres i promemorian att anställningsbeslutet, i vilket lönen anges, fattades av statsrådet Alice Bah Kuhnke och att lönen för den biträdande sekreteraren sattes med utgångspunkt i arbetets innehåll. Vid bedömningen beaktades också vilken lön personen hade i sin tidigare anställning. Vidare anges att diskussion om lönenivån fördes mellan den f.d. nationella samordnaren och chefen för enheten för demokrati och det civila samhället.

Som svar på punkten 3 om den ändrade tjänstgöringsgraden anføres att den f.d. nationella samordnaren uppgav att hon arbetade mer än heltid i

utredningen och således önskade att anställningens omfattning skulle utökas. Mot bakgrund av att arbetet som bedrevs i kommittén var omfattande bedömde departementet att det var rimligt att öka anställningens omfattning till 90 procent av en heltid. Med anledning av att den f.d. nationella samordnaren under en tid hade arbetat i utredningen i större omfattning än hennes sysselsättningsgrad och att beredningen av beslutet tog viss tid fattades beslutet om ny sysselsättningsgrad med retroaktiv verkan.

När det gäller punkten 4, om det var känt att det fanns en privat relation mellan den dåvarande nationella samordnaren och den aktuella tjänstemannen, anförs i svaret att departementet hade information om att den aktuella tjänstemannen i ett tidigare skede varit livvakt åt den f.d. nationella samordnaren. Detta bedömdes inte utgöra något hinder för att anställa personen med uppgift att ansvara för mötesförfrågningar och pressrelaterade frågor.

När det gäller punkterna 5 och 6 anförs att kommittén inte har lämnat någon skriftlig arbetsredogörelse och att Regeringskansliet har hållits kontinuerligt underrättat om kommitténs planering genom regelbundna möten med dels den f.d. nationella samordnaren, dels kommitténs huvudsekreterare.

#### *Utfrågning med kultur- och demokratiminister Alice Bah Kuhnke*

Den 7 april 2017 höll utskottet en offentlig utfrågning med kultur- och demokratiminister Alice Bah Kuhnke (bilaga B3).

Vid utfrågningen anförde statsrådet att mot bakgrund av terrordåden i Paris januari 2015 fick den nationella samordnaren våren 2015 stärkt mandat och ytterligare uppgifter. Regeringen fördubblade även den nationella samordnarens årsbudget, från 5 miljoner kronor till 10 miljoner kronor. Detta ledde bl.a. till att ytterligare sex personer anställdes inom den nationella samordnarens sekretariat under våren 2015, varav en var den tjänsteman vars anställning utskottet har ställt frågor om. Denna person hade under hösten 2014 varit föreslagen av den dåvarande samordnaren för att arbeta i samordnarens sekretariat. Vid den tidpunkten gjordes bedömningen att det varken fanns behov av eller resurser för fler anställda vid sekretariatet. Därför tillgodosågs inte samordnarens önskemål, och personen anställdes inte. När sedan utredningens uppdrag och budget utökades våren 2015 uppstod ett behov av att anställa fler i samordnarens sekretariat.

Statsrådet uppgav att samtliga beslut om anställningar i utredningen bereddes i enlighet med departementets rutiner, som utgår från de riktlinjer som framgår av Statsrådsberedningens publikation *Kommittéhandboken* (Ds 2000:1). Av *Kommittéhandboken* framgår att sekreteraren i en kommitté förordnas av statsrådet efter förslag av departementet, ordföranden eller sekretariatet. Denna rutin följdes när det gäller anställda hos den nationella samordnaren. Det var den dåvarande nationella samordnaren som hade bäst förutsättningar att bedöma vilka kompetenser som skulle komma till bäst nytta i arbetet. Den aktuella tjänstemannen förordnades på förslag av den dåvarande

nationella samordnaren. Det var sedan statsrådet som fattade anställningsbeslutet efter föredragning. Hon gjorde då en egen bedömning av ärendet utifrån gällande riktlinjer och rutiner samt de underlag och svar som hon fick på de frågor som hon ställde till de tjänstemän som hade berett ärendet. Beslutet föregicks av sedvanlig beredning enligt departementets rutiner. Tillsammans med den dåvarande huvudsekreteraren höll departementet ett möte med den aktuella personen. Det genomfördes samtal med den dåvarande nationella samordnaren, och tjänstemän från departementet träffade också personen i fråga, för att säkerställa att han var lämplig, som den dåvarande nationella samordnaren menade, att utföra de uppgifter som ansågs vara nödvändiga för arbetet i kommittén. Statsrådet träffade inte själv den aktuella tjänstemannen. Under beredningen av anställningsärendet i fråga framkom inget som kunde tala emot den dåvarande nationella samordnarens bedömning av behov och kompetens. Enligt statsrådet fanns det därför inga formella hinder mot att fatta beslut om att anställa den aktuella tjänstemannen.

Statsrådet anförde vidare att den aktuella tjänstemannens månadslön bestämdes i anställningsbeslutet. I Regeringskansliet tillämpas individuell lönesättning. Lönen påverkas av flera faktorer, bl.a. kompetensförsörjningsbehovet. I det nu aktuella fallet beaktades enligt statsrådet inom ramen för kompetensförsörjningsbehovet den lön och de andra ersättningar som personen hade haft tidigare. Hans tidigare månadslön uppgick till ca 40 000 kronor, inklusive tillägg för obehövlig arbetstid. Bedömningen ledde till att månadslönen bestämdes till 42 000 kronor. Efter en årlig lönerevision bestämdes månadslönen till 43 000 kronor. De löneanspråk som hade framförts var betydligt högre och uppgick till 60 000 kronor per månad. Enligt statsrådet var den lön som beslutades i nivå med lönen för andra anställda i Regeringskansliet med de arbetsuppgifter som personen hade att utföra.

Vad gäller frågan om vilka åtgärder som statsrådet vidtog för att säkerställa att jäv inte förekom vid anställningen av den aktuella tjänstemannen uppgav statsrådet att genom de upplysningar som hon fick om den aktuella personen under föredragningen av anställningsärendet kunde hon konstatera att det inte fanns några hinder för henne att fatta beslutet om anställning.

Statsrådet uppgav vidare att det inte är vanligt förekommande att Kulturdepartementet retroaktivt ändrar sysselsättningsgraden för en anställd, i detta fall den dåvarande nationella samordnaren. Diskussionerna om att öka sysselsättningsgraden för den dåvarande nationella samordnaren hade emellertid pågått under en längre tid, och departementet gjorde bedömningen att man kunde sträcka sig till en retroaktiv lön om två månader.

När det gäller frågan om den nationella samordnaren har avgett arbetsplaner och årliga arbetsredogörelser enligt kommittéförordningens bestämmelser uppgav statsrådet att enligt de kommittédirektiv som beslutades av den förra regeringen ska samordnaren vid de tidpunkter och i den form som beslutas i dialog med Regeringskansliet informera om arbetet. Enligt statsrådet har Regeringskansliet fått information om utredningens arbete på flera sätt. En representant för Regeringskansliet finns med i samordnarens referensgrupp

som har regelbundna möten. Månadsavstämningar av arbetet har skett vid möten mellan huvudsekreteraren och Regeringskansliet. Regeringskansliet har också fått del av veckorapporter från samordnarens arbete. I juni 2016 lämnade samordnaren en verksamhetsrapport där det framgår hur samordnaren har tagit sig an uppdraget och huvuddragen i de åtgärder som genomförts under de två första verksamhetsåren. Budgetunderlag har lämnats inför varje budgetår. Det finns enligt statsrådet inte någon skyldighet för kommittéer att avge en arbetsplan enligt 8 § kommittéförordningen. Statsrådet uppgav även att det är vanligt förekommande att kommittéer upprättar arbetsplaner och anförde att kommittéerna inte är skyldiga att lämna arbetsplanerna till departementet.

Statsrådet anförde att Regeringskansliet fick kännedom om bristerna i diarieföringen och i verksamheten först när dessa påtalades och uppmärksammades i massmedierna.

När det gäller statsrådets uttalande i artikeln i Expressen uppgav hon att det inte hade varit hennes avsikt att förmedla en bild av att hon inte skulle ha varit ansvarig för beslutet om anställning. Statsrådet anförde att hennes avsikt med uttalandet var att tydliggöra att det var den nationella samordnaren som inom ramen för utredningens uppdrag och budget hade ansvaret för att avgöra vilka anställningar som var nödvändiga, identifiera de kompetenser som behövdes och föreslå vem eller vilka som skulle förordnas.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet kan inledningsvis konstatera att det var kultur- och demokrati-ministern som fattade beslutet om anställning av den aktuella tjänstemannen hos den nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism. I anställningsbeslutet ingick även anställningsvillkor för tjänstemannen. Beslutet bereddes i enlighet med Kulturdepartementets rutiner, och det grundades bl.a. på den nationella samordnarens bedömning att personen i fråga var lämplig för att utföra de arbetsuppgifter som var aktuella. Utskottet, som noterar de särskilda omständigheter som förekommit men som inte gör en prövning av tillsättningens lämplighet i det enskilda fallet, vill i sammanhanget framhålla att kultur- och demokrati-ministern är ytterst ansvarig för att den aktuella tjänsten tillsatts efter sakliga och objektiva grunder samt för att det vid anställningen inte tagits hänsyn till ovidkommande omständigheter.

Kultur- och demokrati-ministerns uttalanden i en tidningsintervju i Expressen kunde tolkas som att anställningsbeslutet hade fattats av den nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism, vilket alltså inte varit fallet. Uttalandet, som gjordes i en intervju i vilken kultur- och demokrati-ministern skulle lämna sakupplysningar och kommentera handläggningen av det aktuella anställningsärendet, var således felaktigt. Utskottet vill framhålla vikten av att statsråds uttalanden är korrekta.

Granskningen har också visat att den nationella samordnaren inte har avgett någon årlig arbetsredogörelse till Regeringskansliet, vilket ska göras enligt kommittéförordningen. Något undantag från kravet att avge en årlig arbets-



redogörelse medges inte i förordningen. Kultur- och demokratiministern har framhållit att Regeringskansliet har fått information om utredningens arbete på annat sätt. Utskottet finner likväl, särskilt mot bakgrund av det som har framkommit om bristerna i diarieföringen och i verksamheten hos den nationella samordnaren, anledning att betona vikten av att departementen håller sig tillräckligt underrättade om förhållandena i kommittéerna för att kunna vidta åtgärder om så krävs.

## 3.2 Direktiv till Trafikverket inför den nationella transportinfrastrukturplanen 2018–2029

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 85-2016/17), *bilaga A3.2.1*, begärs att utskottet granskar regeringens kommunikation kring de nya direktiv som regeringen gett till Trafikverket inför den kommande transportinfrastrukturplanen. Vidare vill anmälaren att utskottet granskar om statsrådet Anna Johanssons uttalanden kan anses stå i strid med konstitutionsutskottets praxis om vikten av att statsråds uttalanden är korrekta och förbudet mot att ett statsråd ger direktiv till en myndighet.

I anmälan anförs att inför höstens infrastrukturproposition fick Trafikverket i uppdrag att ta fram ett inriktningsunderlag åt regeringen. I direktiven till Trafikverket från regeringen anges enligt anmälan att icke påbörjade projekt i den nationella planen för 2014–2025 ska omprövas utifrån nya kriterier om bl.a. miljöpåverkan. I anmälan anförs vidare att Trafikverket har beaktat direktiven och tolkat dessa som att alla projekt där upphandlingen inte påbörjats ska utvärderas. Detta har enligt anmälan bekräftats av Trafikverket. Trafikverkets presschef sa följande till Sveriges Television (SVT) i Västerbotten den 8 september 2016:

Vi fick i uppdrag av regeringen att se över projekten i den nationella planen. Nästa år kommer Trafikverket att lägga fram förslag på förändringar av planen till regeringen som sedan tar slutlig ställning till förslaget.

Det här är nytt för oss att miljökonsekvenserna så tydligt ska vägas in i planeringen.

Vidare anförs i anmälan att presschefen uttalade sig med anledning av att SVT i Västerbotten rapporterat om att vägprojektet Västra länken kunde vara föremål för en ny utvärdering utifrån regeringens nya direktiv. Detta förnekades enligt anmälaren dock av infrastrukturminister Anna Johansson i ett uttalande till Folkbladet den 13 september 2016. På frågan om det fanns anledning att tro att Västra länken skulle komma att stoppas svarade Anna Johansson: ”Nej, det finns absolut inget som pekar på det.” Hon förklarar sedan vidare enligt artikeln att regeringen inte har gett något uppdrag till

Trafikverket att se över Västra länken och inte något annat beslutat projekt heller. Däremot har Trafikverket ett allmänt uppdrag att se över om det finns projekt som inte är relevanta när en ny plan görs. Infrastrukturministern sa till tidningen att om det finns sådana projekt är det naturligt att titta på dem. Hon bedömde dock att så inte var fallet med Västra länken.

I anmälan anfördes också att statsrådet Anna Johansson genom uttalandena i medierna har gett sken av att det inte finns någon risk för att infrastrukturprojekt som inte har påbörjats eller upphandlats, men som ingår i den nationella transportinfrastrukturplanen, stoppas som ett resultat av regeringens nya direktiv till Trafikverket. Vidare anfördes i anmälan att om statsrådets uttalanden varit korrekta hade de nya direktiven inte fyllt någon funktion. Om direktiven har faktisk betydelse riskerar infrastrukturprojekt att stoppas av på grund av dessa. Dessutom kan enligt anmälan statsrådets uttalande ses som ett direktiv till Trafikverket som står i strid med tidigare direktiv från regeringen till Trafikverket.

Anmälaren hänvisar till att utskottet 2005 riktade kritik mot ett statsråd för ett publikt uttalande som kunde uppfattas som ett direktiv till en myndighet.

### *Underlag för granskningen*

Som underlag för granskningen har legat bl.a. en promemoria upprättad inom Näringsdepartementet, *bilaga A3.2.2*.

## **Utredning i ärendet**

### *Västra länken*

Västra länken ingår i ett projekt för en ny ringled kring Umeå. I dag är två tredjedelar av ringleden färdig. Vägen E4 är i dag flyttad från centrum till den Östra länken som är en del av den nya ringleden. Vägen E12 är tillfälligt flyttad till Norra och Östra länken i väntan på att den sista delen av ringleden byggs (Västra länken). Först när Västra länken är färdig kan E12 flyttas till sitt slutliga läge.

### *Planeringsprocessen för infrastruktur*

Med utgångspunkt i den planeringsprocess som presenterades i infrastrukturproposition 1992/93:176 (bet. 1992/93:TU35, rskr. 1992/93:446) genomförs planeringen av åtgärder i transportinfrastrukturen i två steg. I det första steget, inriktningsplaneringen, utreds mål, ekonomiska ramar och inriktning för den kommande planeringsperioden. Analysen ligger till grund för den infrastrukturproposition som regeringen presenterar med förslag till planeringsram och inriktning för den aktuella planperioden. När riksdagen fattat beslut med anledning av propositionen följer det andra steget, åtgärdsplaneringen. Trafikverket och planeringsorgan på regional nivå upprättar i detta skede konkreta förslag till nya åtgärdsplaner. De nationella planerna fastställs därefter av regeringen medan länsplanerna fastställs i länen.

Regeringen redovisar skriftligen sitt slutliga ställningstagande till riksdagen. Den statliga infrastrukturplaneringen har resulterat i åtgärdsplaner för en period på cirka tio år. Den nu gällande planen avser 2014–2025.

### *Nationell plan för transportsystemet 2014–2025*

Riksdagen beslutade i december 2012 om en ekonomisk ram och en planeringsram med anledning av regeringens proposition Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem (prop. 2012/13:25, bet. 2012/13:TU2, rskr. 2012/13:119).

Den 14 juni 2013 redovisade Trafikverket ett förslag till nationell plan för transportsystemet 2014–2025. Den 3 april 2014 fastställde regeringen den nationella planen (N2014/1779/TE m.fl.). I en bilaga till beslutet nämns bl.a. som pågående investeringar och åtgärder väg E4/E12 Umeå.

I skrivelse 2013/14:233 Åtgärdsplanering för transportsystemet 2014–2025 redogjorde regeringen för åtgärdsplaneringen som lett fram till regeringens beslut om fastställelse av nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet 2014–2025 och fastställelse av definitiva ekonomiska ramar för trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur under samma period. I en bilaga till skrivelsen om pågående investeringar och åtgärder som kommer att slutföras under planperioden anges bl.a. objektet E4/E12 Umeå.

### *Direktiv för inriktningsunderlag för infrastrukturplaneringen 2018–2029*

Regeringen beslutade den 21 maj 2015 (dnr N2015/4305/TIF) att ge Trafikverket i uppdrag att ta fram ett inriktningsunderlag inför den långsiktiga infrastrukturplaneringen inför planperioden 2018–2029.

Av beslutet framgick att riksdagen hade beslutat att det övergripande målet för svensk transportpolitik är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet. Därutöver hade riksdagen beslutat om jämbördiga funktionsmål och hänsynsmål med ett antal prioriterade områden.

Syftet med uppdraget till Trafikverket var att ge regeringen ett adekvat underlag inför den kommande infrastrukturpropositionen, i vilken inriktningen för infrastrukturplaneringen under 2018–2029 skulle föreslås.

Inriktningsunderlaget skulle omfatta följande tre analyser:

- hur inriktningen för transportinfrastrukturen borde se ut om trafiken utvecklas enligt Trafikverkets prognos utifrån hittills beslutad politik
- hur inriktningen för transportinfrastrukturen borde se ut om trafiken utvecklas enligt Trafikverkets prognos med hittills beslutade och aviserade åtgärder
- hur inriktningen för transportinfrastrukturen borde se ut om trafiken utvecklas enligt Trafikverkets prognos med antaganden om ytterligare

styrmedel och åtgärder för att kostnadseffektivt minska transportsystemets utsläpp av växthusgaser.

De tre analyserna var prioriterade och skulle så långt som möjligt dels genomföras och redovisas på ett likvärdigt sätt, dels vara jämförbara.

Trafikverket skulle redovisa en bedömning av om objekt i den gällande nationella trafikslagsövergripande planen för utveckling av transportsystemet för perioden 2014–2025 påverkas på något betydande sätt av de förutsättningar som gällde för inriktningsanalyserna. Objekt där upphandling av bygg-entreprenad påbörjats skulle inte omfattas av bedömningen.

### *Trafikverkets inriktningsunderlag*

Trafikverket redovisade den 30 november 2015 uppdraget i rapporten Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2018–2029 (Trafikverket 2015:180).

### *Infrastrukturproposition*

I oktober 2016 överlämnade regeringen propositionen Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling (prop. 2016/17:21). I propositionen redovisade regeringen förslag till inriktningen på satsningar i transportinfrastrukturen för perioden 2018–2029. Propositionen innehåller förslag till ekonomiska ramar och vägledning för prioritering av åtgärder i den åtgärdsplanering som följer efter riksdagens beslut. Utifrån riksdagens beslut om inriktning och ekonomiska ramar med anledning av propositionen avser regeringen att fatta beslut om direktiv till Trafikverket om att ta fram förslag till en ny nationell plan och till länsplaneupprättarna om att ta fram länsplaner för den regionala transportinfrastrukturen. Regeringen planerar enligt propositionen att fatta beslut om fastställelse av den nationella planen och de ekonomiska ramarna för länsplanerna under 2018.

I propositionen anfördes att Trafikverkets inriktningsunderlag utgjorde det huvudsakliga underlaget för regeringens ställningstaganden.

Vidare anfördes i propositionen att Trafikverket i enlighet med regeringens direktiv i inriktningsunderlaget redovisade tre alternativa inriktningar för framtidens transportsystem.

Trafikutskottet tillstyrkte i december 2016 propositionen (bet. 2016/17:TU4). Kammaren biföll utskottets förslag (rskr. 2016/17:101).

### *Interpellationer*

Den 5 maj 2015 besvarade statsrådet Anna Johansson en interpellation om Västra länkens betydelse för Umeås utveckling (ip. 2014/15:444).

I svaret i kammaren anförde statsrådet Anna Johansson följande (prot. 2014/15:95):

Herr talman! Edward Riedl har frågat mig vilka åtgärder jag tänker vidta för att Västra länken i Umeå kommun ska färdigställas så snart som möjligt och när jag bedömer att den kommer att stå klar.

Umeåprojektet är ett projekt som många följer med intresse. Den 16 december 2014 fattade Trafikverkets enhet Juridik och Planprovning beslut om att återförvisa Trafikverket Region Nord's begäran om fastställelse av arbetsplanen för delen som omfattar Västra länken. Motivet som framfördes var att arbetsplanen inte uppfyllde de formella krav som ställs i planprocessen.

Trafikverket arbetar nu med att ta fram nytt och kompletterande underlag för den Västra länken i Umeå. Detta arbete måste få ske enligt de regler som följer av väglagen med framtagande av planer, miljökonsekvensbeskrivningar och med den skyldighet som finns att hålla samråd. Det är viktigt att Trafikverket genomför planeringsprocessen på ett korrekt sätt och att beslutsunderlaget blir fullgott. Som ansvarigt statsråd är jag förhindrad att närmare kommentera det pågående myndighetsarbetet, inklusive upprättandet av tidsplaner.

Den 13 oktober 2016 svarade statsrådet Anna Johansson på en interpellation om nya direktiv till Trafikverket (ip. 2016/17:22). I kammaren anförde hon som svar på interpellationen följande (prot. 2016/17:14):

Herr talman! Edward Riedl har frågat mig vilka skälen är till att Trafikverket och jag har motsatta uppfattningar när det gäller frågan om regeringen har gett verket i uppdrag att se över Västra länken samt på vilka omständigheter och fakta min uppfattning i frågan baseras.

I Trafikverkets uppdrag att ta fram inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2018–2029 ingick att göra tre analyser. Den första var hur inriktningen för transportinfrastrukturen bör se ut om trafiken utvecklas enligt Trafikverkets prognos utifrån hittills beslutad politik. Den andra var hur inriktningen för transportinfrastrukturen bör se ut om trafiken utvecklas enligt Trafikverkets prognos med hittills beslutade och aviserade åtgärder. Och den tredje var hur inriktningen för transportinfrastrukturen bör se ut om trafiken utvecklas enligt Trafikverkets prognos med antaganden om ytterligare styrmedel och åtgärder för att kostnadseffektivt minska transportsystemets utsläpp av växthusgaser.

Trafikverket gavs i uppdrag att redovisa en bedömning av om objekt i den gällande nationella trafikslagsövergripande planen för utveckling av transportsystemet för perioden 2014–2025 påverkas på något betydande sätt av de förutsättningar som gäller för inriktningsanalyserna. Objekt där upphandling av byggtreprenad påbörjats skulle inte omfattas av bedömningen.

I Trafikverkets redovisning av uppdraget som inkom den 30 november 2015 skriver Trafikverket att den förväntade trafikökningen på totalnivå inte skiljer sig nämnvärt mellan de tre inriktningarna och att likheten mellan inriktningarna därför blir stor.

Hela uppdraget syftade till att ge regeringen ett underlag inför arbetet med den infrastrukturproposition som beslutas av riksdagen. I ett sådant underlag är det naturligt att Trafikverket gör analyser och bedömningar och tittar på effekter för att kunna ge en bra beskrivning till regeringen. Att Trafikverket ges i uppdrag att göra de analyser och bedömningar jag nysst beskrivit är inte samma sak som att objekten skulle vara föremål för omprövning. Detta skede av planeringen handlar inte om enskilda objekt, och Trafikverket har också redovisat uppdraget utan förslag till några omprioriteringar av objekt i befintlig plan.

Den infrastrukturproposition som regeringen lagt fram till riksdagen baserar sig på Trafikverkets underlag och beskrivningar. Inte heller infrastrukturpropositionen behandlar specifika objekt i befintlig plan.

I den efterföljande debatten anförde Anna Johansson bl.a. följande:

Herr talman! Som jag har sagt när det gäller allting som eventuellt kommer eller inte kommer att finnas med i den transportslagsövergripande nationella planen för 2018–2029: Det kommer att framgå av det beslut som regeringen fattar 2018.

Jag vill bara vara tydlig med en sak. Trafikverket har inte fått något direktiv av regeringen om att ompröva några objekt. Trafikverket har fått ett uppdrag av regeringen att göra en analys av objekt som ligger i gällande nationell plan utifrån en ny analys av transportflöden och behov. Detta har Trafikverket gjort, och Trafikverkets svar är tydligt med att det inte sker några större förändringar i de förväntade trafikvolymerna, det vill säga: I huvudsak ligger gällande prioriteringar kvar.

Jag tycker att det är rimligt att vi använder skattebetalarnas pengar på det mest samhällsekonomiskt effektiva sättet, så effektivt som det över huvud taget är möjligt. Det innebär naturligtvis att de beslut som riksdagen och regeringen fattar ska bygga på så fårska, så aktuella och så goda prognoser som möjligt. Det är Trafikverkets uppdrag att förse regeringen med detta, och det har Trafikverket gjort.

Det här uppdraget är ganska allmänt hållet, och det handlar om att utifrån tre olika scenarier bedöma hur de objekt som ligger i gällande nationell plan förhåller sig till de nya prognoser man kan göra. Hur man kan få det till ett ifrågasättande av ett enskilt och benämnt objekt i nationell plan kan jag tyvärr inte svara på. Men det kanske det finns andra som kan.

Herr talman! Jag har fått frågan om åtskilliga objekt som finns nämnda som brister i nuvarande nationell plan. Jag har också fått frågan om objekt som det finns önskemål om och om utpekade objekt i nationell plan. Mitt svar har varit detsamma på alla dessa frågor, nämligen att vi inte tar ställning till enskilda objekt förrän 2018. Det är mitt besked i denna fråga också.

Däremot har jag på frågan om det finns anledning att känna oro för Västra länken svarat att det i dagsläget inte finns någonting som tyder på att så skulle vara fallet, och det kan jag med lätthet upprepa i denna debatt. Men i det här skedet går jag inte in och garanterar några objekt i kommande nationell plan, vare sig det här objektet eller något annat objekt. Det är en principiell hållning som jag tänker fortsätta att hålla mig till.

### *Gällande ordning*

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 utfärda direktiv till myndigheterna är att garantera den enskildes rättssäkerhet (prop. 1973:90 s. 397 f.).

### *Tidigare granskning*

Utskottet har vid ett flertal tillfällen granskat uttalanden av statsråd i olika sammanhang. Ofta har granskningen avsett om ett statsråd genom ett uttalande handlat i strid med gällande ordning i fråga om formerna för regeringens styrning av myndigheterna och domstolarnas självständiga ställning (se t.ex. bet. 1991/92:KU30 s. 43 f., bet. 1999/2000:KU20 s. 119 f., bet. 2003/04:KU20 s. 189 f. och s. 200 f., bet. 2004/05:KU20 s. 196 f. och bet. 2007/08:KU20 s. 163 f.).

I några fall har utskottet framhållit att det är angeläget att ett uttalande av ett enskilt statsråd inte riskerar att uppfattas som direktiv till en myndighet, vilket ska meddelas av regeringen kollektivt i form av t.ex. förordningar och regleringsbrev (bet. 2002/03:KU30 s. 150 f.).

Våren 2005 granskade utskottet ett uttalande av den dåvarande skolministern om att man borde fundera på om en rapport som Skolverket presenterat borde ha släppts av Skolverket (bet. 2004/05:KU20 s. 204 f.). I sitt ställningstagande hänvisade utskottet när det gällde skolministerns uttalanden om Skolverkets rapport till behovet av försiktighet. Som konstitutionsutskottet tidigare anfört har ett statsråd i likhet med alla andra medborgare självfallet rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Samtidigt måste enligt utskottet en viss försiktighet iaktas så att uttalanden inte kommer i konflikt med domstolars och myndigheters självständighet. Vidare anförde utskottet att det också är angeläget att ett uttalande av ett enskilt statsråd inte riskerar att uppfattas som direktiv till en myndighet, vilka ska beslutas av regeringen kollektivt i form av t.ex. förordningar och regleringsbrev.

Våren 2008 granskade utskottet (bet. 2007/08:KU20 s. 163 f.) hanteringen av sändningstillstånd för digital-tv. I sitt ställningstagande noterade utskottet att det aktuella statsrådets uttalanden i samband med ett regeringsbeslut med uppdrag till Radio- och TV-verket gick utöver vad som uttrycktes i regeringsbeslutet. Denna inriktning bekräftades också enligt utskottet t.ex. i ett pressmeddelande. Med utgångspunkt från detta påpekade utskottet vikten av att statsråd iakttar viss försiktighet så att ett uttalande av ett enskilt statsråd inte riskerar att uppfattas som direktiv till en myndighet. Vidare anförde utskottet att sådana ska utfärdas kollektivt av regeringen. Ett uttalande får inte heller kunna leda till att en beslutsprocess utåt uppfattas på ett annat sätt än vad det faktiska beslutet innebär.

Utskottet granskade våren 2016 (bet. 2015/16:KU20 s. 47 f.) regeringens beslut att ändra uppdraget för samordnaren för Bromma flygplats. Det ansvariga statsrådets svar i en tidningsintervju om det ändrade uppdraget överensstämde inte med hur uppdraget var utformat, och utskottet framhöll vikten av att statsråds uttalanden är korrekta.

Våren 2016 granskade utskottet även finansministerns agerande efter uppgifter om manipulerade utsläppsvärden hos en fordonstillverkare (bet. 2015/16:KU20 s. 341 f.). Utskottet anförde att finansministerns uttalanden 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, anförde utskottet, ge en felaktig bild. Vidare anförde utskottet att det, som utskottet tidigare uttalat, gäller att uttalanden av statsråd ska vara korrekta.

### *Promemoria från Regeringskansliet*

Genom en skrivelse till Regeringskansliet den 12 januari 2017 begärde utskottet svar på följande frågor:

- Har regeringen gett några direktiv till Trafikverket av innebörd att projektet Västra länken ska omprövas eller stoppas?
- Vilka rättsliga möjligheter finns det för Trafikverket att besluta om att ompröva eller stoppa projektet Västra länken?
- Vad var avsikten med att i direktiven för inriktningsunderlaget till infrastrukturplanen för 2018–2029 uppdraga åt Trafikverket att redovisa en bedömning av om objekt i den gällande nationella trafikslagsövergripande planen påverkas på något betydande sätt, utom objekt där upphandlingen av byggentreprenad påbörjats? Omfattades Västra länken av denna del av uppdraget?
- Hur förhåller sig de uttalanden av statsrådet Anna Johansson som nämns i anmälan till avsikten med det uppdrag till Trafikverket som avses i fråga 3 och till Trafikverkets inriktningsunderlag som redovisades den 30 november 2015?
- Vilka kommentarer i övrigt föranleder anmälan och denna promemoria?



Som svar fick utskottet den 2 februari 2017 en promemoria upprättad inom Näringsdepartementet (bilaga A3.2.2).

I promemorian anförs att regeringen inte gett några direktiv till Trafikverket av innebörden att projektet Västra länken ska omprövas eller stoppas.

Vidare anförs i promemorian att Trafikverket ska genomföra de objekt som enligt regeringens beslut ingår i den nationella trafikslagsövergripande planen för utveckling av transportsystemet för perioden 2014–2025, om inte regeringen beslutar något annat. Objektet E4/E12 Umeå består av tre delar, Östra länken, Norra länken och Västra länken, och ingår i regeringens beslut om en nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2014–2025. Östra länken och Norra länken är färdigbyggda och öppnade för trafik. Vaghållningsmyndigheten (Trafikverket Region Nord) överlämnade enligt Trafikverket den 18 maj 2016 vägplanen för Västra länken för s.k. fastställelseprövning enligt 18 § väglagen (1971:948). Trafikverket fattade den 25 januari 2017 beslut om att fastställa vägplanen. Trafikverkets beslut kan överklagas till regeringen. Vägen får börja byggas först sedan vägplanen har fastställts och vunnit laga kraft. Det följer av 18 b § väglagen att ett beslut att fastställa en vägplan ska upphävas, helt eller delvis, om förhållandena efter beslutet har ändrats så att förutsättningarna för att fastställa planen inte längre är uppfyllda. Ett beslut enligt 18 b § väglagen innebär inte i sig att det aktuella objektet utgår ur den nationella trafikslagsövergripande plan som regeringen fastställt.

I promemorian anförs också att Trafikverket enligt uppdraget att ta fram inriktningsunderlag skulle redovisa en bedömning av om objekt i den gällande nationella trafikslagsövergripande planen för utveckling av transportsystemet för perioden 2014–2025 påverkas på något betydande sätt beroende på utfallet av tre analyser. Den första analysen avsåg hur inriktningen för transportinfrastrukturen bör se ut om trafiken utvecklas enligt Trafikverkets prognos utifrån hittills beslutad politik, den andra hur inriktningen för transportinfrastrukturen bör se ut om trafiken utvecklas enligt Trafikverkets prognos med hittills beslutade och aviserade åtgärder och den tredje hur inriktningen för transportinfrastrukturen bör se ut om trafiken utvecklas enligt Trafikverkets prognos med antaganden om ytterligare styrmedel och åtgärder för att kostnadseffektivt minska transportsystemets utsläpp av växthusgaser. Avsikten med den del av uppdraget som avser en bedömning av objekten i den gällande nationella trafikslagsövergripande planen var att inför det fortsatta arbetet med beslut om inriktning och ekonomiska ramar för kommande planperiod få en bedömning av hur objekten i den gällande nationella planen skulle påverkas av de olika inriktningarna. Pågående objekt, dvs. där upphandling av byggentreprenad påbörjats, skulle dock inte omfattas av bedömningen.

Vidare anförs att objektet E4/E12 Umeå var pågående vid regeringens beslut den 21 maj 2015 att ge Trafikverket i uppdrag att ta fram inriktningsunderlag för transportinfrastrukturplanering för perioden 2018–2029 och därför inte omfattades av bedömningen.

I promemorian anför också att syftet med uppdraget till transportinfrastrukturplanering för perioden 2018–2029 var att ge regeringen ett adekvat underlag inför framtagandet av infrastrukturpropositionen, i vilken inriktningen för infrastrukturplaneringen under perioden 2018–2029 skulle föreslås. Trafikverket gör analyser och bedömningar och studerar effekter för att kunna ge ett bra underlag till regeringen. Att myndigheten ges i uppdrag att göra sådana analyser och bedömningar innebär inte att enskilda objekt är föremål för omprövning. Trafikverket har inte heller i inriktningsunderlaget redovisat några förslag till omprioriteringar av objekt i den befintliga nationella trafikslagsövergripande planen för utveckling av transportsystemet för perioden 2014–2025. Statsrådets uttalande att ”regeringen inte gett något uppdrag till Trafikverket att se över Västra länken och inte något annat beslutat projekt heller” är alltså korrekt. Uttalandet att Trafikverket har ett ”allmänt uppdrag att se över om det finns projekt som inte är relevanta när en ny plan görs” syftar på Trafikverkets generella uppdrag att verka för att de transportpolitiska målen uppnås.

### Utskottets ställningstagande

Granskningen ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

## 3.3 Utövande av ägandet i Nordea avseende etik i kundverksamheten

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1896-2015/16), *bilaga A3.3.1*, begärs det att utskottet granskar

- om statsrådet Maud Olofsson fick någon indikation om att Nordea Bank AB (Nordea) inte levde upp till vad som angavs i statens ägarpolicy om etik i statens del- och helägda bolag
- på vilket sätt Regeringskansliet agerade för att de revisorer som skulle granska Nordea gjorde en adekvat revisionsredovisning
- om regeringen borde ha agerat mer aktivt för att Nordea inte skulle ägna sig åt brevlådeföretag och att aktivt hjälpa kunder att undanhålla skatt.

I anmälan anför också att det avslöjats genom de s.k. Panamadokumenten att Nordea hjälpt kunder att med brevlådeföretag i skatteparadis undanhålla skatt. Vidare anför i anmälan att Nordea har ordnat s.k. målvakter som officiellt stått för ägandet och sett till att dokument fördaterats. Detta ska ha skett före 2009, dvs. under den tid svenska staten var största delägare i Nordea. Under denna period var Mats Odell finansmarknadsminister och Maud Olofsson näringsminister och ansvarig för de statligt ägda bolagen.

Vidare anförs i anmälan att det av statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande framgår övergripande hur staten som ägare ska styra sina del- eller helägda bolag. Där framgår bl.a. att de statligt ägda företagen ska vara föredömen och ligga i framkant i arbetet med frågor om bl.a. etik.

I anmälan anförs också att det är uppenbart att Nordea inte har legat i framkant när det gäller etik när man aktivt har hjälpt kunder att undanhålla skatt.

### *Underlag för granskningen*

Till underlag för granskningen har bl.a. legat två promemorior som har upprättats inom Näringsdepartementet, *bilaga A3.3.2–3*.

## **Utredning i ärendet**

### *Statens ägande i Nordea*

I samband med 1992 års finansiella rekonstruktion av dåvarande Nordbanken förvärvade staten samtliga utestående aktier i banken. Åternotering genomfördes 1995 genom utförsäljning av 34,5 procent av statens innehav. Statens innehav 2009 representerade 19,9 procent av bankens aktiekapital. Under 2011 sålde staten aktier i Nordea och minskade därmed sitt ägande i banken från 19,9 procent till 13,5 procent. I september 2013 sålde staten hela sitt återstående ägande i Nordea.

### *Uppgifter i massmedier*

På Sveriges Televisions (SVT) webbplats (svt.se) anges i en artikel som publicerades den 3 april 2016 med rubriken *Nordea – de rikas länk till skatteparadisen* att programmet Uppdrag Granskning har tagit del av dokument från en läcka på sammanlagt 11,5 miljoner dokument från den Panamabaserade advokatbyrån Mossack Fonseca. Advokatbyrån anges ha hjälpt människor världen över att komma undan skatt genom att skapa komplexa ägarstrukturer med hjälp av brevlådeföretag. Vidare anges i artikeln att Nordea via sitt kontor i Luxemburg har samarbetat med Mossack Fonseca och skapat hundratals brevlådeföretag åt förmögna kunder, så att de bl.a. har kunnat undkomma skatt. Nordea hävdar enligt artikeln att man hade ett annat upplägg tidigare, men att banken sedan 2009 slutat med all verksamhet som inte skulle kunna klara av en granskning i dagsljus.

På Dagens Juridiks webbplats (dagensjuridik.se) anges den 21 juli 2016 att granskningar av Nordeas inblandning i affärens även pågår hos Finansinspektionen och Skatteverket.

### *Utredning från Nordea*

I ett pressmeddelande den 20 juli 2016 på Nordeas webbplats (nordea.com) anges att som en följd av de s.k. Panamadokumenterna inledde Nordea en intern utredning för att klargöra huruvida Nordea Bank S.A. i Luxemburg (NBSA) – ett dotterbolag till Nordea – har följt interna regler och gällande lagstiftning för verksamhet kopplad till offshorestrukturer. Utredningens omfattning begränsades till strukturer som administreras av advokatbyrån Mossack Fonseca eller har sitt säte i Panama och som hade en kundrelation med NBSA den 15 april 2016.

I pressmeddelandet anges att utredningen fastslog att NBSA har erbjudit kunder administrativa tjänster, men att den inte har funnit belägg för att medarbetarna skulle ha initierat bildandet av offshorestrukturer och inte heller att de proaktivt skulle ha bistått kunder att undgå eventuell skatt. Vidare anges att NBSA har haft ändamålsenliga riktlinjer och instruktioner för kundkännedom, bekämpning av penningtvätt och efterlevnad av skatteregler. NBSA hade även följt både Nordeas koncerndirektiv, luxemburgsk lag och Internationella kapitalmarknadsorganisationens (ICMA) riktlinjer.

Vidare återges i pressmeddelandet ett uttalande från advokatbyrån Mannheimer Swartling:

Baserat på granskningen har Mannheimer Swartling kommit fram till att det föreligger brister i NBSA:s styrnings- och kontrollstrukturer. Resultaten från den interna oberoende utredning som utförts av Nordeas Group Compliance och Group Operational Risk visar tydligt att det finns vissa brister i NBSA avseende bekämpning av penningtvätt och på skatteområdet. Även om styrelsen och högsta ledningen för NBSA har känt till verksamheten avseende offshorestrukturer och också identifierat vissa risker hänförliga till penningtvätt och skattefrågor, så har de inte betraktat, identifierat eller hanterat offshorestrukturer som något som är förenat med särskilda risker och inte heller mottagit rapporter om sådana risker från exempelvis risk-, kapital- eller compliance-funktionerna.

Nordeas verkställande direktör och koncernchef uttalar i pressmeddelandet bl.a. följande:

Utredningen visar att Nordea i Luxemburg i ett tidigt skede införde nya, striktare riktlinjer och standarder för efterlevnad av skatteregler 2009, långt innan detta var marknadspraxis eller lagstadgat. Detta kompletterades med utbildningar och rekrytering av skatteexperter.

Till min besvikelse visar dock utredningen att implementeringen var otillräcklig. Det är inte acceptabelt. De brister vi upptäckt beror till stor del på styrning och kontroll. Samtidigt är det betryggande att det inte finns några belägg för att Nordeas medarbetare proaktivt skulle ha bidragit till skatteflykt.

### *Gällande ordning*

#### **Styrning av statligt ägda bolag**

Regeringen förvaltar och förfogar enligt 9 kap. 8 § regeringsformen över statens tillgångar, om de inte avser riksdagens myndigheter eller i lag har avsatts till särskild förvaltning. Tillgångar som ägs av de statliga bolagen är

offentlighetsligt inte statliga och berörs därför inte av paragrafens bestämmelser (prop. 1973:90 s. 347). Enligt 9 kap. 9 § regeringsformen beslutar riksdagen om grunderna för förvaltningen av och förfogandet över statens tillgångar.

Liksom privata aktiebolag regleras statliga aktiebolag av aktiebolagslagen (2005:551). I sin egenskap av företrädare för det statliga ägandet lyder regeringen således under samma regler som andra bolagsägare. Innebörden av detta är bl.a. att ägarinflytandet utövas i bolagets beslutande organ, bolagsstämman (7 kap. 1 § aktiebolagslagen). Bortsett från arbetstagarrepresentanterna utser stämman styrelsens ledamöter, vilka i ett helägt statligt företag representerar ägaren staten. Styrelsen utser i sin tur verkställande direktör. Genom bl.a. valet av styrelse och möjligheten att i bolagsordningen föra in särskilda bestämmelser kan statens representanter på bolagsstämman påverka inriktningen av bolagets verksamhet. Av 7 kap. 16 § framgår att en aktieägare som vill få ett ärende behandlat vid en bolagsstämma ska begära detta skriftligen hos styrelsen.

Ägaren utövar sitt inflytande över bolaget genom att rösta på bolagsstämman (7 kap. 1 §). Enligt 7 kap. 2 § har den aktieägare som på dagen för bolagsstämman är införd i aktieboken rätt att delta i bolagsstämman.

Enligt 7 kap. 8 § får en aktieägare rösta för samtliga aktier som han eller hon äger eller företräder, om inte annat föreskrivs i bolagsordningen. Uppstår det en konflikt mellan styrelsen och ägarna kan ägarna ersätta de styrelseledamöter som utsetts av stämman. Vidare kan, i den mån anslag på statsbudgeten beslutas för bolagets verksamhet, styrning utövas genom att särskilda villkor föreskrivs för anslaget användande.

Utöver det anförda finns inte några formella styrmedel. Staten kan dock självfallet sluta avtal med ett statligt bolag inom de ramar som bl.a. aktiebolagslagen ger, varigenom bolaget frivilligt går med på att inskränka sin handlingsfrihet på ett sätt som staten önskar. Staten kan också utöva sitt ägarinflytande så att det i bolagsordningen skrivs in bestämmelser om att vissa av bolagets beslut ska underställas regeringen eller annan statlig myndighet.

Konstitutionsutskottet har också uttalat att det ligger i sakens natur att det även förekommer underhandskontakter mellan staten som ägare och den direkta bolagsledningen. Det gäller i särskilt hög grad när staten är den enda aktieägaren (bet. 2009/10:KU20 m.fl.).

### **Riktlinjer för förvaltningen av statens ägande av kommersiella företag**

Våren 1996 fattade riksdagen beslut om riktlinjer för förvaltningen av statens ägande av kommersiella företag (prop. 1995/96:141, bet. 1995/96:NU26). Som huvudprinciper skulle gälla att statligt ägda företag ska arbeta under krav på effektivitet, avkastning på det kapital företaget representerar och strukturanpassning. Den som utövar förvaltningen av ett statligt ägt företag ska med utgångspunkt i det uppsatta verksamhetsmålet aktivt följa företagets utveckling och vidta nödvändiga åtgärder för att företaget ska uppfylla kraven på effektivitet, avkastning och strukturanpassning.

### **Statens ägarpolicy**

I skrivelsen 2010 års redogörelse för företag med statligt ägande (skr. 2009/10:140) redovisas statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande 2009. I ägarpolicyen redogör regeringen för sina uppdrag och mål, tillämpliga ramverk och sin inställning i viktiga principfrågor när det gäller bolagsstyrningen av samtliga statligt ägda bolag. Regeringen anförde att den avsåg att i samråd med övriga ägare verka för att ägarpolicyen även tillämpas i delägda bolag.

Statens bolagsstyrning ska också vara tydlig och skötas målmedvetet. Bolagsstyrningen utövas främst på bolagsstämmor, genom en professionell och strukturerad styrelsenomineringsprocess med nominering och utvärdering av styrelseledamöter och genom dialog med styrelseordförande. En ägarpolicy med riktlinjer och en effektiv kapitalstruktur är andra viktiga verktyg. Målet att skapa värde medför krav på långsiktighet, effektivitet, lönsamhet, utvecklingsförmåga samt ett hållbart miljömässigt och socialt ansvarstagande.

Vidare anges i ägarpolicyen att bolagens styrelse ansvarar för att de bolag där staten har ägarintressen sköts föredömligt inom de ramar lagstiftningen, ägarens anvisningar och ägarpolicyen ger. Statligt ägda bolag ska ha en genomtänkt och förankrad policy och strategi för att hantera miljöhänsyn och socialt ansvarstagande såsom etik, arbetsvillkor, mänskliga rättigheter, bekämpning av korruption samt jämställdhet och mångfald. Arbetet ska kommuniceras såväl externt som internt. De statligt ägda bolagen förväntas bedriva ett aktivt arbete i dessa frågor såväl i de egna företagen som i samarbete med affärspartner, kunder och leverantörer.

Revisorernas uppdrag att oberoende granska styrelsens och den verkställande direktörens förvaltning samt bolagets årsredovisning och bokföring är av central betydelse för staten som ägare. Ansvaret för val av revisorer ligger alltid hos ägaren, och valet av revisorer görs på årsstämman. Om det övervägs omval av revisorer utvärderas alltid revisorernas arbete. Löpande utvärderingar görs för att rätta till eventuella brister och för att förtydliga ägarens önskemål.

I skrivelsen anfördes att regeringen den 29 november 2007 beslutade om riktlinjer för extern rapportering för företag med statligt ägande. I riktlinjerna anges att en ansvarsfull och professionell ägare bl.a. bör ta ansvar för frågor om hållbar utveckling, t.ex. frågor som rör etik, miljö, mänskliga rättigheter, jämställdhet och mångfald. Det är alla företags ansvar, men de statligt ägda företagen ska vara föredömen och ligga i framkant i arbetet med detta.

### **Regeringens fördelning av ansvaret för förvaltningen av Nordea**

I 2010 års redogörelse för företag med statligt ägande (skr. 2009/10:140) anges att statsministern med stöd av 7 kap. 5 § regeringsformen gett näringsministern ansvaret i frågor som gäller statens företagsägande som ställer krav på en enhetlig ägarpolitik. Näringsministern har även ansvaret för förvaltningen av huvuddelen av bolagen med ett statligt ägande. Statsrådet Mats Odell har ett förordnande enligt 7 kap. 5 § regeringsformen att i Näringsdepartementet

ansvara för förvaltningen av Arbetslivsresurs, Bilprovningen, Nordea Bank, SBAB och Telia Sonera, som regeringen av riksdagen bemyndigats att förändra ägandet i.

I 7 kap. 5 § regeringsformen anges 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.

### *Tidigare granskning*

I ett granskningsärende om statlig affärsverksamhet (bet. 1982/83:KU30 s. 26 f.) konstaterade utskottet att den formella styrningen av de bolag där staten helt eller delvis äger aktierna endast kan utövas på bolagsstämman. Vidare uttalades bl.a. att detta självfallet inte betyder att underhandskontakter mellan ägare och den direkta bolagsledningen inte skulle få förekomma. Det ligger i sakens natur, särskilt i bolag med endast en eller ett fåtal aktieägare, att sådana underhandskontakter är angelägna för att undvika konflikter mellan bolagsledningen och aktieägarna.

I granskningsbetänkande 1994/95:KU30 uttalade utskottet med anledning av en granskning av statens ägande i Nordbanken att det var angeläget att en tydlig policy utvecklas för hur ägandet ska utövas i statligt ägda företag (s. 96). Från de utgångspunkter som utskottet i det sammanhanget hade att beakta var det av betydelse att skriftliga riktlinjer utformades för hur ägandet skulle utövas av statsråden och övriga företrädare för Regeringskansliet. Rutiner borde utvecklas som gör det möjligt att följa viktigare händelseförlopp och att granska vilka kontakter som förekommit mellan bolagsledningar och berörda departement i frågor av större betydelse. Utskottet ville understryka vikten av att ställningstaganden i ärenden som behandlades på bolagsstämmor och i andra viktigare frågor dokumenterades. Utskottet hänvisade till ett tidigare uttalande (bet. 1991/92:KU30 s. 70) om att det är önskvärt med mer uttryckliga direktiv och dokumentation i frågor som avser statens företrädare på bolagsstämmor eller i andra sammanhang. Inom ramen för ägarpolicyn borde det ingå att staten ska ha en aktiv och initierande roll i fråga om valet av styrelseledamöter.

Våren 2003 granskade konstitutionsutskottet f.d. näringsminister Björn Rosengrens hantering av energimarknaden (bet. 2002/03:KU30 s. 54 f.). På frågor från utskottet anfördes från Regeringskansliets sida att styrelsen är regeringens främsta verktyg för att se till att ett statligt bolag agerar inom ramen för de riktlinjer som riksdagen beslutat. När det gällde Vattenfall hade regeringen tillsatt en styrelse med bred kompetens och med direkt representation från Näringsdepartementet, för att svara för förvaltningen av bolagets angelägenheter. Därmed hade regeringen vidtagit de åtgärder som krävdes för att se till att Vattenfall följde riksdagens beslut. Vattenfall uppgavs också ha följt riksdagens riktlinjer. I konstitutionsutskottets ställningstagande

angavs att granskningen inte gav grund för någon annan bedömning än att Vattenfalls agerande kunde anses förenligt med vad riksdagen hade beslutat. Utskottet hade följaktligen inte skäl att rikta kritik mot regeringen eller något enskilt statsråd för att ha brustit i styrningen av bolaget eller för att ha åsidosatt vad riksdagen hade beslutat. Till utskottets ställningstagande fogades en reservation (M, FP, KD, C, MP). Enligt reservanterna hade regeringens styrning i väsentliga hänseenden utövats formlöst, vilket minskade möjligheterna att i efterhand granska vad som hade förekommit. Det gick efter granskningen likväl inte att komma ifrån intrycket att den styrning som regeringen hade utövat inte hade varit tillräcklig. Det sätt på vilket Vattenfall hade uppträtt kunde inte anses ha varit väl förenligt med vad riksdagen hade beslutat. Reservanternas slutsats blev att regeringen inte kunde undgå kritik för att ha brustit i styrningen av Vattenfall. Riksdagen ställde sig bakom reservationen.

I betänkande 2003/04:KU10 påminde utskottet om att förhållandet mellan regeringen och statliga aktiebolag regleras av aktiebolagslagen; någon särskild reglering i regeringsformen finns inte. I sin egenskap av företrädare för det statliga ägandet lyder regeringen således under samma regler som andra ägare av bolag. Innebörden av detta är bl.a. att ägarinflytandet utövas i bolagets beslutande organ, bolagsstämman. Den utser styrelsen, som i sin tur utser verkställande direktör. Genom bl.a. valet av styrelse och möjligheten att i bolagsordningen föra in särskilda bestämmelser kan statens representanter på bolagsstämman påverka inriktningen av bolagets verksamhet. Uppstår det en konflikt mellan styrelsen och bolagsstämman kan den senare ersätta de styrelseledamöter som utsetts av stämman. I den mån anslag på statsbudgeten beslutas för bolagets verksamhet kan styrning vidare utövas genom att särskilda villkor föreskrivs för anslaget användande. Utöver detta finns inte några formella styrmedel. Staten kan dock självfallet sluta avtal med ett statligt bolag, varigenom bolaget frivilligt går med på att inskränka sin handlingsfrihet på ett sätt som staten önskar. Staten kan också utöva sitt ägarinflytande så att det i bolagsordningen skrivs in bestämmelser om att vissa av bolagets beslut ska underställas regeringen eller en annan statlig myndighet. Som utskottet tidigare uttalat ligger det i sakens natur att det även förekommer underhandskontakter mellan staten som ägare och den direkta bolagsledningen. Det gäller i särskilt hög grad när staten är den enda aktieägaren. Vidare anförde utskottet att formerna för ägarstyrningen utvecklas kontinuerligt. Från de utgångspunkter som utskottet har att beakta är det av betydelse att styrningen sker på ett sätt som skapar möjlighet att i efterhand granska regeringens agerande. Utskottet hade tidigare uttalat att rutiner bör utvecklas som gör det möjligt att följa upp viktigare händelseförlopp och att granska vilka kontakter som förekommit mellan bolagsledning och berörda departement i frågor av större betydelse. Utskottet förutsatte att det fortsatta utvecklingsarbetet med ägarstyrningen gjordes i medvetande om detta.

Våren 2007 granskades regeringens styrning av de statliga bolagen (bet. 2006/07:KU20 s. 225 f.) med anledning av två anmälningar. I den ena anmälan



begärdes att utskottet skulle granska vilka åtgärder som det ansvariga statsrådet hade vidtagit i olika avseenden i samband med Posten AB:s förvärv av bolaget Strålfors AB. Under rubriken Gällande bestämmelser redovisades att konstitutionsutskottet enligt regeringsformen ska granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Hur statliga bolag sköter sina angelägenheter faller utanför utskottets granskningsområde. Granskningen ledde inte till något uttalande från utskottets sida. I den andra anmälan begärdes en granskning av näringsminister Thomas Östros styrning av Vattenfall AB. I sitt ställningstagande utgick utskottet från att regeringen vid ägarstyrningen av de statliga bolagen iakttar vad riksdagen har bestämt för bolaget. När det gäller Vattenfall hade riksdagen bestämt bl.a. att bolaget ska satsa på ny elproduktionsteknik samt investera i förnybara energislag inom ramen för krav på affärsmässighet. Det var bolagets styrelse som ansvarade för bolagets beslut. Riksdagens krav på att bolaget skulle agera affärsmässigt medförde att motsvarande krav ställdes på ägaren. Det krävdes därför, anförde utskottet, en varsamhet i ägarens kontakter med ledningen för bolaget så att det blev klart för omgivningen hur ansvaret var fördelat mellan ägaren och ledningen för bolaget. Vad som framkommit i granskningen ledde i övrigt inte till något uttalande.

Våren 2010 granskade utskottet regeringens styrning av Apoteket AB (bet. 2009/10:KU20 s. 207 f.). Av granskningen framgår att staten hade inrättat ett moderbolag – Apoteket Omstrukturering AB (OAB) – som innehade samtliga aktier i Apoteket AB under den tid som behövdes för att omstrukturera ägandet av Apoteket AB. Utskottet noterade inledningsvis i sitt ställningstagande att riksdagen hade godkänt konstruktionen med OAB som moderbolag till Apoteket AB och bemyndigat regeringen att vidta de åtgärder som behövs för att Apoteket AB ska avvyttra apotek till utomstående. Av ägardirektivet till OAB och statens verksamhetsavtal med Apoteket AB framgick att OAB endast skulle ansvara för och styra Apoteket AB:s verksamhet i den utsträckning det var nödvändigt för att genomföra omregleringen av apoteksmarknaden. Vidare anförde utskottet att OAB var ett aktiebolag, och därför var inte handlingar hos bolaget allmänna handlingar. Statens ägarpolicy var dock tillämplig på OAB, som var direkt ägt av staten. Däremot kunde ägarpolicyn inte anses vara tillämplig på Apoteket AB under den period som OAB bestod för att genomföra sitt uppdrag och då utgjorde moderbolag till Apoteket AB.

### *Promemorior från Regeringskansliet*

Genom en skrivelse till Regeringskansliet den 15 december 2016 begärde utskottet svar på följande frågor:

- Hur verkade regeringen under perioden hösten 2006 till september 2013 för att Nordea och dess dotterbolag skulle leva upp till vad som anges i statens ägarpolicy om att de statligt ägda företagen ska vara föredömen och ligga i framkant i arbetet med frågor om etik?

- Fick regeringen eller Regeringskansliet under perioden hösten 2006 till september 2013 några indikationer på att Nordea eller dess dotterbolag inte levde upp till statens ägarpolicy i frågor om etik? Om sådana indikationer erhöles: Vilka statsråd fick del av informationen? Föranledde detta några åtgärder av regeringen eller Regeringskansliet?
- Deltog regeringen eller Regeringskansliet i valet av revisorer i Nordea eller dess dotterbolag under perioden hösten 2006 till september 2013? Tog regeringen eller Regeringskansliet under perioden några initiativ till löpande utvärdering av revisorerna eller för det fall att det övervägdes omval av revisorerna?
- Förekom under perioden hösten 2006 till september 2013 några möten mellan Regeringskansliet och revisorer i Nordea eller dess dotterbolag? Om ja, vilka frågor togs upp vid dessa möten?
- Vilka kommentarer och upplysningar i övrigt föranleder anmälan och denna promemoria?

Som svar fick utskottet den 24 januari 2017 en promemoria som upprättats inom Näringsdepartementet (bilaga A3.3.2).

Inledningsvis anføres i promemorian att granskningen omfattar perioden oktober 2006 till september 2013. Från och med den 12 oktober 2006 t.o.m. 13 december 2006 ansvarade näringsminister Maud Olofsson för frågor om förvaltningen av Nordea, varefter finansmarknadsministern Mats Odell tog över det ansvaret genom ett s.k. § 5-förordnande. Från och med den 18 oktober 2010 fram till regeringsskiftet 3 oktober 2014 ansvarade finansmarknadsminister Peter Norman för frågor om förvaltningen av Nordea. Under tiden den 12 oktober 2006 t.o.m. 18 oktober 2010 ansvarade näringsminister Maud Olofsson för frågor som gäller statens företagsäggande och som ställer krav på en enhetlig ägarpolitik. Därefter övertogs ansvaret fram till regeringsskiftet den 3 oktober 2014 av finansmarknadsminister Peter Norman.

Vidare anføres i promemorian att regeringen följer upp och redovisar verksamheten i bolag med statligt äggande i en årlig skrivelse till riksdagen. Till denna skrivelse bifogas en redogörelse för bolag med statligt äggande där statens ägarpolicy och riktlinjer som regeringen beslutat för bolag med statligt äggande återges. I 2008 års skrivelse (skr. 2007/08:120) angavs att de statligt äggda företagen förväntas vara föredömen när det gäller socialt och miljömässigt ansvarstagande. Vidare angavs i skrivelsen att regeringen under året hade utvecklat förvaltningen när det gäller de statligt äggda företagens arbete inom nämnda område genom att bl.a. besluta om reviderade riktlinjer för extern rapportering för företag med statligt äggande (dnr N2007/05920/SÅ) som innebar utökade och tydligare informationskrav när det gäller hållbarhetsredovisning.

Enligt de reviderade riktlinjerna för extern rapportering (som ersatte riktlinjer från 2002) skulle de statligt äggda företagen fr.o.m. räkenskapsåret 2008 presentera en hållbarhetsredovisning enligt den standard som tagits fram av GRI (Global Reporting Initiative). Redovisningen skulle i förekommande

fall omfatta hela koncernen. En hållbarhetsredovisning enligt GRI:s standard innebär att företagen ska redovisa hur de tar ekonomisk, social och miljömässig hänsyn i affärsverksamheten.

I såväl riktlinjerna för extern rapportering som statens ägarpolicy det aktuella året (se bilagan till ovannämnda skrivelse) angavs att det var styrelsen i de företag där staten hade ägarintressen som ansvarade för att företaget sköttes föredömligt inom de ramar lagstiftningen gav och i enlighet med ägarnas långsiktiga intressen. I frågor som rörde hållbar utveckling och socialt ansvar såsom etik, miljö, mänskliga rättigheter, jämställdhet och mångfald angavs att alla företag hade ett stort ansvar, men att de statligt ägda företagen skulle vara föredömen och förväntades ligga i framkant i arbetet med dessa frågor.

I promemorian anförs också att det i ägarpolicyen vidare angavs att regeringen avsåg att i samråd med övriga ägare verka för att dessa principer tillämpades även i delägda företag. I bilagan till den aktuella skrivelsen till riksdagen fanns också ett utökat avsnitt om socialt ansvar och hållbar utveckling där det framgick att hållbarhetsfrågorna bedömdes allt viktigare i ett affärsstrategiskt perspektiv. Den närmare inriktningen på Nordeas arbete i frågor som rör etik var dock ett ansvar för bolagets styrelse och ledning.

Vidare anförs i promemorian att staten utser eller nominerar en ledamot till bolagets valberedning i de bolag där staten har ett betydande ägarintresse med aktier noterade på en reglerad marknad. Det finns således ingen anställd inom Regeringskansliet som är styrelseledamot i dessa bolag, och det fanns det inte heller i Nordea under den aktuella perioden. Svenska statens inflytande över Nordea utövades genom att rösta på bolagsstämma, genom att ha en representant i valberedningen och i löpande ägardialoger.

Dessutom tog enligt promemorian Regeringskansliet upp frågor om etik vid olika tillfällen, exempelvis vid en ägardialog den 21 maj 2013 då Nordeas hållbarhetsredovisning och anmärkningar från Finansinspektionen diskuterades med Nordeas ansvariga för hållbart företagande. Ett annat exempel är den styrelsedialog om hållbart företagande som Regeringskansliet höll 2013. Inbjudna till dialogen var styrelserna i vissa företag med statligt ägande, däribland Nordea.

Vidare anförs i promemorian att Nordea i egenskap av noterat bolag följde svensk kod för bolagsstyrning från det att den infördes. Svensk kod för bolagsstyrning är en del av näringslivets självreglering. Det övergripande syftet med koden är att bidra till en förbättrad styrning av svenska aktiebolag. Den ursprungliga koden infördes den 1 juli 2005 i dåvarande Stockholmsbörsens noteringskrav för bolag noterade på A-listan och O-listan med ett marknadsvärde som översteg 3 miljarder kronor. Från och med den 1 juli 2008 gäller koden för alla svenska bolag vars aktier är upptagna till handel på svensk reglerad marknad. Svensk kod för bolagsstyrning innebär bl.a. att bolag ska upprätta särskilda bolagsstyrningsrapporter. Inom ramen för förvaltningen av Nordea gick Regeringskansliet igenom bolagets årsredovisningar inför respektive årsstämma. I bolagsstyrningsrapporterna,

som bifogades årsredovisningarna, redogjorde Nordea för de viktigaste inslagen i bolagets system för intern kontroll och riskhantering när det gäller den finansiella rapporteringen och visade hur Nordea arbetade med dessa frågor. Inget i de aktuella bolagsstyrningsrapporterna gav några indikationer på att Nordea eller dess dotterbolag inte levde upp till statens ägarpolicy i fråga om etik.

I promemorian anförs också att Finansinspektionen, som ansvarar för tillsynen av Nordeas verksamhet, den 16 april 2013 meddelade att Nordea brustit i hanteringen av EU:s sanktionsförfordningar och i sitt arbete med att motverka penningtvätt. Detta var publik information som rapporterades om i medierna. Regeringskansliet tog upp frågan med Nordea vid ett tjänstemannamöte den 21 maj 2013, där det framgick att banken vidtagit relevanta åtgärder för att stärka sina s.k. KYC-processer (know your customer). I övrigt finns inte någon dokumentation i Regeringskansliet om indikationer på att Nordea inte levde upp till statens ägarpolicy i frågor om etik.

Vidare anförs i promemorian att under perioden hösten 2006 till september 2013 valdes revisorer vid årsstämmorna 2008, 2011, 2012 och 2013. De personer som för statens räkning med stöd av ett särskilt förordnande röstade på årsstämmorna i Nordea deltog i valen av revisorer under den aktuella perioden. Enligt de särskilda instruktioner som utfärdades inför stämmorna röstade staten för de förslag till revisorer som valberedningen lade fram på årsstämmorna och som presenterades i kallelserna till årsstämmorna. Staten hade som ägare en representant i valberedningen för Nordea. Valberedningen bedrev sitt arbete i enlighet med årsstämmornas instruktioner och svensk kod för bolagsstyrning. Av koden följde fram till 2010 att revisionsutskottet skulle utvärdera revisionsinsatsen i bolaget och informera valberedningen om resultatet av denna utvärdering. Därefter infördes en liknande bestämmelse i 8 kap. 49 b § aktiebolagslagen (2005:551) varför regleringen i koden togs bort.

Enligt promemorian har man inom Regeringskansliet inte kunnat påträffa någon dokumentation som utvisar att möten mellan Regeringskansliet och revisorer i Nordea eller dess dotterbolag förekom under den aktuella tidsperioden. Nordeas revisorer presenterade dock sitt arbete vid årsstämmorna, vilket framgår av stämmoprotokollen. Valberedningen informerades om revisorerens insatser via revisionsutskottet.

Genom en skrivelse till Regeringskansliet den 26 januari 2017 begärde utskottet svar på följande kompletterande frågor:

- Verkade regeringen under perioden hösten 2006 till september 2013 i samråd med övriga ägare för att statens ägarpolicy och riktlinjerna för extern rapportering skulle tillämpas av Nordea och dess dotterbolag? Tillämpades statens ägarpolicy och riktlinjerna för extern rapportering av Nordea och dess dotterbolag under perioden?

- Togs frågor om etik upp vid ägardialoger med Nordea under perioden hösten 2006 till den 31 december 2009? Om ja, vilka typer av etiska frågor togs upp?
- Deltog Nordeas styrelse i styrelsedialogen kring hållbart företagande som Regeringskansliet höll 2013? Vilken dokumentation finns från dialogen och vad visar den när det gäller frågor som rör etik i företag med statligt ägande?
- Vilken dokumentation finns från tjänstemannamötet med Nordea den 21 maj 2013 och vad visar den när det gäller frågor som rör etik i företag med statligt ägande?

Som svar fick utskottet den 16 februari 2017 en promemoria upprättad inom Näringsdepartementet (bilaga A3.3.3).

I promemorian anförs att ingen dokumentation som visar att regeringen under perioden verkade för att statens ägarpolicy och riktlinjerna för extern rapportering skulle tillämpas av Nordea och dess dotterbolag har påträffats inom Regeringskansliet. Statens ägarpolicy och riktlinjerna för extern rapportering nämns inte i Nordeas årsredovisningar eller bolagsstyrningsrapporter från den aktuella perioden. Inte heller har någon dokumentation som visar att frågor om etik togs upp vid ägardialoger under perioden påträffats inom Regeringskansliet.

Vidare anförs i promemorian att det framgår av deltagarförteckningen från den styrelsedialog om hållbart företagande som Regeringskansliet höll i mars 2013 att en ledamot i Nordeas styrelse deltog i dialogen. Utgångspunkten för mötet var en presentation med titeln Styrelsedialog – Bolagsstyrning & Hållbart företagande. Seminariet tog upp teman som ägarens förväntningar och krav, ägarpolicy och hållbart företagande.

Vad gäller frågan om vilken dokumentation som finns från tjänstemannamötet med Nordea den 21 maj 2013 anförs i promemorian att det framgår av dagordningen som skickades till Nordea att en av punkterna vid mötet var Nordeas kommentarer till Finansinspektionens beslut den 13 april 2013 med anledning av bristande styrning och intern kontroll i anslutning till regelverk för bekämpning av penningtvätt och Nordeas hållbarhetsredovisning. Det finns även noteringar från mötet där det framgår att banken angav att banken vidtagit åtgärder för att stärka sina s.k. KYC-processer (know your customer). Av noteringarna framgår vidare att andra ämnen som diskuterades var Nordeas hållbarhetsredovisning och intressentdialog (dvs. Nordeas dialog inom ramen för hållbarhetsarbetet med bolagets kunder, anställda, aktieägare, leverantörer, analytiker, intresseorganisationer och myndigheter).

### **Utskottets ställningstagande**

I statens ägarpolicy angavs att i frågor som rörde hållbar utveckling och socialt ansvar såsom etik, miljö, mänskliga rättigheter, jämställdhet och mångfald hade alla företag ett stort ansvar, men att de statligt ägda företagen skulle vara föredömen och förväntades ligga i framkant i arbetet med dessa frågor. Det

förhållandet att verksamheten inom Nordea under den tid banken var delägd av staten ifrågasatts illustrerar enligt utskottet vikten av att regeringen verkar för att de etiska reglerna i statens ägarpolicy tillämpas i statligt delägda bolag.

I granskningen har framkommit att regeringen under den tidsperiod granskningen gäller avsåg att verka för att statens ägarpolicy skulle gälla även för delägda företag. Det har också framkommit att någon dokumentation som visar att regeringen under perioden verkade för att ägarpolicy skulle tillämpas av Nordea och dess dotterbolag inte har påträffats i Regeringskansliet. I granskningen har även framkommit att statens ägarpolicy inte nämns i Nordeas årsredovisningar eller bolagsstyrningsrapporter från den aktuella perioden.

Det är inte klarlagt i vilken mån regeringen verkade för att Nordea skulle tillämpa statens ägarpolicy och om regeringen, i förlängningen, levde upp till sina åtaganden gentemot riksdagen. Utskottet anser att regeringen borde ha dokumenterat på vilket sätt den i samråd med övriga ägare verkade för att policy skulle tillämpas av Nordea.

### 3.4 Försäljningen av Vattenfalls brunkolsverksamhet

#### Ärendet

##### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2321-2015/16), *bilaga A3.4.1*, begärs det att utskottet granskar regeringens uttalanden om att den varit förhindrad att stoppa Vattenfall AB:s (Vattenfall) försäljning av sin brunkolsverksamhet. Granskningen bör enligt anmälan ha ett särskilt fokus på hur närings- och innovationsminister Mikael Dambergs uttalanden om att varken styrelsen för Vattenfall eller regeringen kunde stoppa försäljningen av brunkolsverksamheten förhöll sig till regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. Utskottet bör enligt anmälan också granska huruvida statsrådet Isabella Lövin höll sig till sanningen när hon sa att man var tvungen att ändra bolagets ägardirektiv för att stoppa försäljningen.

I anmälan anförs att regeringen inte torde ha varit förhindrad att utifrån kravet på affärsmässighet stoppa en försäljning av Vattenfalls brunkolsverksamhet, men att den likväl valde att hävda att den var tvingad att gå med på en försäljning. Anmälaren anför att både statsrådet Mikael Damberg och statsrådet Isabella Lövin har uttalat i massmedierna att bolagets ägardirektiv, som beslutats av riksdagen, gjorde att regeringen var förhindrad att stoppa försäljningen. Anmälaren hänvisar till att statsrådet Mikael Damberg i en intervju den 21 maj 2016 i TV4 sagt att riksdagen har bestämt att Vattenfall ska vara ett affärsdrivande bolag och att det betyder att styrelsen inte kan fatta beslut som inte är affärsmässiga och att regeringen inte heller kan agera i strid med riksdagens beslut. Vidare hänvisar anmälaren till en artikel den 10 maj 2016 i Dagens industri i vilken det anges att statsrådet

Isabella Lövin sagt i en intervju: ”Jag har förstått att för att stoppa den affären så måste man ändra ägardirektiven till Vattenfall. Ska vi kunna ändra det direktivet krävs det en majoritet i Sveriges riksdag”.

I anmälan anförts att TT den 21 maj 2016 rapporterat att TV4-Nyhetererna genomfört en rundringning till samtliga riksdagspartier utanför regeringen och att alla svarade att regeringen mycket väl kunde låta bli att sälja Vattenfalls brunkolsverksamhet i Tyskland om de så önskade.

Vidare hänvisas i anmälan till en artikel i Svenska Dagbladet den 12 maj 2016 med rubriken *MP-topparnas resonemang om brunkolsaffären sågas* enligt vilken professorn i konstitutionell rätt Joakim Nergelius vid Örebro universitet uttalat bl.a.: ”Om regeringen skulle ändra ägardirektivet och till exempel säga att Vattenfall inte får sälja brunkolstillgångarna vore det formellt giltigt utan att man går till riksdagen.” Vidare har han uttalat: ”Detta är en politisk kursändring som är möjlig att göra. Det är regeringen som ger instruktioner till Vattenfall, inte riksdagen.” I artikeln återges även ett uttalande av professorn i associationsrätt Daniel Stattin vid Uppsala universitet. Han anser bl.a. att det redan i det ägardirektiv som gäller i dag finns utrymme för regeringen att fatta beslut om att stoppa affären.

I anmälan hänvisas också till en artikel i maj 2016 i Dagens industri med rubriken *Spel för gallerierna* i vilken det anges att ledningen för Miljöpartiet kom överens med Socialdemokraterna redan hösten 2015 om hanteringen av Vattenfalls försäljning av brunkolsgruvorna.

I anmälan anförts att det knappast är i strid med grundlagarna att regeringspartierna håller informella möten, utan att det tvärtom är en naturlig del i det politiska livet. Att hävda helt andra skäl än de faktiska för ett visst politiskt ställningstagande kan dock kan ifrågasättas ur konstitutionell synvinkel, enligt anmälan.

Det är enligt anmälan uppenbart att regeringen gör helt andra tolkningar av det juridiska läget än samtliga andra partier och flera experter.

### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har bl.a. legat två promemorior upprättade inom Näringsdepartementet, *bilaga A3.4.2–3*. Vidare har utskottet hållit en utfrågning med närings- och innovationsminister Mikael Damberg, *bilaga B1*.

## **Utredning i ärendet**

### *Gällande ordning*

#### **Regeringens förvaltning av statens tillgångar**

Regeringen förvaltar och förfogar enligt 9 kap. 8 § regeringsformen över statens tillgångar, om de inte avser riksdagens myndigheter eller i lag har avsatts till särskild förvaltning. Enligt 9 kap. 9 § regeringsformen beslutar riksdagen om grunderna för förvaltningen av och förfogandet över statens tillgångar.

### **Styrningen av statligt ägda bolag**

Liksom privata aktiebolag regleras statliga aktiebolag av aktiebolagslagen (2005:551). I sin egenskap av företrädare för det statliga ägandet lyder regeringen således under samma regler som andra bolagsägare. Innebörden av detta är bl.a. att ägarinflytandet utövas i bolagets beslutande organ, bolagsstämman (7 kap. 1 § aktiebolagslagen). Bortsett från arbetstagarrepresentanterna utser stämman styrelsens ledamöter, vilka i ett helägt statligt företag representerar ägaren staten. Styrelsen utser i sin tur verkställande direktör. Genom bl.a. valet av styrelse och möjligheten att i bolagsordningen föra in särskilda bestämmelser kan statens representanter på bolagsstämman påverka inriktningen av bolagets verksamhet. Av 7 kap. 16 § framgår att en aktieägare som vill få ett ärende behandlat vid en bolagsstämma ska begära detta skriftligen hos styrelsen.

Ägaren utövar sitt inflytande över bolaget genom att rösta på bolagsstämman (7 kap. 1 §). Enligt 7 kap. 2 § har den aktieägare som på dagen för bolagsstämman är införd i aktieboken rätt att delta i bolagsstämman.

Enligt 7 kap. 8 § får en aktieägare rösta för samtliga aktier som han eller hon äger eller företräder, om inte annat föreskrivs i bolagsordningen. Uppstår det en konflikt mellan styrelsen och ägarna kan ägarna ersätta de styrelseledamöter som utsetts av stämman. Vidare kan, i den mån anslag på statsbudgeten beslutas för bolagets verksamhet, styrning utövas genom att särskilda villkor föreskrivs för anslagets användande.

Utöver det anförda finns inte några formella styrmedel. Staten kan dock självfallet sluta avtal med ett statligt bolag inom de ramar som bl.a. aktiebolagslagen ger, genom vilka bolaget frivilligt går med på att inskränka sin handlingsfrihet på ett sätt som staten önskar. Staten kan också utöva sitt ägarinflytande så att det i bolagsordningen skrivs in bestämmelser om att vissa av bolagets beslut ska underställas regeringen eller någon annan statlig myndighet.

Konstitutionsutskottet har också uttalat att det ligger i sakens natur att det även förekommer underhandskontakter mellan staten som ägare och den direkta bolagsledningen. Det gäller i särskilt hög grad när staten är den enda aktieägaren (bet. 2009/10:KU20 m.fl.).

Styrelsen i bolag med statligt ägande ska genom styrelseordföranden samordna sin syn med företrädare för ägaren när bolaget står inför särskilt viktiga avgöranden. Detta förfarande benämns ägarsamordning. Vid de regelbundna ägarmötena, när företrädare för bolag respektive ägare träffas, följs bl.a. målen för bolagen upp.

### **Riktlinjer för förvaltningen av statens ägande av kommersiella företag**

Våren 1996 fattade riksdagen beslut om riktlinjer för förvaltningen av statens ägande av kommersiella företag (prop. 1995/96:141, bet. 1995/96:NU26). Som huvudprinciper skulle gälla att statligt ägda företag ska arbeta under krav på effektivitet, avkastning på det kapital företaget representerar och strukturanpassning. Den som utövar förvaltningen av ett statligt ägt företag



ska med utgångspunkt i det uppsatta verksamhetsmålet aktivt följa företagets utveckling och vidta nödvändiga åtgärder för att företaget ska uppfylla kraven på effektivitet, avkastning och strukturanpassning.

### **Statens ägarpolicy**

I Statens ägarpolicy redogör regeringen för mål och ramar för sitt förvaltningsuppdrag och inställningen i vissa principfrågor som rör bolagsstyrningen av samtliga statligt ägda bolag. Redovisningen för riksdagen sker i samband med skrivelsen med den årliga redogörelsen för företag med statligt ägande som i huvudsak utgörs av verksamhetsberättelsen, i vilken statens ägarpolicy och regeringens riktlinjer ingår. Statens bolagsstyrning ska enligt ägarpolicyen ske med utgångspunkt i aktiebolagslagen (2005:551), annan relevant lagstiftning och i tillämpliga delar av koden för bolagsstyrning. Härutöver styrs förvaltningen av EU:s bestämmelser om statligt stöd samt redovisning av allmänna medel, konkurrenslagstiftningen, lagen om offentlighet och sekretess samt OECD:s riktlinjer för statligt ägda företag.

Enligt ägarpolicyen ska styrningen av bolagen främst utövas på bolagsstämmor, genom en professionell och strukturerad styrelsenomineringsprocess samt genom dialog med styrelseordföranden.

Uppföljning och utvärdering av bolagen ska ske bl.a. genom ekonomiska analyser, branschanalyser och olika typer av rapporter från bolagen. Även mål utöver ekonomiskt värdeskapande ska följas upp och utvärderas. Regeringen redogör för förvaltningen av bolag med statligt ägande i sin årliga skrivelse till riksdagen.

### **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 iakttä 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”, med vilket det markerades att kravet även gäller bl.a. regeringen när den agerar som högsta förvaltningsmyndighet (prop. 1975/76:209 s. 138).

### *Vattenfalls uppdrag*

Vattenfall är helägt av staten.

Riksdagen beslutade våren 1991 att godkänna att huvuddelen av verksamheten vid Statens vattenfallsverk överfördes till ett aktiebolag, Vattenfall AB (Vattenfall) vid årsskiftet 1991/1992, och att avskilja verksamheten i storkraftnätet till en särskild organisation (prop. 1990/91:87, bet. 1990/91:NU38, rskr. 1990/91:318 och prop. 1991/92:49, bet. 1991/92:NU10, rskr. 1991/92:92).

I regeringens näringspolitiska proposition (prop. 1990/91:87) angavs att det viktigaste motivet för att föra över huvuddelen av Vattenfalls verksamhet från affärsverk till bolag var att effektivisera förvaltningen av statens kapital. Genom bolagiseringen skulle det bl.a. bli lättare att effektivisera och rationalisera Vattenfalls verksamhet, liksom att anpassa den till den fortgående internationaliseringen av elmarknaden. Bolagsformen skulle ge Vattenfall ökade möjligheter att ta till vara affärsmöjligheter i Sverige och utomlands samt att konkurrera på lika villkor med övriga företag på den europeiska elmarknaden. En avgörande förutsättning var att verksamheten hade långsiktigt god lönsamhet och avkastningsförmåga. En god och stabil lönsamhet ansågs viktig för att säkra basen för investeringar, marknads-satsningar och utvecklingsarbete. Det nya aktiebolaget borde vara ett av staten helägt bolag. I propositionen konstaterades att det nya aktiebolaget bl.a. skulle kunna göra investeringar utomlands, men att den inhemska verksamheten dock borde vara basen och ges högsta prioritet i fråga om överväganden om investeringar, produktion och utvecklingsarbete.

Näringsutskottet ställde sig bakom förslaget i propositionen om att verksamheten vid Vattenfall med undantag för den som gällde storkraftnätet och samkörningsförbindelserna med utlandet skulle överföras till ett aktiebolag (bet. 1990/91:NU38).

I proposition 1991/92:49 (s. 5) anförde regeringen att Vattenfall så långt som möjligt bör verka under samma förutsättningar som icke-statligt ägda företag. Vidare anfördes att så länge staten äger en betydande del av aktierna i Vattenfall ska staten ha en tydlig och klar ägarroll i bolaget. Som ägare har staten ansvar för att företaget kan fortsätta utvecklas på en konkurrensutsatt marknad. Det är en uppgift för bolagets styrelse att utforma mål och strategier för Vattenfalls verksamhet. Om Vattenfall ska kunna utföra sina uppgifter på ett rimligt sätt och utan konkurrensnackdelar måste, anförde regeringen, styrelsen och koncernledningen kunna disponera företagens resurser under samma förutsättningar som råder inom den icke-statliga sektorn.

Näringsutskottet tillstyrkte förslagen (bet. 1991/92:NU10). Utskottet instämde bl.a. i regeringens bedömning att beslut som rör verksamheten i det nya bolaget inte skulle underställas riksdagen; Vattenfall AB bör så långt som möjligt verka under samma förutsättningar som icke-statligt ägda företag. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 1991/92:92).

År 1997 beslutade riksdagen (prop. 1996/97:84, bet. 1996/97:NU12, rskr. 1996/97:272) att som ett led i energipolitiken och omställningen till en hållbar svensk energiförsörjning förändra Vattenfalls uppdrag så att bolaget inom ramen för kravet på affärsmässighet skulle ägna särskild uppmärksamhet åt

utvecklingen av ny elproduktionsteknik och därmed bidra till en ekologiskt och ekonomiskt hållbar svensk energiförsörjning. Vattenfall borde inom ramen för kraven på affärsmässighet avsätta resurser för utvecklingen av ny elproduktionsteknik och därmed bidra till en ekologiskt och ekonomiskt uthållig svensk elförsörjning. Vattenfall gavs därigenom en strategisk roll i omställningsarbetet. De resurser som genererades i Vattenfall skulle bli av stor betydelse för energisystemets omställning.

Vid bolagsstämman i april 2005 förtydligade staten Vattenfalls uppdrag genom följande tillägg i bolagsordningen:

Bolaget ska inom ramen för kravet på affärsmässighet vara det ledande företaget i omställningen till en ekologiskt och ekonomiskt uthållig svensk energiförsörjning.

Av Vattenfalls bolagsordning framgick således därefter att bolaget inom ramen för kravet på affärsmässighet skulle vara det ledande företaget i omställningen till en ekologiskt och ekonomiskt uthållig svensk energiförsörjning. Bolaget skulle direkt eller genom dotter- och intressebolag bedriva energiverksamhet samt tillhandahålla och bedriva handel med produkter och tjänster inom områden som främjar, stöder eller kompletterar energiverksamheten. Därutöver skulle bolaget bedriva entreprenad- och konsultverksamhet inom främst energiområdet. Bolaget skulle vidare direkt eller genom dotter- och intressebolag äga och förvalta dels fastigheter, dels aktier och andra värdepapper med anknytning till nämnda verksamheter. Dessutom skulle bolaget bedriva annan verksamhet förenlig med detta.

I proposition 2009/10:179 Förtydligande av uppdraget för Vattenfall AB (publ) anfördes att Vattenfall sedan bolagiseringen 1992 hade vuxit kraftigt. Koncernen omsatte då 22,4 miljarder kronor, medan Vattenfall 2009 omsatte 205,4 miljarder kronor. Tillväxten hade i huvudsak kommit genom förvärv i Tyskland (HEW, Bewag, Laubag, VEAG), Polen (EW, GZE), Danmark (delar av Elsam) och Nederländerna (Nuon). Förvärven hade avsevärt förändrat Vattenfalls profil, från ett svenskt bolag med starkt fokus på produktion inom vattenkraft och kärnkraft, till ett av de största europeiska energibolagen med en diversifierad produktionsportfölj. Vattenfall var 2009 Europas femte största elproducent och den största värmeproducenten.

De utmaningar bolaget stod inför krävde enligt propositionen fokus på konsolidering och effektivisering snarare än förvärvsdriven tillväxt för att därigenom skapa värde och nå ägarens avkastningsmål. Detta var nödvändigt för framtida lönsamhet samt för att generera tillräckliga medel för nödvändiga ny- och återinvesteringar på en marknad som styrs av EU:s klimatområde och mål om ökad andel förnybar energi. Både avyttringar och värdeskapande förvärv som stöder den strategiska inriktningen kunde dock bli aktuella framöver.

I propositionen meddelade regeringen sin avsikt att använda EU:s s.k. 2020-mål som referenspunkt för uppföljningen av Vattenfalls roll i energiomställningen. De nämnda målen handlar om att utsläppen av växthusgaser ska minska med 20 procent jämfört med 1990 års nivå, att 20

procent av den totala energianvändningen ska komma från förnybara energikällor samt att energieffektiviseringen ska öka med 20 procent.

Vidare anförde regeringen i propositionen (s. 10 f.) bl.a. följande:

Mot denna bakgrund anser regeringen att ägarens uppdrag till Vattenfall bör vara att generera en marknadsmässig avkastning genom att affärsmässigt bedriva energiverksamhet så att bolaget tillhör ett av de bolag som leder utvecklingen mot miljömässigt hållbar energiproduktion. En sådan inriktning överensstämmer med regeringens strävan att de grundläggande värderingar om miljöhänsyn och globalt ansvar som vägleder Sverige i klimatpolitiken och politiken för global utveckling också ska gälla när svenska staten uppträder i rollen som bolagsägare. Därför ska Vattenfall, bland jämförbara europeiska bolag, tillhöra de bolag som leder utvecklingen mot en miljömässigt hållbar energiproduktion. Detta innebär inte någon kortsiktig omvandling av Vattenfall till ett nischbolag som enbart ska äga förnybar eller koldioxidfri produktion. Vattenfalls startpunkt för förändringsprocessen är en internationell verksamhet och en bred produktionsportfölj. På så sätt speglar Vattenfalls utmaning hela Europas utmaning.

Riksdagen beslutade i juni 2010 att godkänna att uppdraget för Vattenfall skulle förtydligas i enlighet med vad regeringen hade föreslagit i propositionen om ett nytt uppdrag för Vattenfall (bet. 2009/10:NU23, rskr. 2009/10:325).

Näringsutskottet uppmärksammade den motsättning som ansågs kunna finnas mellan affärsmässighet och att bolaget samtidigt skulle vara ledande i omställningen av energisystemet. Utskottet delade regeringens bedömning att lönsamhet är centralt för Vattenfalls verksamhet. För att kunna spela en roll i omställningen av energisystemet måste bolaget ha stabila ekonomiska resurser. Produktion och distribution av energi är kapitalintensiva verksamheter som kräver stora investeringar. Utskottet såg marknadsmässighet som ett centralt begrepp, om Vattenfall ska kunna spela den roll i energiomställningen som utskottet förordar. Regeringens förslag om att Vattenfalls uppdrag ska formuleras på det sättet att bolaget ska generera en marknadsmässig avkastning genom att affärsmässigt bedriva energiverksamhet så att bolaget tillhör ett av de bolag som leder utvecklingen mot en miljömässigt hållbar energiproduktion hade därmed utskottets fulla stöd, enligt betänkandet.

### *Ägarsynpunkter på Vattenfalls brunkolsverksamhet*

#### **Uppgifter på regeringens webbplats**

På regeringens webbplats (regeringen.se) anges följande:

Regeringen tog den 18 april [2016] emot en begäran om ägarsamordning avseende försäljning av Vattenfalls brunkolsverksamhet i Tyskland från Vattenfalls styrelse. Transaktionen omfattar en avyttring av de två bolag som är hel- eller delägande i fyra brunkolseldade kraftverk (Schwarze Pumpe, Lippendorf, Boxberg och Jämschalde i Tyskland, belägna i delstaterna Brandenburg och Sachsen) samt brunkolsgruvorna som förser tre av dessa kraftverk med bränsle.

En ägarsamordning innebär att säga ja eller nej till den transaktion som Vattenfalls styrelse tagit beslut om. Utgångspunkten för regeringens ställningstagande är bolagets uppdrag. Sedan 2010 har Vattenfall

riksdagens uppdrag att generera en marknadsmässig avkastning genom att affärsmässigt bedriva energiverksamhet så att bolaget är ett av de bolag som leder utvecklingen mot en miljömässigt hållbar energiproduktion. Den fråga som regeringen därför har haft att ta ställning till är om transaktionen är i linje med uppdraget från riksdagen beträffande inriktning och affärsmässighet.

Regeringens process för hanteringen av ägarsamordningen har varit omfattande. Transaktionen har noggrant granskats av Regeringskansliet med hjälp av en extern finansiell rådgivare.

I processen har också Vattenfalls egna analyser analyserats avseende scenariot att sälja eller att behålla brunkolsverksamheten och driva den vidare i linje med riksdagens krav på affärsmässighet.

Under analysprocessen har vi begärt fördjupad information kring prissäkringarna, köparna, de framtida åtagandena för återställande av mark samt även de finansiella konsekvenserna i scenariot.

Regeringen ställer sig bakom den föreslagna avyttringen av Vattenfalls brunkolsverksamhet.

Regeringen har analyserat den föreslagna transaktionen och delar Vattenfalls styrelses bedömning att den ligger i linje med bolagets uppdrag och strategin att Vattenfall ska vara ledande i utvecklingen mot en högre andel fossilfri elproduktion. Sammanfattningsvis är avyttringen strategiskt riktig och det bästa finansiella alternativet.

I den stora energiomställningen som Sverige står inför är Vattenfall en viktig aktör och en viktig tillgång för det svenska folket. I och med denna transaktion ger regeringen Vattenfall bättre förutsättningar att vara en aktiv part i omställningen mot en mer miljömässigt hållbar energiproduktion med affärsmässighet som grund – allt i enlighet med det uppdrag som riksdagen satt upp.

### **Skriftlig fråga**

Den 5 oktober 2015 svarade statsrådet Mikael Damberg på en skriftlig fråga (fr. 2015/16:43) om vad klimat- och miljöministern och regeringen avsåg att göra med anledning av Vattenfalls framtida försäljning av brunkolsverksamheten och vattenkraftsverksamheten. I svaret angavs att processen med en ny ägarstruktur för brunkolsverksamheten bedrevs av Vattenfall och var ett ansvar för bolagets styrelse och ledning. Vidare angavs att ägaren kan ta ställning till en affär om Vattenfalls brunkolsverksamhet först när den presenteras.

### **Interpellationer**

Den 10 mars 2015 besvarade statsrådet Mikael Damberg en interpellation om försäljningen av Vattenfalls brunkolsverksamhet i Tyskland (ip. 2014/15:332). Mikael Damberg anförde bl.a. följande (prot. 2014/15:69):

Styrelsen för Vattenfall AB har tagit initiativ till att undersöka olika möjligheter att skapa en ny ägarstruktur för brunkolsverksamheten. Processen med en ny ägarstruktur för brunkolsverksamheten bedrivs av Vattenfall och är ett ansvar för bolagets styrelse och ledning. Som företrädare för staten som ägare till Vattenfall kommer jag att hålla mig noga informerad om utvecklingen av processen. Jag förutsätter att Vattenfall agerar så att en eventuell försäljning av bolagets brunkolstillgångar sker på marknadsmässiga villkor.

[- - -]

Vattenfall har sedan 2010 ett riksdagsbeslut, ett uppdrag från riksdagen, att affärsmässigt bedriva energiverksamhet på sådant sätt att det är ett av de bolag som leder utvecklingen mot miljömässigt hållbar energiproduktion. Det innebär att regeringen som ägare, i sin styrning av Vattenfall, inte ska vidta några åtgärder som strider mot det av riksdagen beslutade uppdraget att Vattenfall ska vara och agera affärsmässigt. Det är det uppdrag vi har fått av riksdagen, och det uppdraget måste vi som en ansvarsfull regering fullfölja.

[- - -]

Som jag sagt flera gånger i den här debatten, även i mitt interpellationssvar, jobbar regeringen på riksdagens uppdrag med att förvalta de statliga bolagen. För oss är det viktigt att bedriva affärsmässig energiverksamhet, så att detta bolag är ett av de bolag som leder utvecklingen mot hållbar utveckling. Det är viktigt att bygga värden i de statliga bolagen och att agera långsiktigt, föredömligt och strategiskt. Detta är inte bara Socialdemokraternas inställning till ägarskapet i de statliga bolagen, utan också Miljöpartiets. Vi är en regering som tar ansvar för de riksdagsbeslut som fattats. Dessa beslut vägleder regeringen i vår styrning av bolagen.

Den 22 oktober 2015 besvarade statsrådet Mikael Damberg i kammaren en interpellation om förankring av Vattenfalls försäljningsprocess av tyskt brunkol (ip. 2015/16:32). Mikael Damberg anförde bl.a. följande (prot. 2015/16:18):

Styrelsen för Vattenfall AB har tagit initiativ till att undersöka olika möjligheter att skapa en ny ägarstruktur för brunkolsverksamheten. Som sägs i interpellationen har bolaget nu erbjudit marknaden dessa tillgångar. Processen med en ny ägarstruktur för brunkolsverksamheten bedrivs av Vattenfall och är ett ansvar för bolagets styrelse och ledning. Som företrädare för ägaren kommer jag att hålla mig noga informerad om processen, med utgångspunkt i att aktivt förvalta statens ägande i Vattenfall så att den långsiktiga värdeutvecklingen blir den bästa möjliga och bolaget når sina hållbarhetsmål.

Om och när det blir aktuellt för Vattenfall att genomföra en avyttring som omfattar stora värden, är det rimligt att bolagets styrelse tar initiativ till en så kallad ägarsamordning. Det innebär ett utbyte av information och synpunkter för att i frågor av avgörande betydelse nå ställningstaganden som såväl styrelse som ägare kan ställa sig bakom. Ägarsamordningen sker med ansvarigt statsråd som företrädare för ägaren, och om det blir aktuellt är det rimligt att vi informerar riksdagens berörda utskott i samband med detta.

[- - -]

Om bolaget ska ändra inriktning på sin verksamhet ska riksdagen, enligt de regelverk som finns, besluta om det. Om vi bestämmer att Vattenfall inte längre ska bedriva affärsmässig verksamhet utan ha ett samhällsuppdrag som syftar till att göra A eller B och alltså vill ändra inriktningen på Vattenfalls verksamhetsidé måste det bli föremål för riksdagsbehandling.

Om det däremot är en stor affär på gång, som påverkar stora värden, är det styrelsens ansvar att göra en ägarsamordning. Den sker med regeringen.

Här vill jag vara öppen och transparent för att undvika den situation vi hamnade i med Nuonskandalen. Kommunikationen ska vara skriftlig och tydlig för eftervärlden. Vid en ägarsamordning vill jag också ha ett informationstillfälle med näringsutskottet. Det har jag sagt till näringsutskottet. Jag tror att jag i tidigare interpellationsdebatter också har

sagt att det är så jag anser att det ska skötas för att bringa tydlighet i hur en sådan här process faktiskt går till.

[- - -]

Det jag säger är att brunkolen är en del av Vattenfalls verksamhet i dag, eller hur? Det gör att inom ramen för det uppdrag som Vattenfall har i dag är det inte per automatik så att om Vattenfalls styrelse inte hittar en köpare och det inte blir en affär måste vi gå till riksdagen och ändra uppdraget för Vattenfall, nej.

Det är på annat sätt om regeringen på egen hand skulle bestämma: Vi frångår affärsmässigheten i Vattenfall. Vi vill att ni bara sysslar med solceller i framtiden, därför att vi tycker att det är politiskt korrekt att bara jobba med solceller. Då skulle Vattenfalls styrelse kunna hävda: Det är inte affärsmässigt. Den skulle kunna säga till oss: Det är inte korrekt, för det är inte vårt uppdrag. Det blir då en diskussion. Har vi i regeringen överträtt våra befogenheter som ägare och representant för ägaren?

Det handlar om när vi måste ändra inriktningen på uppdraget och ge tydliga direktiv att de ska frångå affärsmässigheten. Det gäller sådana lägen. Det har förekommit diskussioner om att vi skulle ge bort tillgångarna. Våra jurister gör bedömningen att vi inte kan ge bort statens tillgångar utan att frångå affärsmässigheten.

Däremot finns det stora möjligheter inom ramen för ett affärsmässigt uppdrag för Vattenfall att göra kloka framtidsinvesteringar för 100 procent förnybara energikällor. Vattenfall säger både till näringsutskottet och till mig när jag träffar dem: Våra nya investeringar är till 100 procent inom förnybara energikällor. Det är så vi vill positionera bolaget framöver. Det är så vi ser att framtidens marknad påverkar och där vi har störst möjligheter att nå avkastning i framtiden.

Det går att förena politiska uppfattningar och målsättningar för verksamheten inom ramen för affärsmässigheten. Vill vi frångå det måste vi gå till riksdagen, inte annars.

### *Uppgifter om försäljningen*

I ett pressmeddelande den 22 september 2016 på Vattenfalls webbplats (vattenfall.com) anges att EU-kommissionen samma dag godkände försäljningen av Vattenfalls tyska brunkolstillgångar till den tjeckiska energikoncernen EPH och dess finansiella partner PPF Investments. Ägarbytet förväntades ske inom de närmast följande veckorna.

### *Rapport från Riksrevisionen: Vattenfall – konkurrenskraftigt och ledande i energiomställningen? (RiR 2015:6)*

Riksrevisionen har i sin rapport Vattenfall – konkurrenskraftigt och ledande i energiomställningen? (RiR 2015:6) granskat Vattenfall AB:s förutsättningar för att bli ett konkurrenskraftigt och ledande bolag i energiomställningen och därigenom bidra till att uppnå EU:s klimat- och energimål, samt om bolaget kan nå sina miljörelaterade hållbarhetsmål inom ramen för hållbart företagande. Riksrevisionen har även granskat om regeringen styr Vattenfall i riktning mot att bolaget ska uppnå sitt uppdrag och sina miljörelaterade hållbarhetsmål. Syftet med Riksrevisionens granskning var att granska om Vattenfall har utformat och regeringen styrt mot ändamålsenliga

miljörelaterade hållbarhetsmål samt om Vattenfall planerar och vidtar åtgärder och regeringen styr mot att uppdrag och hållbarhetsmål uppnås.

Riksrevisionen konstaterade att Vattenfalls bolagsordning var beslutad av bolagsstämman och därmed juridiskt bindande för bolaget. Riksrevisionen ansåg att det är otydligt hur regeringen följer upp den miljörelaterade delen av uppdraget i bolagsordningen. Riksrevisionen noterade att enligt statens ägarpolicy är ett av de ekonomiska målens syfte att hålla bolagens finansiella risk på en rimlig nivå. Riksrevisionen bedömde att det innebar en finansiell risk för staten att regeringen inte explicit följer upp den miljörelaterade delen i bolagets uppdrag från riksdagen. Riksrevisionen bedömde också att det är viktigt att regeringen är tydlig med hur bolaget ska tolka sitt uppdrag i bolagsordningen och hur regeringen avser att följa upp bolagets tillämpning, så att bolaget ges tydliga incitament att genomföra det uppdrag som riksdagen har beslutat.

Riksrevisionen framförde i rapporten att näringsutskottet i samband med riksdagens beslut om Vattenfalls förtydligade uppdrag hade tydliggjort riksdagens intention med bolagets inriktning. Vidare angav Riksrevisionen att enligt rättslig expertis har regeringen en långtgående laglig möjlighet att upprätthålla ägarkontrollen över de majoritetsägda statliga bolagens styrelsearbete genom att utforma direktiv, instruktioner och anvisningar. Mot bakgrund av detta menade Riksrevisionen att det inte fanns något formellt hinder för regeringen att på bolagsstämman besluta om hur bolaget ska tolka sitt uppdrag utan att behöva återkomma till riksdagen.

I rapporten konstaterade Riksrevisionen att det varit känt för regeringen sedan 2012 att bolaget övervägt att avyttra sin brunkolsverksamhet i Tyskland. Riksrevisionen bedömde att en proaktiv styrning förutsatte att riskanalyser och handlingsplaner utarbetas för att kunna hantera en eventuell försäljning på ett föredömligt sätt. Enligt Riksrevisionen var dock inte regeringen förberedd för att hantera den finansiella risken med vare sig ett fortsatt ägande eller en försäljning av tysk kolkraft. Riksrevisionen ansåg att det var viktigt att Vattenfall inom ramen för det gällande regelverket ges de förutsättningar som bolaget behöver för att kunna bedöma konsekvenserna av en eventuell försäljning, t.ex. vilket finansiellt utrymme som finns för att täcka kostnaderna för mer forskning om koldioxidreducerande åtgärder i befintliga anläggningar eller en eventuell förlust vid försäljning.

Det fanns enligt Riksrevisionen en risk att Vattenfall för att uppnå sitt finansiella exponeringsmål skulle sälja sina tyska kolkraftverk vid en tidpunkt som inte gav maximalt försäljningsvärde. En försäljning innebär också att Vattenfall inte bidrar till att uppnå EU:s klimat- och energimål eftersom problemet med att reducera koldioxidutsläpp från befintliga anläggningar skjuts över till ett annat bolag inom EU.

I sin skrivelse om rapporten (skr. 2015/16:33) anförde regeringen bl.a. att verksamhetsföremålet i Vattenfalls bolagsordning enligt regeringens uppfattning inte borde tolkas så att det finns en miljörelaterad del av uppdraget som är fristående från uppdraget att vara affärsmässig.



Regeringen anförde vidare att ett aktiebolag, genom att bedriva sådan verksamhet som anges i verksamhetsföremålet, ska uppnå syftet med verksamheten, dvs. att ge aktieägarna vinst. Det var självfallet viktigt att bolagen samtidigt på ett föredömligt sätt arbetade strategiskt med hållbart företagande i enlighet med statens ägarpolicy. Vattenfalls styrelse har fastställt mål för detta arbete, vilket också är ett arbete som löpande följs upp vid ägardialogerna.

När det gällde Vattenfalls hållbarhetsmål rekommenderade Riksrevisionen att regeringen på ett tidigt stadium påverkade valet och utformningen av målen i den översyn av målen som Vattenfall har initierat, i syfte att de nya målen ska ge reella utsläppsreducerande effekter. Regeringen anförde i skrivelsen att det är styrelsens ansvar, och inte bolagsstämman, att fastställa de strategiska hållbarhetsmålen. Detta är i överensstämmelse med modellen för regeringens arbete med hållbart företagande i bolag med statligt ägande (se regeringens skrivelse till riksdagen med redogörelsen för företag med statligt ägande, senast skr. 2014/15:140). Bolaget självt har bäst kunskap om vilka hållbarhetsutmaningar som är mest relevanta och väsentliga för verksamheten, bl.a. utifrån de branscher och länder där bolaget är verksamt. Vattenfall har också inom ramen för sitt uppdrag beslutat om mål och strategier som leder till minskade koldioxidutsläpp, varför regeringen inte avser att vidta någon åtgärd med anledning av Riksrevisionens rekommendation.

För att kunna utmana och ställa krav på bolaget och öka möjligheterna för bolagets långsiktiga konkurrenskraft och avkastning till staten rekommenderade Riksrevisionen att regeringen kontinuerligt skulle skaffa ett brett kunskapsunderlag och göra egna analyser om bolagets risker och förutsättningar på marknaden. Regeringen instämde i att det är viktigt med god kunskapsinhämtning och en oberoende analys för att åstadkomma en ändamålsenlig styrning av bolaget och att sådan kunskapsinhämtning och analys också genomförs kontinuerligt via ägarförvaltningen. Regeringen hade inte för avsikt att göra några genomgripande förändringar i detta arbetssätt utöver att förbättra kunskapsinhämtningen inom Regeringskansliet och tänkte därför inte vidta någon åtgärd med anledning av denna rekommendation.

När det gäller Vattenfalls tyska brunkolsverksamhet rekommenderade Riksrevisionen att regeringen inom ramen för det gällande regelverket borde tydliggöra hur Vattenfall ska agera föredömligt. Regeringen skulle därför enligt Riksrevisionen ange exempelvis vilket finansiellt utrymme som finns för att täcka kostnader för forskning i koldioxidreducerande åtgärder eller en eventuell förlust vid försäljning av brunkolsverksamheten. Regeringen ansåg i sin skrivelse att Riksrevisionens rekommendation var baserad på en felaktig grund eftersom detta var frågor för styrelsen, inte ägaren, att fastställa. Regeringen avsåg inte att vidta någon åtgärd med anledning av denna rekommendation.

I skrivelsen anförde regeringen också att, givet att en kommande ägare skulle bedriva den tyska kolkraftsverksamheten på oförändrat sätt, var en korrekt iakttagelse från Riksrevisionen att en försäljning inte skulle leda till

reella utsläppsminskningar på EU-nivå. Det förtjänade dock enligt regeringen att framhållas att Vattenfalls uppdrag inte explicit omfattar att bolaget ska bidra till EU:s klimat- och energimål. En integrering av hållbarhetsfrågorna i verksamheten är en självklar del i en långsiktig strategi och i affärsutveckling. Det var därför styrelsens ansvar, och inte bolagsstämman, att fastställa de strategiska hållbarhetsmålen. Bolaget självt har bäst kunskap om vilka hållbarhetsutmaningar som är mest relevanta och väsentliga för verksamheten, bl.a. utifrån de branscher och länder som bolaget är verksamt i. Vid ägardialogerna mellan ägaren och bolaget sker en löpande uppföljning av hållbarhetsmålen. Verksamhetsföremålet i Vattenfalls bolagsordning borde emellertid enligt regeringens uppfattning inte tolkas så att det finns en miljörelaterad del av uppdraget som är fristående från uppdraget att vara marknadsmässig. Vidare anförde regeringen att Vattenfalls uppdrag förtydligades 2010 (prop. 2009/10:179, bet. 2009/10:NU23, rskr. 2009/10:325). Syftet var att komma till rätta med en otydlighet i den då gällande bolagsordningen, enligt vilken en avvägning behövde göras mellan affärsmässighet och att vara ledande i omställningen till en ekologiskt och ekonomiskt hållbar svensk energiförsörjning. Denna otydlighet hade bl.a. Riksrevisionen påtalat. Mot den bakgrunden föreslog den förra regeringen det förtydligandet att Vattenfall skulle generera en marknadsmässig avkastning genom att affärsmässigt bedriva energiverksamhet så att bolaget tillhör ett av de bolag som leder utvecklingen mot en miljömässigt hållbar energi-produktion. I propositionen framhöll regeringen att lönsamheten är grundförutsättningen för hela Vattenfalls verksamhet och överlevnad och att en marknadsmässig avkastning därför måste vara utgångspunkten för all verksamhet i Vattenfall. Riksdagen godkände regeringens förslag till förtydligande av uppdraget. Ett aktiebolag ska, genom att bedriva sådan verksamhet som anges i verksamhetsföremålet, uppnå syftet med verksamheten, dvs. att ge aktieägarna vinst. Det är självfallet viktigt att bolagen samtidigt på ett föredömligt sätt arbetar strategiskt med hållbart företagande. Vattenfalls styrelse har också fastställt mål för detta arbete, vilket också är ett arbete som löpande följs upp vid ägardialogerna.

Näringsutskottet behandlade regeringens skrivelse i betänkande 2015/16:NU7 och konstaterade bl.a. att Vattenfall var inne i en process för en ny ägarstruktur för sin brunkolsverksamhet i Tyskland. Utskottet ville framhålla att en sådan process är ett ansvar för bolagets styrelse och ledning och att om en förändring av ägarstrukturen skulle bli aktuell har bolagsstyrelsen ett ansvar för att samordna sin syn med regeringen som då kan ta ställning i frågan. Vidare anförde näringsutskottet att Vattenfall är ett bolag som ska förvaltas i enlighet med de grundläggande principer som gäller för förvaltningen av de statliga företagen och som ska bedriva sin verksamhet inom ramen för det uppdrag som riksdagen fastställde våren 2010. Följaktligen var det enligt utskottet regeringens ansvar att aktivt förvalta bolaget så att den långsiktiga värdeutvecklingen blir den bästa möjliga och på ett sådant sätt att bolaget når sina hållbarhetsmål. Regeringens förvaltning av Vattenfall måste

således även vara förenlig med de beslut som riksdagen fattat, och om bolagets uppdrag ska ändras måste det finnas stöd för en sådan linje i riksdagen.

### *Tidigare granskningar*

#### **Uttalanden av statsråd**

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.

Utskottet granskade våren 2016 (bet. 2015/16:KU20 s. 47 f.) regeringens beslut att ändra uppdraget för samordnaren för Bromma flygplats. Det ansvariga statsrådets svar i en tidningsintervju om det ändrade uppdraget överensstämde inte med hur uppdraget var utformat, och utskottet framhöll vikten av att statsråds uttalanden är korrekta.

#### **Styrningen av statliga bolag och Vattenfall**

Våren 2003 granskade konstitutionsutskottet f.d. näringsminister Björn Rosengrens hantering av energimarknaden (bet. 2002/03:KU30 s. 54 f.). På frågor från utskottet anförde Regeringskansliets styrelsen är regeringens främsta verktyg för att se till att ett statligt bolag agerar inom ramen för de riktlinjer som riksdagen beslutat. När det gällde Vattenfall hade regeringen tillsatt en styrelse med en bred kompetens, från både näringslivet och den politiska världen, för att svara för förvaltningen av bolagets angelägenheter. Dessutom hade regeringen sett till att Näringsdepartementet hade direkt

representation för att aktivt kunna följa och förvalta bolaget. Därmed hade regeringen vidtagit de åtgärder som krävdes för att se till att Vattenfall följde riksdagens beslut. Vattenfall hade också följt riksdagens riktlinjer.

Konstitutionsutskottet framhöll i sitt ställningstagande att de olika mål som Vattenfall i sin verksamhet skulle uppfylla uppenbarligen inte hade kunnat nås utan omsorgsfulla avvägningar. Något som väckt ett särskilt intresse vid utskottets granskning var de stora investeringar som Vattenfall gjort i Tyskland. Det kunde enligt utskottet givetvis finnas utrymme för olika bedömningar i frågan om huruvida dessa investeringar bidragit till att uppnå målen för Vattenfalls verksamhet. Vad som kommit fram under granskningen gav emellertid inte grund för någon annan bedömning än att Vattenfalls agerande kunde anses förenligt med vad riksdagen hade beslutat. Utskottet hade följaktligen inte skäl att rikta kritik mot regeringen eller något enskilt statsråd för att ha brustit i fråga om styrningen av Vattenfall eller för att ha åsidosatt vad riksdagen beslutat. I en reservation (M, FP, KD, C, MP) framhölls att något som var särskilt iögonfallande vid granskningen var att Vattenfall hade gjort stora investeringar i Tyskland. Det torde enligt reservanterna vara rätt uppenbart att dessa investeringar inte stod i överensstämmelse med den långsiktiga inriktning som låg till grund för den politiskt beslutade omställningen av energisystemet i Sverige. Besluten om investeringar i Tyskland hade genom underhandskontakter varit förankrade i regeringen och genomförts med ett uttalat stöd från regeringens företrädare. Det kunde därför ifrågasättas om regeringen hade varit tillräckligt aktiv när det gällde att ge Vattenfall erforderliga direktiv för att verksamheten inom detta område skulle präglas av de målsättningar som låg till grund för svensk energipolitik. De olika mål som Vattenfall skulle uppfylla i sin verksamhet hade uppenbarligen inte kunnat nås utan omsorgsfulla avvägningar. Regeringens styrning hade i väsentliga hänseenden utövats formlöst, något som minskade möjligheterna att i efterhand granska vad som hade förekommit. Det gick efter granskningen likväl inte att komma ifrån intrycket att den styrning som regeringen utövat inte hade varit tillräcklig. Det sätt på vilket Vattenfall uppträtt kunde inte anses ha varit väl förenligt med vad riksdagen beslutat. Reservanternas slutsats blev att regeringen inte kunde undgå kritik för att ha brustit i fråga om styrningen av Vattenfall. Riksdagen ställde sig bakom reservationen (prot. 2002/03:117 den 5 juni 2003).

Hösten 2003 granskade utskottet regeringens styrning av de statliga bolagen (bet. 2003/04:KU10 s. 66). Utskottet erinrade i sitt ställningstagande inledningsvis om att förhållandet mellan regeringen och statliga aktiebolag regleras av aktiebolagslagen samt pekade på de möjligheter till styrning som bl.a. framgår av aktiebolagslagen. Utskottet pekade också på att särskilt under den senaste 15-årsperioden hade samtidigt, på grund av avregleringar och marknadsutvecklingen, flertalet av de bolag regeringen förvaltar förändrats från monopolföretag med särskilda uppgifter till företag med större marknadsinriktning. Det torde därvid vara ofrånkomligt att det emellanåt i förvaltningen av ett bolags angelägenheter uppkommer beslutssituationer som kräver

avvägningar mellan finansiella mål och samhällsmål, när det inte framstår som självklart vilket mål som ska prioriteras. I egenskap av företrädare för det statliga ägandet har regeringen att verka i enlighet med de beslut som fattats av riksdagen om enskilda bolags verksamhet. Regeringen har ett politiskt ansvar för den statliga företagsverksamheten. Från de utgångspunkter som utskottet hade att beakta var det av betydelse att styrningen skedde på ett sätt som skapade möjlighet att i efterhand granska regeringens agerande. Utskottet hänvisade till ett tidigare uttalande om att rutiner bör utvecklas som gör det möjligt att följa upp viktigare händelseförlopp och att granska vilka kontakter som förekommit mellan bolagsledningarna och berörda departement i frågor av större betydelse. Utskottet förutsatte att det fortsatta utvecklingsarbetet när det gällde ägarstyrningen skulle göras i medvetande om detta.

Våren 2007 granskades regeringens styrning av de statliga bolagen (bet. 2006/07:KU20 s. 225 f.) med anledning av två anmälningar. I den ena anmälan begärdes att utskottet skulle granska vilka åtgärder som det ansvariga statsrådet hade vidtagit i olika avseenden i samband med Posten AB:s förvärv av bolaget Strålfors AB. Under rubriken Gällande bestämmelser redovisades att konstitutionsutskottet enligt regeringsformen ska granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Hur statliga bolag sköter sina angelägenheter faller utanför utskottets granskningsområde. Granskningen ledde inte till något uttalande från utskottets sida. I den andra anmälan begärdes en granskning av näringsminister Thomas Östros styrning av Vattenfall AB. I sitt ställningstagande utgick utskottet från att regeringen vid ägarstyrningen av de statliga bolagen iakttar vad riksdagen har bestämt för bolaget. När det gäller Vattenfall hade riksdagen bestämt bl.a. att bolaget ska satsa på ny elproduktionsteknik och investera i förnybara energislag inom ramen för krav på affärsmässighet. Det var bolagets styrelse som ansvarade för bolagets beslut. Riksdagens krav på att bolaget skulle agera affärsmässigt medförde att motsvarande krav ställdes på ägaren. Det krävdes därför, anförde utskottet, en varsamhet i ägarens kontakter med ledningen för bolaget så att det blev klart för omgivningen hur ansvaret var fördelat mellan ägaren och ledningen för bolaget. Vad som framkommit i granskningen ledde i övrigt inte till något uttalande.

Våren 2010 granskade utskottet regeringens styrning av Vattenfall (bet. 2009/10:KU20 s. 228 f.). Granskningen föranleddes av två granskningsanmälningar. Enligt den ena anmälan fanns en motsättning i bolagsordningen för Vattenfall mellan det affärsmässiga och miljötänkandet. I den andra granskningsanmälan hänvisades till att nyhetsrapporteringen om Vattenfall hade väckt frågor om hur regeringens klimat- och energipolitik egentligen såg ut och vem som drev den men också om styrningen av bolaget. Utskottet skickade i granskningsärendet ett antal frågor till Regeringskansliet. Som svar översändes till utskottet promemorior upprättade inom Näringsdepartementet.

I promemoriorna anfördes bl.a. att de instruktioner som finns för bolaget har sin grund i riksdagens beslut och återfinns bl.a. i bolagsordningen. Vid

årsstämman i bolaget överlämnas dessutom den s.k. ägarmappen. Denna innehåller bakgrund och motiv till bolagets bildande (där bl.a. riksdagens beslut om bolaget återges), bolagsordningen, statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande (dvs. Riktlinjer för anställningsvillkor för ledande befattningshavare i företag med statligt ägande och Riktlinjer för extern rapportering för företag med statligt ägande) samt bolagets ekonomiska mål. Härutöver hade regeringen genom den löpande dialogen med bolaget fått information om bolagets situation och framfört sin syn på frågor som varit föremål för diskussion eller som regeringen funnit anledning att uppmärksamma. Vidare hade näringsministern tagit initiativ till ett arbete med en ny strategi för bolaget. Mot bakgrund av detta arbete uttalade ägaren vid bolagets årsstämma 2009 vilka frågor som ägaren såg ett behov av att bolaget särskilt skulle uppmärksamma. Regeringen tog under 2008 initiativ till en tätare, tydligare och mer kvalitativ dialog med bolaget. Möten hölls vid behov, vilket betydde kvartalsvis, månadsvis, veckovis eller dagligen, med de personer som ansvarade för en viss fråga. Detta hade i sin tur medfört att styrningen hade blivit mer aktiv. Sedan första kvartalet 2009 skedde t.ex. en regelbunden uppföljning av och diskussion om mål och prioriterade aktiviteter.

När det gällde ansvarsfördelningen mellan styrelse och ägare anfördes i svarsprotomemorierna att enligt arbetsordningen för Vattenfall AB skulle styrelsen genom styrelseordföranden samordna sin syn med företrädare för ägaren i frågor av avgörande betydelse. I arbetsordningen exemplifieras sådana frågor som främst större strategiska förändringar i Vattenfall AB:s eller koncernens verksamhet och större förvärv, fusioner eller avyttringar men även beslut som innebär att Vattenfall AB:s eller koncernens riskprofil eller balansräkning förändras på ett avsevärt sätt. Det är styrelsen som ska bedöma i vilka fall samordningen ska ske inför ett visst styrelsebeslut. Från regeringens sida tolkades begreppet ”samordna” som ett utbyte av information/synpunkter för att i frågor av avgörande betydelse nå ställningstaganden som såväl styrelsen som ägaren kunde ställa sig bakom. Samordningen kan resultera i att ägaren instruerar bolaget att agera alternativt inte agera på ett visst sätt. Det berörda statsrådet ansvarar för samordningen, och från bolagets sida ansvarar styrelseordföranden. Dessa kontakter dokumenteras i årsakten för bolaget eller i en särskild akt. Inför bolagets beslut att ingå ett s.k. kontrollavtal den 19 juni 2008 med dess helägda tyska dotterföretag Vattenfall Europe AG genomfördes inte någon samordning med ägaren. Styrelseledamoten från Näringsdepartementet deltog i det styrelsesammanträde i mars 2008 när styrelsen fattade beslut om att ingå kontrollavtalet. Vid exempelvis Vattenfalls förvärv av Nuon samordnade styrelsen genom styrelseordföranden sin syn med ägaren. Dessa kontakter dokumenterades i årsakten för bolaget.

Investeringsplaner är enligt svaren från Näringsdepartementet typiskt sett en fråga för styrelsen att besluta om men kan diskuteras i den fortlöpande dialogen med ägaren. I den dialogen hade regeringen framför allt tydliggjort ägarens inställning till det uppdrag som styrelsen hade att iaktta vid sin

förvaltning av bolagets angelägenheter. I den mån investeringsplaner utgör eller innefattar sådana frågor som styrelsen enligt arbetsordningen ska samordna med ägaren ansvarar styrelsen genom styrelseordföranden för att samordningen sker. Några riktlinjer för investeringar i kraftproduktion som är baserad på fossila bränslen, t.ex. kolkraft, finns inte.

Sedan första kvartalet 2009 finns enligt promemoriorna agendor dokumenterade i årsakten för de kvartals- och månadsvisa möten för informationsutbyten som äger rum mellan företrädare för regeringen och bolaget. I den mån dessa möten resulterar i ställningstaganden och/eller instruktioner från ägarens sida dokumenteras dessa i årsakten eller i en särskild akt. De veckovisa eller dagliga kontakter som äger rum med bolaget är av mer löpande karaktär vid behov. Ställningstaganden och instruktioner som görs inom ramen för dessa kontakter dokumenteras också i årsakten eller i särskild akt.

Vidare angavs i svaren att statens ägarrepresentant på Vattenfalls årsstämma den 29 april 2009 lämnade instruktionen att Vattenfall skulle fokusera på 1) värdeskapande, lönsamhet och kostnadskontroll, 2) den europeiska omställningen till hållbara energisystem, och 3) att stärka varumärket Vattenfall så att det speglar de höga ambitioner som finns hos ägare och företagsledning. Detta framfördes i ett tal av den dåvarande statssekreteraren på stämman. Instruktionen fastställdes inte av bolagsstämman genom beslut.

Som svar på en fråga från utskottet om vad syftet var med att en av styrelseledamöterna i Vattenfall var kansliråd vid Näringsdepartementets enhet Statligt ägande anfördes att ägarens krav på insyn i verksamheten tillgodosågs genom en sådan styrelsemedverkan och att den gav en möjlighet till aktiv förvaltning. Styrelsemedverkan medför även att styrelsen samlat får en kompetens som är relevant för bolaget. Denna medverkan fräntar dock inte styrelsen dess ansvar enligt arbetsordningen att genom styrelseordföranden samordna sin syn med företrädare för ägaren i frågor av avgörande betydelse. Det är styrelsen som helhet som ska besluta om en fråga är av avgörande betydelse och som följaktligen beslutar om huruvida någon samordning ska ske.

Utskottet anförde följande i sitt ställningstagande:

Utskottet vill inledningsvis erinra om sina tidigare uttalanden om att det ligger i sakens natur att det vid sidan av den formella styrningen förekommer underhandskontakter mellan staten som ägare och den direkta bolagsledningen, särskilt när staten är enda aktieägaren. Riksrevisionen påpekade 2004 brister i dokumentation och möjlighet till uppföljning beträffande styrningen. Utskottets granskning visar att enligt de riktlinjer som numera införts, förs till akten handlingar och uppgifter som avser den löpande förvaltningen, i den omfattning som krävs för att följa viktigare händelseförlopp, och övriga frågor som lett till ägarförvaltningens ställningstagande. Utskottet vill understryka vikten av god dokumentation, för att man så långt som möjligt ska kunna följa upp och i efterhand granska hur den löpande förvaltningen närmare har gått till.

Från regeringens sida har framhållits att man inte detaljstyr bolagen utan fastställer principer och riktlinjer och att man velat komma ifrån att styrningen sker informellt och utan fullgod information. Granskningen ger vid handen att det också har skett en utveckling av styrningen – från mer av informell styrning till mer av formell grundad styrning.

Även de löpande kontakter som bolaget haft med departementet har ändrat karaktär. Möten av mer löpande art sker numera främst med ansvarig statssekreterare snarare än, som tidigare varit fallet, direkt med näringsministern. Näringsministern håller sig underrättad och involveras framför allt när det gäller frågor av mer strategisk och övergripande inriktning. Dokumentation kring dessa möten har tillställts utskottet. Utskottet kan konstatera att det råder samstämmighet om att Näringsdepartementets ledning och Vattenfalls ledning haft tolv möten under den förra ordförandens tid, varav ministern och/eller statssekreteraren sammanträtt med styrelseordföranden vid tio av dessa tillfällen.

Den s.k. samordningen är en särskild form av kontakt som enligt bolagsstyrelsens arbetsordning ska ske när bolaget står inför särskilt viktiga avgöranden, som t.ex. när riskprofilen förändras på ett avsevärt sätt. Granskningen visar att någon sådan samordning med näringsminister Maud Olofsson, som alltid sker på begäran av styrelseordföranden, inte ägde rum under den tidigare styrelseordförandens tid. Enligt vad som framkommit under utfrågningarna skedde dock samordning om processen som ledde fram till det s.k. kontrollavtalet med tidigare näringsminister. Någon ytterligare samordning i ärendet med den nuvarande näringsministern bedömde därför den dåvarande ordföranden inte vara nödvändig. Utskottet konstaterar dock att dokumentation kring denna tidigare samordning saknas.

Utskottet kommer att följa den fortsatta utvecklingen av regeringens arbete med dokumentationen. Det finns dock anledning att nu peka på att dokumentationen över ett möte inte behöver utgöras av mötesanteckningar, utan många gånger kan det, beroende på vad som är lämpligt i det aktuella fallet, vara tillräckligt med annan dokumentation, t.ex. i form av OH-bilder som visats vid mötet.

Utskottet anser att vad som framkommit i ärendet inte ger utskottet skäl till någon annan bedömning än att ministrarnas agerande i fråga om styrningen av Vattenfall AB står i överensstämmelse med gällande regelverk.

Hösten 2010 granskade utskottet ägarförvaltningen av statliga bolag när det gäller rutiner för samordning och ägarrepresentation (bet. 2010/11:KU10 s. 46 f.). Utskottet anförde bl.a. att uppgifter om kontakter mellan ägarförvaltningen och bolaget bör föras till och bli kvar i akten i den omfattning som krävs för att i efterhand kunna följa viktigare händelseförlopp, detta även om kontakterna är sådana att de inte direkt kräver ett ställningstagande från ägarens sida.

Våren 2014 granskade utskottet regeringens hantering av Vattenfall AB:s förvärv av Nuon (bet. 2013/14:KU20 s. 132 f.). Utskottet konstaterade att samordningen vid Vattenfalls förvärv av Nuon inte var något regeringsärende men att det ändå finns krav på beredning av den typen av frågor. Ställningstaganden i sådana frågor fick liksom beslut i regeringsärenden förutsättas färgas av eller åtminstone vara förenliga med värderingar gemensamma för hela regeringen. Utskottet konstaterade att Vattenfall och Näringsdepartementet hade inhämtat underlag i fråga om förvärvet av Nuon.



Utskottet, som inte granskade affärsmässigheten i affären, hade utifrån sina utgångspunkter ingen anledning att kommentera underlagen. I granskningen framkom att en gemensam beredning skedde mellan Näringsdepartementet och Finansdepartementet om att upphandla en finansiell rådgivare i fråga om ett bud för att förvärva ett större energibolag. Det fanns dock olika synsätt om huruvida en gemensam beredning genomfördes i frågan om själva ställningstagandet till Vattenfalls köp vid ägarsamordningen. I riktlinjer angavs att det får anses följa av statsministerns särskilda ställning i regeringen en skyldighet för departementen att i god tid informera Statsrådsberedningen om regeringsärenden eller andra frågor av större vikt. Det fanns ingen dokumentation som visade att man hade följt reglerna om att sådan information skulle ges.

Utskottet konstaterade att det inte har getts något kapitaltillskott eller skett någon breddning av ägandet. Betalningen för Nuon var dock ännu inte fullgjord. Utskottet konstaterade att det förelegat brister vad gäller den gemensamma beredningen, den interna informationen samt dokumentationen i samband med regeringens hantering av Vattenfalls förvärv av Nuon.

Våren 2015 granskade utskottet Vattenfalls satsning på kolgruvor i Brandenburg, Tyskland. Utskottet noterade att Riksrevisionen i en rapport hade granskat om regeringen styr Vattenfall i riktning mot att bolaget ska uppnå sitt uppdrag och sina miljörelaterade hållbarhetsmål och att frågan hur Vattenfalls brunkolsverksamhet förhåller sig till bolagets uppdrag och hållbarhetsmål då hade uppmärksamats. Utskottet begränsade sin granskning till frågor om regeringens kontakter med och styrning av Vattenfall vad gäller de planer som funnits på att ansöka om ytterligare kolbrytning i Vattenfalls kolgruvor i Tyskland. Utskottet konstaterade att den nämnda planeringen huvudsakligen hade hanterats inom Vattenfalls löpande förvaltning i Tyskland. Vad som framkommit i granskningen gav mot den bakgrunden inte anledning till något uttalande av utskottet.

### *Promemorior från Regeringskansliet*

Utskottet begärde den 15 december 2016 genom en skrivelse till Regeringskansliet svar på följande frågor:

- Föregicks de nämnda uttalandena av statsråden Isabella Lövin och Mikael Damberg av någon utredning av rättsläget i fråga om regeringens styrning av Vattenfall vad gäller bolagets planerade försäljning av brunkolsverksamheten? Om så skedde, vad visade utredningen?
- Grundade statsråden sina uttalanden om att regeringen var förhindrad att styra Vattenfall i fråga om den planerade försäljningen på formella (att det var en fråga för styrelsen i Vattenfall enligt bolagsrättsliga regler och principer) eller materiella (Vattenfalls uppdrag enligt riksdagens beslut) skäl?
- Vilket eller vilka alternativ till försäljning av brunkolsverksamheten hade övervägts inom Regeringskansliet när statsråden gjorde sina uttalanden?

Vilken bedömning gjordes av hur de olika alternativen förhöll sig till det av riksdagen beslutade uppdraget att Vattenfall ska affärsmässigt bedriva energiverksamhet så att bolaget är ett av de bolag som leder utvecklingen mot en miljömässigt hållbar energiproduktion?

- Vilka kontakter (ägarsamordning etc.) har fram t.o.m. försäljningen av brunkolsverksamheten förekommit mellan Regeringskansliet och Vattenfall i fråga om ägarstrukturen för Vattenfalls brunkolsverksamhet? Vilken dokumentation finns av dessa kontakter?
- Vilka upplysningar och kommentarer i övrigt föranleder anmälan och denna promemoria?

Som svar fick utskottet den 24 januari 2017 en promemoria upprättad inom Näringsdepartementet (bilaga A3.4.2).

I promemorian anförs att det vid tidpunkten för de nämnda uttalandena fanns en analys av rättsläget baserat på propositioner, betänkanden och gällande lagstiftning. Den visade sammanfattningsvis följande.

Statligt ägda aktiebolag regleras, liksom privatägda aktiebolag, av aktiebolagslagen (2005:551). Ett aktiebolags uppgifter framgår av bolagets bolagsordning som anger ramarna för bolagets verksamhet. För bolag med statligt ägande beslutar riksdagen om bolagets inriktning och uppdrag. Mot bakgrund av riksdagens beslut fastställs sedan bolagets verksamhetsföremål i bolagsordningen vid bolagsstämma. Regeringen är i sin styrning av bolaget bunden av det uppdrag för bolaget som riksdagen fastställt och av de begränsningar som kan finnas i aktiebolagslagens regler om bl.a. värdeöverföring. Dessa kan exempelvis innebära hinder mot att dotterbolag överlåts på villkor som inte är marknadsmässiga.

Vidare anförs i promemorian att riksdagen den 3 juni 2010 beslutade att uppdraget för Vattenfall skulle förtydligas och bestå i att generera en marknadsmässig avkastning genom att affärsmässigt bedriva energiverksamhet så att bolaget tillhör ett av de bolag som leder utvecklingen mot en miljömässigt hållbar energiproduktion (prop. 2009/10:179, bet. 2009/10:NU23, rskr. 2009/10:325). Anledningen till att förtydligandet gjordes var bl.a. den otydlighet som fanns i tidigare uppdrag mellan affärsmässighet och ”ledande i omställningen”, vilket Riksrevisionen hade kritiserat. Genom det nya uppdraget förtydligades att verksamheten i bolaget skulle bedrivas affärsmässigt, och regeringen anförde i propositionen att lönsamhet är grundförutsättningen för hela Vattenfalls verksamhet och överlevnad. Vidare anförde regeringen i propositionen att energiproduktion och distribution är verksamheter med mycket kapitalkrävande investeringar. En marknadsmässig avkastning måste därför vara utgångspunkten för all verksamhet i Vattenfall. Vid en extra bolagsstämma i Vattenfall den 23 augusti 2010 antogs en ny bolagsordning där verksamhetsföremålet förtydligades i enlighet med riksdagens beslut.

I promemorian anförs också att styrelsen för Vattenfall den 18 april 2016 inkom med en begäran om ägarsamordning i fråga om en avyttring av

Vattenfalls brunkolsverksamhet efter att Vattenfalls styrelse vid ett styrelsemöte den 17 april 2016 fattat beslut om avyttringen villkorat av ägarens ställningstagande. Ägarsamordningen innebar att säga ja eller nej till den transaktion som Vattenfalls styrelse redan fattat beslut om. Det var således endast styrelsens förslag om en försäljning av brunkolsverksamheten som prövades inom ramen för samordningen. Prövningen avsåg om en försäljning av brunkolsverksamheten var förenlig med det uppdrag för Vattenfall som riksdagen beslutat, om den var i överensstämmelse med budgetlagens krav på affärsmässighet och om den var förenlig med statens ägarpolicy i relevanta delar.

Vidare anförs i promemorian att statsrådets aktuella uttalanden i ärendet tog sin utgångspunkt i frågan om den av styrelsen föreslagna transaktionen var i enlighet med det uppdrag för bolaget som riksdagen beslutat.

Regeringens process för hanteringen av ägarsamordningen har enligt promemorian varit omfattande. Transaktionen har noggrant granskats av Regeringskansliet med hjälp av en extern finansiell rådgivare. I processen har också Vattenfalls egna analyser analyserats när det gäller scenariot att sälja eller att behålla brunkolsverksamheten och driva den vidare i linje med riksdagens krav på affärsmässighet. Under analysprocessen har regeringen begärt fördjupad information om prissäkringarna, köparna, de framtida åtagandena för återställande av mark samt även de finansiella konsekvenserna i scenariot.

Vidare anförs i promemorian att regeringens ställningstagande sammanfattningsvis var att den föreslagna transaktionen var förenlig med det uppdrag för Vattenfall som riksdagen beslutat, att den var i överensstämmelse med budgetlagens krav på affärsmässighet och att den var förenlig med statens ägarpolicy i relevanta delar. Närings- och innovationsministern meddelade den 2 juli 2016 bolagets styrelse att regeringen ställer sig bakom den föreslagna avyttringen av Vattenfalls brunkolsverksamhet.

I promemorian anförs också att de kontakter som förekommit mellan Regeringskansliet och Vattenfall, utöver ovannämnda skriftliga begäran om ägarsamordning av den 18 april 2016 och ägarens skriftliga ställningstagande av den 2 juli 2016, finns dokumenterade i ett särskilt upprättat projektärende (dnr N2015/00073/SB, tidigare Fi2014/04390/KSÄ/SB). Av ärendet framgår att det förekommit löpande kontakter mellan Regeringskansliet och Vattenfall som i huvudsak bestått i att Regeringskansliet efterfrågat och fått olika typer av underlag från bolaget.

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet den 31 januari 2017 svar på följande kompletterande fråga: Gjorde regeringen, före eller i samband med prövningen av Vattenfalls styrelses förslag om försäljning av brunkolsverksamheten, någon bedömning av vilka möjligheter det fanns att säga nej till en eventuell försäljning? Om ja, vad visade bedömningen?

Som svar fick utskottet den 21 februari 2017 en promemoria upprättad inom Näringsdepartementet (bilaga A3.4.3).

I promemorian anfördes att ägarsamordningen innebar att säga ja eller nej till den transaktion som Vattenfalls styrelse redan hade fattat beslut om, vilket framgår av svaren i Näringsdepartementets promemoria av den 24 januari 2017. För att avgöra om svaret skulle bli ja eller nej gjordes i samband med Vattenfalls styrelsens begäran om ägarsamordning en analys av om den föreslagna avyttringen av Vattenfalls brunkolsverksamhet var förenlig med det uppdrag för Vattenfall som riksdagen beslutat, om den var i överensstämmelse med budgetlagens krav på affärsmässighet och om den var förenlig med statens ägarpolicy i relevanta delar. Efter genomförd analys, som redovisades i en promemoria daterad den 2 juli 2016, meddelade närings- och innovationsministern samma dag bolagets styrelse att regeringen ställde sig bakom den föreslagna avyttringen.

### *Utfrågning med närings- och innovationsminister Mikael Damberg*

Utskottet höll den 4 april 2017 en utfrågning med närings- och innovationsminister Mikael Damberg (bilaga B1).

I sin inledning anförde Mikael Damberg följande. Ärendet handlar ytterst om vilka ramar regeringen har att förhålla sig till i förvaltningen av de statligt ägda bolagen. Det är staten, inte regeringen, som äger de statligt ägda bolagen. Regeringens uppdrag är att förvalta bolagen i enlighet med det uppdrag som riksdagen har beslutat för respektive bolag. Regeringen representerar visserligen ägaren i förhållande till bolaget, men regeringen är i sin styrning av bolaget bunden av vad riksdagen har beslutat. Om regeringen vill göra något annat än vad riksdagen har beslutat måste regeringen begära riksdagens godkännande. För att riksdagens beslut ska bli aktiebolagsrättsligt giltigt ansvarar regeringen för att uppdraget blir en del av bolagets bolagsordning, som antas vid en bolagsstämma. Därigenom blir riksdagens beslut styrande och bindande för bolagets styrelse, som ska hantera förvaltningen av bolagets verksamhet i enlighet med vad som står i bolagsordningen. Riksdagen beslutade om Vattenfalls nuvarande uppdrag den 3 juni 2010. Uppdraget innebär att Vattenfall ska generera marknadsmässig avkastning genom att affärsmässigt bedriva energiverksamhet, så att bolaget tillhör de bolag som leder utvecklingen mot en miljömässigt hållbar energiproduktion. Detta finns inskrivet i Vattenfalls bolagsordning sedan en extra bolagsstämma den 23 augusti 2010. Affärsmässighet är alltså det övergripande föremålet för Vattenfalls verksamhet.

Vidare anförde Mikael Damberg inledningsvis att han den 18 april 2016 hade tagit emot en begäran om ägarsamordning från Vattenfalls styrelse i fråga om en föreslagen avyttring av Vattenfalls brunkolsverksamhet. Vattenfalls styrelse hade vid ett styrelsemöte dagen innan fattat beslut om avyttringen men villkorat den med ägarens ställningstagande. En ägarsamordning syftar till att säkerställa att ägaren har samma syn som bolaget i en viss fråga, en för bolaget avgörande fråga. Det innebär att när ett statligt ägt bolag står inför ett särskilt

viktigt avgörande ska styrelsen genom sin ordförande samordna sin syn med regeringen, som är företrädare för ägaren.

Mikael Damberg anförde vidare att han under sin tid som ansvarig för de statligt ägda bolagen sett till att ägarsamordningen blivit en skriftlig process. Det är bolagets styrelse som ska ta initiativ till en ägarsamordning och bedöma i vilket fall samordning ska ske. Det kan exempelvis handla om en avyttring som innebär att bolagets riskprofil eller balansräkning förändras på ett avsevärt sätt.

Vidare anförde Mikael Damberg att just den här ägarsamordningen innebar att regeringen hade att säga ja eller nej till den transaktion som Vattenfalls styrelse redan hade fattat beslut om, dvs. att avyttra brunkolsverksamheten i Tyskland. För att avgöra om svaret skulle bli ja eller nej gjordes en analys för att se om den föreslagna transaktionen var förenlig med det uppdrag som riksdagen hade beslutat om för Vattenfall, om transaktionen var i överensstämmelse med budgetlagens krav på affärsmässighet och om transaktionen var förenlig med statens ägarpolicy i relevanta delar. Det var på förhand givet att det var dessa parametrar som skulle analyseras inom ramen för en ägarsamordning, men det var såklart inte på förhand givet vad svaret skulle bli. Vidare anförde Mikael Damberg att regeringens process för hanteringen av ägarsamordningen har varit omfattande. Transaktionen har granskats noggrant av Regeringskansliet med hjälp av en extern finansiell rådgivare. Efter genomförd analys gjorde regeringen sin slutgiltiga bedömning den 2 juli 2016, då Mikael Damberg i ett brev meddelade bolagets styrelse att regeringen ställde sig bakom den föreslagna avyttringen.

I sin inledning tog Mikael Damberg vidare upp de kommentarer om ägarsamordningen som han och statsrådet Isabella Lövin gjort till medierna och som nämns i anmälan till utskottet. Han anförde följande. Kommentarer baserade sig dels på hur riksdagens uppdrag till Vattenfall var formulerat, dels på det faktum att regeringen rent konstitutionellt har att hålla sig inom de ramar som riksdagen har beslutat. Mikael Damberg anförde att vid den tiden fördes det fram argument i den allmänna debatten om att regeringen borde säga nej till transaktionen för att lägga ned brunkolsverksamheten och låta kolet stanna i marken. Både bolaget och Regeringskansliet gjorde bedömningen att en sådan nedläggning inte skulle vara affärsmässig och därmed inte heller förenlig med det uppdrag som riksdagen hade beslutat för bolaget. Att riksdagen skulle fatta beslut om ett nytt eller väsentligt förändrat uppdrag för Vattenfall bedömdes det inte finnas någon majoritet för i riksdagen. Detta bekräftades även i samband med en aktuell debatt i kammaren den 24 maj 2016. Regeringen skulle bedöma transaktionen i ljuset av det uppdrag som riksdagen beslutat 2010. Efter den omfattande processen inom Regeringskansliet gjorde regeringen bedömningen att den transaktion som Vattenfalls styrelse fattat beslut om var affärsmässig och att regeringen som företrädare för ägaren delade bolagets uppfattning att det i ett finansiellt perspektiv var mer affärsmässigt att avyttra tillgångarna än att behålla dem och driva dem vidare. Regeringen delade även bolagets bedömning att transaktionen

möjliggjorde för Vattenfall att växa genom att tillvarata affärsmöjligheter i det nya energilandskapet och driva utvecklingen mot ett hållbart energisystem, minska de risker som förknippas med koldioxidintensiva tillgångar samt möjliggöra för Vattenfall att rikta in sin verksamhet för att bli ett av de ledande företagen inom förnybar energi på Vattenfalls kärnmarknader.

Som svar på frågor anförde Mikael Damberg att en ägarsamordning handlar om att säga ja eller nej. Det var inte på förhand givet vad svaret skulle vara. De kommentarer som regeringen gav i medierna handlade däremot om den konstitutionella frågan om huruvida bolaget och regeringen är bundna av det uppdrag som riksdagen har gett bolaget. Den bedömning som gjordes inom Regeringskansliet, med stöd av den rättsliga kompetens som finns där, innebar att regeringen i sin styrning var bunden av det uppdrag som riksdagen hade beslutat om för bolaget. Vattenfalls verksamhetsföremål sådant det beslutats av riksdagen anger affärsmässighet som det övergripande föremålet för bolagets verksamhet, något som också har bekräftats i förarbetena till det beslutet. Hade regeringen sagt nej till affären hade det inneburit att Vattenfalls styrelse hade fortsatt att driva den energiverksamhet man gjorde innan, dvs. brunkolsverksamhet i Tyskland. Både bolaget och juristerna inom Regeringskansliet bedömde att om man ville förändra inriktningen på bolaget på ett sådant sätt att man t.ex. skulle låta kolet ligga i marken, vilket ju den allmänna debatten handlade om, hade regeringen behövt gå till riksdagen för en diskussion och ett nytt beslut. Mikael Damberg bedömde att det inte fanns en majoritet där som ville ändra styrningen av Vattenfall.

Vidare anförde Mikael Damberg att regeringen, bolaget och regeringens finansiella rådgivare gjorde bedömningen att det var bättre att genomföra affären och sälja tillgångarna än att behålla dem. Regeringen anlät ett företag för att göra en bedömning, en fairness opinion. Den visade att det skulle vara ett dyrare och mer kostsamt alternativ för Vattenfall att behålla verksamheten och driva den än att göra försäljningen. I bedömningen konstaterade också företaget att det skulle bli lättare för Vattenfall att följa sitt strategiska arbete, inte minst hållbarhetsarbetet, om affären genomfördes. Frågan huruvida det var bättre att behålla och driva vidare brunkolet prövades i ägarsamordningen. Det visade sig vara en mer kostsam affär för staten – ägaren – och bolaget än att genomföra transaktionen. Det hade varit mer kostsamt för bolaget och inneburit färre möjligheter att göra investeringar i förnybar omställning. Det hade kunnat gå att säga nej till affären om de finansiella rådgivarna hade sagt t.ex. att det hade varit en dålig affär, en sämre affär än att behålla verksamheten och driva den vidare.

Vid utfrågningen svarade Mikael Damberg på en fråga om han vidhöll att man var konstitutionellt förhindrad att vid ägarsamordningen säga nej till en försäljning. Mikael Damberg svarade följande:

Nej, själva poängen med ägarsamordningen är att säga ja eller nej. Annars skulle vi ju inte ha någon ägarsamordning. Om vi däremot hade sagt nej till affären hade det inneburit att Vattenfalls styrelse hade fortsatt att driva den energiverksamhet man gjorde innan, det vill säga brunkolsverksamhet i Tyskland. Skulle riksdagen eller regeringen vilja något annat som inte

ingår i det uppdrag som Vattenfall hade och som regeringen också jobbar efter hade vi behövt gå till riksdagen för att inhämta ett nytt beslut.

På en fråga om hur Mikael Damberg såg på ett uttalande av dåvarande klimat- och miljöminister Åsa Romson i september 2015 om att det inte var möjligt att stoppa affären med försäljning av brunkolsverksamheten svarade Mikael Damberg följande:

Jag vill hänvisa till vad jag sa tidigare. Det är två diskussioner. Den första är att vi har att säga ja eller nej. Det är själva poängen med ägarsamordning. De alternativen stod öppna. Vi var tvungna att göra en sådan prövning. Men det var inom ramen för det affärsmässiga.

I den allmänna debatten vid den tidpunkten fördes mycket diskussioner om att ett nej till en försäljning skulle innebära att kolet låg kvar i marken. Det var den allmänna miljödiskussionen. Det alternativet hade vi inte att ta ställning till i ägarsamordningen. Ägarsamordningen sa ja eller nej till det beslut som Vattenfalls styrelse dagen innan hade fattat innan det blev föremål för ägarsamordning.

Vår bedömning juridiskt var att om man skulle göra en sådan förändring av Vattenfall hade vi behövt gå till riksdagen med ett sådant beslut. Då frångår man affärsmässigheten. I den allmänna debatten och i medierna blandades nog en del av begreppen ihop: Korrekt. Ja eller nej. Ägarsamordning. Inte bestämt på förhand, men inom ramen för affärsmässigheten.

Det var om man ville frånga affärsmässigheten som vi bedömde att man behövde gå till riksdagen.

Vidare svarade Mikael Damberg på en fråga om huruvida regeringen kommit fram till att det inte skulle bli någon avkastning om brunkolet behölls i Vattenfalls ägo. Han svarade följande:

Vi skulle kolla om vi skulle säga ja eller nej. Det var själva poängen med en ägarsamordning. Om vi hade gjort bedömningen att den bedömning som bolaget hade gjort var felaktig, om våra externa rådgivare sagt att bolaget hade gjort en felaktig bedömning, hade vi definitivt sagt nej till transaktionen. Vi gjorde inte det.

Frågan huruvida det var bättre att behålla och driva vidare brunkolet prövades i ägarsamordningen. Det visade sig vara en mer kostsam affär för staten – ägaren – och bolaget än att genomföra transaktionen. Det hade varit mer kostsamt för bolaget, inneburet färre möjligheter att göra investeringar i förnybar omställning, än det alternativ vi valde. Man måste se detta i ljuset av Vattenfalls möjligheter att fokusera och koncentrera sig på den miljömässiga omställningen av energisystemet, som vi alla i det här rummet är engagerade i.

Bara för att nämna en siffra i sammanhanget: Jag tror att om man skulle behålla och driva vidare brunkolsverksamheten, inte för att få tillbaka insatserna på eget kapital och möta avkastningskraven utan bara för att över huvud taget komma tillbaka till plus minus noll, då skulle man behöva bedriva brunkolsverksamheten fram till 2030. Det var alltså väldigt långa perspektiv på att få avkastning på att behålla och driva vidare brunkolsverksamheten i framtiden.

En del partier i kammaren tycker att det är väldigt bra att ha kvar kolverksamhet i energiproduktion för en väldigt lång tid framöver. Man kan också säga att vi gjorde en annan bedömning, både våra finansiella rådgivare och bolaget, än köparen. Köparen tror uppenbarligen på kolkraft och tror att det här är en lönsam historia framöver. Vi tror inte att det är

lika lönsamt som att göra en avyttring och fokusera Vattenfalls verksamhet på den förnybara omställningen.

Mikael Damberg svarade vidare följande på en fråga om huruvida det var teoretiskt möjligt att säga nej till affären även om det inte var politiskt önskvärt:

Ordförande! Jag har ju svarat på frågan flera gånger förut, men jag kan göra det igen.

En ägarsamordning innebär att man säger ja eller nej och att vi på förhand inte kunde veta om vi skulle landa i ett ja eller ett nej. Däremot kunde vi inte fatta ett beslut som stred mot affärsmässigheten.

Återigen vill jag säga att de här ägarstyrningsfrågorna och regelverket mellan riksdag och regering inte var i första rummet för den allmänna debatten om brunkolets framtid. Där förekom det andra diskussioner, som kanske inte riktigt handlade om ägarstyrning eller den ägarsamordning som just då skulle förekomma. Jag tror att jag och många med mig fick svara på ganska många frågor som kanske inte handlade om den konstitutionella aspekten av detta.

Jag tror att man ska ha viss respekt för att det i den allmänna debatten förekommer många olika frågor och att de blandas ihop lite grann i resonemanget, där inte minst miljörorelsen drev tanken att ett nej i ägarsamordningen skulle innebära att verksamheten skulle upphöra. Det skulle ju de facto innebära att brunkolsverksamheten skulle fortsätta att bedrivas affärsmässigt inom Vattenfalls verksamhet.

Vidare uppgav Mikael Damberg som svar på frågor att om affären inte hade varit affärsmässig hade regeringen kunnat stoppa den utan att gå till riksdagen. Om man däremot skulle stoppa affären genom att frånga affärsmässigheten, då var det regeringens bedömning att man måste gå till riksdagen.

På en fråga om huruvida det var möjligt utifrån den givna situationen att säga nej till affären svarade Mikael Damberg följande:

Självklart hade man kunnat säga ja och nej, men det måste ju bygga på någon analys som vi gör och som i så fall våra finansiella rådgivare gör.

Bolaget hade gjort bedömningen att det här var affärsmässigt. Våra finansiella rådgivare menade att det var affärsmässigt att genomföra den här affären. Hade vi velat göra någonting annat, då hade vi behövt ta ställning till det och gå till riksdagen om vi ville bryta mot affärsmässigheten.

Ett alternativ hade varit att säga nej och fortsätta bedriva kolverksamhet i Tyskland. Det hade vi inte behövt vända oss till riksdagen för att göra. Att bedriva fortsatt kolverksamhet i Tyskland hade dock varit ett sämre affärsmässigt upplägg än det som föreslogs.

Det är alltså två olika diskussioner, men återigen: Det fanns en diskussion som var ganska omfattande, vill jag säga, som sa att vi skulle göra någonting annat med koltillgångarna, det vill säga antingen ge bort dem eller låta verksamheten ligga i marken. Det hade inte gått att göra med annat än att vi hade gått till riksdagen.

På en fråga om det varit möjligt att säga nej till den här affären utan att ändra bolagsordningen svarade Mikael Damberg att det hade kunnat gå att säga nej till affären om de finansiella rådgivarna hade sagt att det hade varit en dålig affär, en sämre affär, att sälja kolverksamheten än att behålla och driva den vidare.



På en fråga om huruvida de uttalanden från bl.a. Åsa Romson och Isabella Lövin som gjorts i den allmänna debatten återspeglar rättsläget på ett korrekt sätt svarade Mikael Damberg följande:

Det är korrekt att om man bara läser det här citatet rakt av kan man få en uppfattning att det inte handlar om affärsmässigheten. Det är det som jag, när jag talar med Isabella Lövin, att hon menade att skulle man frångå affärsmässigheten och det regelverk vi har skulle man behöva gå till riksdagen. Det är det hon har velat uttrycka, men exakt så står det ju inte i artikeln, nej.

### Utskottets ställningstagande

Enligt 13 kap. 1 § första stycket regeringsformen ska konstitutionsutskottet granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Utskottet granskar således inte Vattenfalls försäljning av brunkolsverksamheten i sig och inte heller affärsmässigheten i försäljningen.

Riksdagen har beslutat att statens uppdrag för Vattenfall är att generera en marknadsmässig avkastning genom att affärsmässigt bedriva energiverksamhet så att bolaget tillhör ett av de bolag som leder utvecklingen mot miljömässigt hållbar energiproduktion.

Utskottet noterar att statligt ägda aktiebolag liksom andra aktiebolag regleras av aktiebolagslagen. I sin egenskap av företrädare för det statliga ägandet lyder regeringen således under samma regler som andra bolagsägare. Vad gäller Vattenfall ska styrelsen, genom styrelseordföranden, enligt bolagets arbetsordning samordna sin syn med företrädare för ägaren i frågor när bolaget står inför särskilt viktiga avgöranden. Som framgår av utredningen i ärendet skulle regeringen vid ägarsamordningen enbart ta ställning till förslaget från Vattenfalls styrelse om att bolaget skulle avyttra brunkolsverksamheten. Vid tidpunkten för ägarsamordningen pågick även en miljödiskussion där frågan var om man skulle säga nej till en försäljning och i stället låta brunkolet vara kvar i marken, men den frågan var inte aktuell inom ramen för ägarsamordningen.

Vid utfrågningen anförde närings- och innovationsministern om ägarsamordningen att frågan gällde att säga ja eller nej till den transaktion som Vattenfalls styrelse hade beslutat om. För att avgöra om svaret skulle bli ja eller nej gjordes en analys för att se om avyttringen av brunkolsverksamheten var förenlig med riksdagens uppdrag för bolaget, budgetlagens krav på affärsmässighet och statens ägarpolicy. Av granskningen har framgått att det var möjligt att säga nej till avyttringen utan att ändra uppdraget för Vattenfall.

Utskottet vill framhålla vikten av att statsråds uttalanden grundas på uppgifter som är korrekta.

I övrigt ger inte granskningen anledning till något uttalande av utskottet.

## 4 Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning m.m.

### 4.1 Utrikesministerns relation till ett fackförbund

#### Ärendet

##### *Anmälningarna*

I två anmälningar till utskottet (dnr 1146-2015/16 och 1158-2015/16), *bilaga A4.1.1–2*, begärs att utskottet granskar om utrikesminister Margot Wallström försatt sig i ett beroende till ett fackförbund genom sin boendesituation och därigenom handlat på ett sådant sätt som kan rubba förtroendet för henne enligt 6 kap. 2 § regeringsformen och de allmänna krav som kan ställas på att ett statsråd inte ska agera på ett sådant sätt att förtroendet för honom eller henne riskerar att rubbas.

I anmälningarna anförs att det den 15 januari 2016 blev känt att fackförbundet Kommunals ordförande Annelie Nordström ordnat en hyreslägenhet i en av Kommunals fastigheter i Stockholms innerstad åt Margot Wallström.

I anmälningarna anförs vidare att som utrikesminister är Margot Wallström en del av regeringen och deltar i de kollektiva beslut regeringen fattar och vars beslut Kommunal påverkas av för sin verksamhet. Som utrikesminister är dessutom Margot Wallströms inflytande speciellt i relation till den internationella verksamhet Kommunal bedriver. De uppgifter som inkommit om att lägenheten är knuten till Margot Wallströms tjänst, där avtalet kan sägas upp om statsrådsuppdraget upphört, gör också lägenheten direkt kopplad till Margot Wallströms verksamhet som statsråd.

##### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har bl.a. legat två promemorior upprättade inom Statsrådsberedningen och Utrikesdepartementet, *bilaga A4.1.3–4*. I ärendet har utskottet begärt in ett hyresavtal mellan Kommunal och Margot Wallström gällande en hyreslägenhet, *bilaga A4.1.5*.

#### Utredning i ärendet

##### *Uppgifter i massmedier*

I artiklar i medierna anfördes i januari 2016, t.ex. i en artikel i Aftonbladet med rubriken *De ljög för mig*, att fackförbundet Kommunal hyrt ut en lägenhet åt utrikesminister Margot Wallström.

I en artikel i Dagens Nyheter den 22 januari 2016 med rubriken *Kommunals vädjan till Wallström: Stoppa lönesänkningar*, anförs att fackförbundet

Kommunal skrivit ett brev till Regeringskansliet, utrikesminister Margot Wallström, om löner för viss FN-personal. I artikeln anges att brevet är stämplat som inkommet till Regeringskansliet den 21 december 2015. Vidare anges att brevet inte finns med i listorna över inkommande och utgående post för perioden och att brevet inte fått något diarienummer.

### *Förundersökning*

Åklagarmyndigheten beslutade den 19 januari 2016 att inleda en förundersökning om fackförbundet Kommunals tillhandahållande av lägenhet till utrikesminister Margot Wallström.

Den 24 maj 2016 beslutade åklagaren att lägga ned förundersökningen. I beslutet anförs följande:

Det kan på föreliggande utredningsmaterial inte styrkas att en förmån lämnats, utlovats eller erbjudits för utövningen av mottagarens i ärendet aktuella uppdrag. Det kan därför inte bevisas att förfarandet varit brottsligt varför det inte längre finns anledning att fullfölja förundersökningen. Ytterligare utredning kan inte antas förändra bevisläget på något avgörande sätt. Förundersökningen läggs därför ner.

### *Gällande ordning*

#### **Regeringsformens bestämmelser om bisysslor**

Enligt 6 kap. 2 § andra stycket regeringsformen får statsråd inte inneha någon anställning. Han eller hon får inte heller inneha uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för honom eller henne. Före 2011 utgjorde paragrafen 6 kap. 9 §. I den paragrafen angavs att statsråd inte fick ”utöva allmän eller enskild tjänst” vilket ändrades till ”inneha anställning” (prop. 2009/10:80).

I förarbetena till bestämmelsen uttalade departementschefen (prop. 1973:90 s. 283 f.) att ytterligare kompetensvillkor för statsråd inte behövde anges i regeringsformen. Ett par remissinstanser hade efterlyst att sådana skulle anges där. Enligt departementschefen låg det uppenbarligen i högsta grad i regeringens eget intresse att dess medlemmar har sådana egenskaper att de får förtroende i riksdagen och hos allmänheten. Av dessa skäl kunde man ifrågasätta behovet av föreskrifter om att statsråd inte fick utöva tjänst eller inneha uppdrag av ett visst slag m.m. Departementschefen ville emellertid inte bestrida att bestämmelser av denna art kunde ha ett värde. Bestämmelsernas syfte var i första hand att värna om statsrådstjänstens integritet, men de kunde också motiveras av önskemålet att ett statsråd inte skulle splittra sina krafter. Det fick enligt departementschefen från fall till fall bedömas om det rubbade förtroendet för ett statsråd om han eller hon innehade ett visst uppdrag eller utövade en viss verksamhet. I allmänhet torde gälla att det var olämpligt att ett statsråd hade uppdrag inom bolag, föreningar eller inrättningar, vars verksamhet huvudsakligen har ekonomiskt syfte. Att undantagslöst upprätthålla en sådan regel lät sig enligt departementschefen emellertid inte

göras. Å andra sidan kunde också innehav av uppdrag av annat slag ha menlig inverkan på förtroendet för den som utövar statsrådstjänst.

### **Bestämmelser om jäv**

Utöver bestämmelsen i 6 kap. 2 § regeringsformen saknas bestämmelser om jäv för statsråd. Förvaltningslagen (1986:223) och dess regler om jäv gäller formellt inte vid handläggningen av sådana ärenden som beslutas vid ett regeringssammanträde. I Statsrådsberedningens riktlinjer (Ds 1998:52 s. 77) anges att om någon av de situationer som beskrivs i 11 § förvaltningslagen (1986:223) gäller för ett statsråd bör ett sådant statsråd inte föredra ett ärende eller delta i avgörandet av ett regeringsärende. I Statsrådsberedningens skrift Förvaltningslagens tillämpning hos regeringen (s. 45–47) och i en promemoria från Statsrådsberedningen (SB PM 1987:2, reviderad 1998-06-30) lämnas bl.a. följande råd när det gäller jäv vid regeringssammanträden. Det är ett statsråds skyldighet att förvissa sig om att det vid ett visst regeringssammanträde inte kommer upp ärenden som statsrådet i ett annat sammanhang befattat sig med eller i vilka statsrådet av andra orsaker är att anse som jävigt.

I Regeringskansliets etiska riktlinjer beslutade den 15 april 2014 anges att ett klart fall av jäv är bl.a. att någon själv eller någon närstående är sökande i ärendet eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för någon eller någon närstående. Andra situationer som kan medföra att någon är jävigt är att det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för någons opartiskhet i ärendet, t.ex. att någon är vän eller ovän med den som är part eller intressent i ärendet, ekonomiskt beroende av en part eller intressent eller engagerad i saken på ett sådant sätt att misstanke lätt kan uppkomma om att det brister i förutsättningarna för en opartisk bedömning.

I en utfrågning i ett granskningsärende våren 2007 (bet. 2006/07:KU20 s. 58 f.) redogjorde rättschefen i Statsrådsberedningen för arbetet inom Regeringskansliet med jävsfrågor och för de jävsbestämmelser som är aktuella att tillämpa i regeringsarbetet.

Rättschefen anförde bl.a. att förvaltningslagens jävsbestämmelser tillämpas analogt och att dessa bestämmelser tar sikte på konkreta ärenden, inte på faktiskt handlande. Sakägarjävet är det som man främst tittar på, därefter kommer man in på frågor om intressejäv och den s.k. generalklausulen. Det kan röra sig om intressejäv om ett ärendes utgång kan medföra synnerlig nytta eller skada för statsrådet eller någon närstående. Det gäller framför allt när ett statsråd har en stor aktiepost i ett bolag, bolaget är part i ärendet och ärendets utgång inte är av ringa betydelse för bolaget. En liten aktiepost i ett bolag som är part i ärendet grundar enligt litteraturen i allmänhet inte jäv. I generalklausulen föreskrivs att det kan röra sig om jäv om det i övrigt, alltså när de andra jävsbestämmelserna inte är tillämpliga, finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för beslutsfattarens opartiskhet i ärendet. Det ska då vara något mer påtagligt som gör att man landar i den bedömningen. I litteraturen sägs att det kan vara sådant som att

någon är uppenbart ovän med den som är part i ärendet eller att man är ekonomiskt beroende av en part i ärendet.

I fråga om rutinerna hänvisade rättschefen inledningsvis till den överenskommelse som träffats mellan statsråden och som innebär att de ska anmäla värdepappersinnehav och ändringar i innehavet. Anmälningarna görs till rättschefen i Statsrådsberedningen. De kommer oftast till henne från expeditions- och rättscheferna vid departementen. Ibland kommer de direkt från statsråden, ibland direkt från exempelvis en förvaltare. Det är framför allt expeditions- och rättscheferna på departementen som känner till vad statsråden har för innehav. Expeditions- och rättscheferna har också tillgång till den samlade förteckningen över samtliga statsråds värdepappersinnehav. Prövningen av jäv i ett ärende påbörjas därför när beredningen av ärendet börjar.

Vidare anförde rättschefen bl.a. att alla departement lämnar sina ärendeförteckningar till Statsrådsberedningen inför regeringssammanträdena. Rutinen är sedan en längre tid tillbaka sådan att rättschefen går igenom alla ärendeförteckningar och jämför dem med innehavsförteckningen för att ytterligare säkerställa att jävsfrågor beaktas, men det är sällan frågan om jäv dyker upp först i detta läge. De tillfällen när frågan om jäv uppmärksammas sker det ofta genom att en rätts- eller expeditionschef hör av sig till rättschefen i Statsrådsberedningen och säger att de har ett ärende som ska upp nästa vecka eller den här veckan där en jävsfråga kan vara aktuell. Man är givetvis i arbetet ute på departementen uppmärksam på dessa frågor.

Rättschefen anförde också att om det först vid den genomgång som rättschefen i Statsrådsberedningen gör upptäcks att det kan vara fråga om jäv, gäller enligt de rutiner som gällt åtminstone sedan ett par år att i första hand berörda expeditions- och rättschefer kontaktas. Om man vid sådana kontakter gör bedömningen att det är ett beslut som statsrådet inte ska delta i är det i första hand respektive rätts- och expeditionschef som talar med sitt statsråd, inte rättschefen i Statsrådsberedningen. Om man i en sådan dialog kommer fram till att ett visst statsråd inte ska delta i beslutet underrättas statsministern eller annan ordförande vid regeringssammanträdet om förhållandet före sammanträdet. Att statsrådet inte deltar i just det beslutet framgår av protokollet. Om man inom ramen för övervägandena i stället kommer fram till att det inte är fråga om jäv utan att statsrådet kan delta i beslutet görs det ingen särskild anteckning om det.

### **Förvaltningslagens regler om jäv**

I förvaltningslagen finns regler om jäv inom statsförvaltningen. Av 11 § första stycket 1 förvaltningslagen framgår att den som ska handlägga ett visst förvaltningsärende är jävig om saken angår honom eller henne själv eller hans eller hennes make, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom eller henne själv eller någon närstående. Av 11 § första stycket 2 följer att den som ska handlägga ett ärende är jävig om han, hon eller någon

närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång. I 11 § första stycket 5 anges att den som ska handlägga ett ärende är jävig om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för hans eller hennes opartiskhet.

### *Tidigare granskning*

Våren 1998 (bet. 1997/98:KU25 s. 155) granskade utskottet statsminister Göran Perssons lån av ett hus i Spanien. Av utredningen framgick att dåvarande statsministern under ett antal s.k. rekreationsdagar i juli 1997 kostnadsfritt fått låna en villa i närheten av Malaga. Ägare till villan var en spansk medborgare med affärsmässig koppling till SKF:s och Atlas Copcos spanska dotterbolag. Såsom Etikkommittén uttalat, vilket också har stöd i förarbetena till lagstiftningen om mutbrott, gällde det enligt utskottet för regeringens ledamöter att iakttä ett betydande säkerhetsavstånd till gränsen mellan vad som är tillbörligt och otillbörligt när det gäller mottagande av gåvor och förmåner. Detta gällde även i fråga om förmåner från utländska privata givare, vare sig de är fysiska eller juridiska personer. Skälet för denna restriktivitet är att allmänhetens förtroende för regeringens ledamöter annars kan rubbas. Det kunde emellertid, enligt utskottets mening, inte hävdas att förmånen i fråga haft samband med statsministerns tjänsteutövning. Någon kritik från konstitutionella utgångspunkter kunde därför inte riktas mot den dåvarande statsministern i detta ärende.

Under riksmötet 2005/06 granskade utskottet bl.a. statsminister Göran Perssons mottagande av ett hedersdoktorat (bet. 2005/06:KU20 s. 206 f.). Anmälan gällde om statsministern genom att acceptera ett hedersdoktorat vid Örebro universitet hade brutit mot bestämmelsen i 6 kap. 9 § regeringsformen. Utskottet redogjorde i betänkandet bl.a. för statsråd som tidigare utsetts till hedersdoktorer samt för bestämmelser och rutiner vid intressekonflikter och jäv för statsråd, för skyldigheten att anmäla värdepappersinnehav och för regler om bisysslor. Granskningen ledde inte till något uttalande av utskottet.

Konstitutionsutskottet har vid ett stort antal tillfällen granskat frågor om jäv för statsråd. Framför allt har denna granskning avsett frågor om aktieinnehav eller andra frågor om intressejäv eller tvåinstansjäv. Några granskningar avser dock frågor om andra jävsgrunder.

Under våren 2005 granskade utskottet försvarsminister Leni Björklunds handlande eller underlåtenhet att handla för att undvika att en jävssituation uppkom inom Försvarsdepartementet (bet. 2004/05:KU20). Frågan gällde en begäran från Försvarets materielverk om undantag från vissa lagregler om offentlig upphandling, som regeringen har möjlighet att besluta. Begäran avsåg ett medgivande om att verket bl.a. hos Kockums AB Karlskronavarvet skulle få upphandla vissa tjänster för marinens korvetter. Regeringen beslutade om det begärda medgivandet. Föredragande statsråd var Leni Björklund.

Beslutet kontrasignerades av en departementssekreterare, som var son till vice ordföranden i Kockums. I sitt ställningstagande uttalade utskottet följande:

Enligt utskottets mening är det mycket viktigt att jävsbestämmelserna följs i Regeringskansliet. Ingen skall delta i handläggningen av ett ärende om det finns omständigheter som riskerar kunna leda till att förtroendet till opartiskhet rubbas. För att förebygga risken för att jäv uppstår är det angeläget att Regeringskansliet bl.a. beaktar vikten av kunskaper i förvaltningsrätt i samband med rekrytering och erbjuder vidareutbildning i förvaltningsrätt. Det är otillfredsställande att beslut fattats i ett ärende som handlagts av en jävig tjänsteman. Med hänsyn till att försvarsministern inte kände till jävsförhållandet och inte heller hade skäl att anta att jäv förelåg när beslutet fattades i det aktuella ärendet kan hon emellertid inte kritiseras för att jäv förelåg. Enligt utskottets mening var det en lämplig åtgärd av försvarsministern att begära att chefer och handläggare på Försvarsdepartementet informeras om jävsbestämmelserna efter att händelsen blev känd för henne.

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

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

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

Vid 2009/10 års granskning (bet. 2009/10:KU20) granskades dåvarande utrikesminister Carl Bildts deltagande i ett beslut om nåd för den f.d. presidenten i den serbiska delrepubliken Republika Srpska. Hon dömdes 2003 av FN:s internationella krigsförbrytartribunal i Haag till elva års fängelse för

brott mot mänskligheten för sin medverkan i kriget på Balkan under 1990-talet. Vid rättegången vittnade bl.a. utrikesminister Carl Bildt, som kommit i kontakt med presidenten i sin tidigare egenskap som FN:s sändebud i Bosnien.

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

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

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

### *Promemorior från Regeringskansliet*

Genom en skrivelse till Regeringskansliet den 23 februari 2016 begärde utskottet svar på följande fråga: Vilka kommentarer föranleder det som anförs i anmälningarna om utrikesminister Margot Wallströms lägenhetskontrakt och förtroendet för henne i enlighet med bestämmelserna i 6 kap. 2 § regeringsformen?

Som svar fick utskottet den 15 mars 2016 en promemoria upprättad inom Statsrådsberedningen (bilaga A4.1.3). I promemorian anfördes att med hänsyn till att det pågick en förundersökning lämnades inga kommentarer.

Genom en skrivelse till Regeringskansliet den 24 januari 2017 begärde utskottet svar på följande frågor:

- Vilka regler och rutiner tillämpas av regeringen för att identifiera och förebygga att jävssituationer uppstår?
- Stämmer uppgifterna om att utrikesminister Margot Wallström hyrt en lägenhet av fackförbundet Kommunal? När ingicks i så fall hyresavtalet och under vilken tidsperiod har utrikesministern hyrt lägenheten?



- Hur hög var hyran för lägenheten? Gjordes någon bedömning av om hyran var i nivå med hyran för andra motsvarande lägenheter i samma fastighet och av om den var i nivå med hyran för andra lägenheter – i andra fastigheter – som hade motsvarande läge och standard?
- Gjordes det i samband med Margot Wallströms hyresavtal med Kommunal avseende en lägenhet någon bedömning av om bestämmelserna i 6 kap. 2 § regeringsformen kunde aktualiseras eller av om det kunde uppstå någon jävssituation? Om det gjordes någon sådan bedömning, vad var resultatet av bedömningen?
- Har Margot Wallström under sin tid som utrikesminister fattat något beslut eller deltagit i beredningen i någon typ av ärende (regeringskansliärende och regeringsärende) som direkt avser eller har initierats av fackförbundet Kommunal? Om ja, vilka ärenden gäller det och under vilken period? Har frågor om jäv aktualiserats?
- Stämmer uppgifterna om att ett brev som inkom till Regeringskansliet, utrikesminister Margot Wallström, den 21 december 2015 från Kommunals dåvarande ordförande inte diariefördes när det kom in? Om ja, vad var anledningen till att det inte diariefördes? Har brevet senare blivit diariefört?
- Vilka upplysningar och kommentarer i övrigt ger anmälningarna och denna promemoria anledning till?

Som svar fick utskottet den 14 februari 2017 en promemoria upprättad inom Utrikesdepartementet (bilaga A4.1.4).

I promemorian anförs att det i förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om jäv. Trots att regeringen inte är en förvaltningsmyndighet i förvaltningslagens mening är det viktigt att regeringen i förvaltningsärenden följer de principer som lagen ger uttryck för. För regeringskansliärenden är förvaltningslagens bestämmelser om jäv direkt tillämpliga. Alla inom Regeringskansliet ska därmed beakta bestämmelserna i 11 § förvaltningslagen om jäv.

Frågor om jäv och andra intressekonflikter eller risk för sådana situationer behandlas bl.a. i Regeringskansliets etiska riktlinjer (FA2014/534/JA, RK § 45). Riktlinjerna gäller för alla som arbetar inom Regeringskansliet. I Information för politiker i Regeringskansliet (den s.k. politikerhandboken) finns kortfattad information om bl.a. jäv. Regeringskansliet har som rutin att överlämna politikerhandboken till politiker i samband med tillträdet.

Vägledning för att identifiera och förebygga att jävssituationer uppstår finns även i Statsrådsberedningens promemoria SB PM 1987:2 (reviderad 1998-06-30) Jäv och bisysslor i tjänsten som statsråd och i Statsrådsberedningens promemoria Förbud mot insiderhandel och skyldighet att anmäla innehav av finansiella instrument (SB PM 2014:4).

I promemorian anförs också att rättschefen i Statsrådsberedningen i samband med konstitutionsutskottets granskning våren 2007 redogjorde för de rutiner som i huvudsak tillämpas inför regeringssammanträdena för att

undvika jäv och intressekonflikter (bet. 2006/07:KU20 s. 58). Dessa rutiner gäller fortfarande i allt väsentligt.

Vidare anförs i promemorian att ansvaret för att hitta ett boende ligger på det enskilda statsrådet. Regeringskansliet har inga lägenheter till sin disposition. Efter regeringsskiftet 2014 var det flera statsråd som behövde en bostad. I några fall kunde Regeringskansliet bidra med information om olika bostadslösningar. Om statsråden ansöker om ersättning i enlighet med bestämmelserna i lagen (1991:359) om arvoden och ersättning till statsråden m.m. lämnas vissa uppgifter till Regeringskansliet i ansökningsärendet.

I promemorian anförs att vad gäller Margot Wallström beslutade förvaltningschefen den 2 december 2014 om avlöningsförstärkning och ersättning för logikostnad och hemresor. Av ansökan framgår att Margot Wallström då hyrde en lägenhet av en privatperson till en kostnad om 10 000 kronor per månad. I maj 2015 skickade Margot Wallström in en ny ansökan av vilken det framgår att hon fr.o.m. den 18 april 2015 hyrde en lägenhet av Kommunal till en kostnad av 12 069 kronor per månad. Det nya hyresavtalet påverkade inte Regeringskansliets tidigare meddelade beslut då hyran fortfarande översteg det maximerade ersättningsbeloppet om 8 000 kronor. I maj månad 2016 skickade Margot Wallström in en ny ansökan av vilken det framgår att hon fr.o.m. den 1 mars 2016 har en boendekostnad om 1 474 kronor per månad.

Vidare anförs att förvaltningschefen den 22 juni 2016 beslutade om avlöningsförstärkning och ersättning för logikostnad och hemresor för Margot Wallström. Beslutet gällde retroaktivt fr.o.m. den 1 mars 2016 och ersatte tidigare meddelat beslut. Regeringskansliet prövar endast frågan om rätt till ersättning och ersättningens storlek. Regeringskansliet gör ingen prövning av hyresavtalet i sig då det är en fråga mellan Margot Wallström och hyresvärden. Det görs inte heller någon bedömning av framtida risk för jäv när ansökan prövas. Bedömningen av om det är fråga om en jävssituation görs i samband med beredning och beslut i förekommande ärenden.

I promemorian anförs vidare att Regeringskansliet inte har identifierat något ärende som direkt avser eller har initierats av fackförbundet Kommunal och där Margot Wallström under sin tid som utrikesminister fattat något beslut eller deltagit i beredningen.

Vad gäller frågan om ett brev från Kommunals ordförande den 21 december 2015 anförs i promemorian att brevet genom ett förbiseende inte diariefördes omedelbart. Det inkom precis före juledigheterna och diariefördes den 21 januari 2016. Brevet lades till handlingarna den 29 februari utan åtgärd. Enligt kommentarer till medierna från fackförbundet Kommunal var brevet del av en bred internationell kampanj.

## Utskottets ställningstagande

Utskottet förutsätter att de rutiner som finns för att förebygga risken för att jäv uppkommer vid regeringsbeslut följs, och utredningen i ärendet visar inte att det förekommit några brister i detta hänseende vad gäller utrikesministern.

Utskottet noterar att ett brev från Kommunal blev diariefört först omkring en månad efter att det kom in till Regeringskansliet. Som huvudregel ska allmänna handlingar registreras så snart de kommit in. Att brevet kom in till Regeringskansliet precis före juledigheterna var inte ett godtagbart skäl för att vänta en månad med att diarieföra brevet. Utskottet vill även framhålla att utskottet i flera granskningar de senaste åren har noterat att man inom Regeringskansliet har dröjt med att diarieföra inkomna skrivelser.

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

## 4.2 Försvarsministerns relation till en militär stiftelse

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1673-2015/16), *bilaga A4.2.1*, begärs att utskottet granskar försvarsminister Peter Hultqvists inblandning i ett ärende som berör hans hyresvärd, Stiftelsen MHS-Bostäder, för att avgöra om jäv förelegat eller om hanteringen strider mot anvisningarna om jäv och bisysslor i tjänsten som statsråd (Ds 1998:52). I anmälan anförs att försvarsministern efter valet 2014 fick ett hyreskontrakt i en fastighet som tillhör Militärhögskolans bostadsstiftelse MHS-Bostäder. I anmälan anförs vidare att i stiftelsens styrelse, som utses av överbefälhavaren, sitter militärer med hög ställning inom Försvarsmakten. Ett exempel är Jan Salestrand, tidigare chef för högkvarteret och nu statssekreterare i Försvarsdepartementet. Enligt anmälan satt Jan Salestrand i styrelsen fram till en vecka före utnämningen till statssekreterare. Vidare anförs i anmälan att det har framkommit att försvarsministerns hyresvärd MHS-Bostäder i flera år varit i kontakt med Regeringskansliet i syfte att regeringen ska avgöra en markaffär med Fortifikationsverket till stiftelsens fördel. Stiftelsen vill köpa mark av Fortifikationsverket, men de två parterna kan inte komma överens om priset. Vidare anförs i anmälan att ärendet som behandlas av regeringen rör en möjlig besparing för MHS-Bostäder på 400 miljoner kronor.

#### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior upprättade inom Försvarsdepartementet och Finansdepartementet, *bilaga A4.2.2*. Utskottet har från Regeringskansliet begärt in en kopia av en ansökan från försvarsminister Peter Hultqvist om ersättning för logikostnader och ett hyresavtal mellan Peter

Hultqvist och MHS-Bostäder som gäller en bostadslägenhet, *bilaga A4.2.3*. I hyresavtalet är uppgifter om lägenhetens adress uteslutna.

Utskottet höll den 25 april 2017 en utfrågning med försvarsminister Peter Hultqvist, *bilaga B6*.

## Utredning i ärendet

### *Uppgifter i massmedier*

I en artikel med rubriken *Hultqvist fick lägenhet av militär stiftelse* publicerad på Svenska Dagbladets webbplats (svd.se) anges att Peter Hultqvist fått ett hyreskontrakt på en lägenhet i en av MHS-Bostäders fastigheter. I artikeln anges att kontraktet gäller tills vidare från den 1 januari 2015, dock högst i fyra år.

I en annan artikel med rubriken *Hultqvists hyresvärd vill ha 400 miljoner kronor i rabatt* på Svenska Dagbladets webbplats anges att MHS-Bostäder vill att regeringen fattar ett beslut om en planerad fastighetsaffär mellan stiftelsen och Fortifikationsverket.

I en artikel på Svenska Dagbladets webbplats med rubriken *Militär stiftelse får otillåtet stöd av försvaret* uppges att Riksrevisionen i en rapport har tagit upp frågor om Försvarsmaktens relation till MHS-Bostäder.

### *Revisionsrapport*

I en revisionsrapport den 7 april 2015 (dnr 32-2014-0436) om Försvarsmaktens årsredovisning 2014 anges att MHS-Bostäder tilldelar personal vid Försvarsmakten lägenheter efter Försvarsmaktens anvisningar. Hyran för lägenheterna betalas på tre olika sätt. Hyran för lägenheterna kan faktureras Försvarsmakten eller betalas av den anställde som utlägg som sedan ersätts av Försvarsmakten. Hyran kan även betalas direkt av den anställde till stiftelsen. I de två första situationerna är Försvarsmakten som arbetsgivare ansvarig för att arbetsgivaravgifter beräknas på ett korrekt bostadsförmånsvärde. I de fall försvarsmaktsanställda blir tilldelade hyresavtal och betalar hyran direkt till stiftelsen ligger ansvaret för att eventuella bostadsförmåner hanteras på ett skattemässigt korrekt sätt på stiftelsen. Granskningen visade enligt rapporten att Försvarsmakten saknar en samlad bild över hur anställda inom myndigheten anvisats lägenheter. Detta innebär att myndigheten riskerar att inte ha tillräcklig insyn i verksamheten för att kunna bedöma om korrekta bostadsförmånsvärden påförs den berörda personalen. Riksrevisionen rekommenderar Försvarsmakten att säkerställa att myndigheten har kontroll över vilka lägenheter som anvisats personal samt hyressättningen för dessa så att eventuella förmånsvärden gentemot anställda kan beräknas korrekt.

Vidare anges i rapporten att hyresnivån på stiftelsens lägenhetsbestånd enligt stiftelsens årsredovisning för 2013 är lägre än ”allmännyttans nivå” i centrala Stockholm. Samtidigt ersätter Försvarsmakten stiftelsen för ”allmänna administrationskostnader” en gång per år, tomställda lägenheter

och renoveringskostnader. Fakturan som avser bostadsförmedlingstjänster och administrationskostnader för 2014 uppgick till ca 6,8 miljoner kronor. Försvarsmakten har inte kunnat svara på frågan om hur myndigheten säkerställer att det fakturerade beloppet är rimligt och i enlighet med avtalet dem emellan.

Av faktureringen bedömde Riksrevisionen att minst 4 miljoner kronor utgör verksamhetsstöd till stiftelsen. Utbetalningarna avser ersättning för tomställda lägenheter, del av stiftelsens administrationskostnader samt reparationskostnader för lägenheter. Myndigheter får enligt Riksrevisionen inte lämna verksamhetsbidrag till externa organisationer som finansieras från anslaget utan regeringens explicita tillåtelse. Riksrevisionen rekommenderade Försvarsmakten att se över de överenskommelser som finns med MHS-Bostäder för att säkerställa att de transaktioner som sker gentemot stiftelsen är i enlighet med anslagets tillåtna användningsområde.

Riksrevisionen uppmärksammar också att stiftelsen säljer bostadsförmedlingstjänster men att det inte framgår hur stor del som avser bostadsförmedlingstjänster i avtalet mellan stiftelsen och Försvarsmakten. Riksrevisionen bedömer att ersättningen för denna tjänst under 2014 översteg gränsen för direktupphandling.

### *Budgetpropositionen för 2016*

I budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1 utg.omr. 6 s. 49 f.) anför regeringen att Riksrevisionen i sin granskning har gjort iakttagelser som resulterat i ett antal rekommendationer till Försvarsmakten. Dessa iakttagelser visar på brister i bl.a. kontroll gentemot stiftelsen. Vidare anför i propositionen att regeringen har uppmärksammat Riksrevisionens iakttagelser och myndighetens bedömning när det gäller rekommendationer och förbättringar av den interna styrningen och kontrollen. Regeringen kommer i dialog med Försvarsmakten att fortsätta följa myndighetens arbete med att komma till rätta med bristerna.

### *Vårändringsbudgeten för 2017*

I proposition 2016/17:99 Vårändringsbudget för 2017 anför regeringen bl.a. följande:

Staten genom Fortifikationsverket äger en fastighet på Jungfrugatan i Stockholm med fastighetsbeteckning Stockholm Svea Artilleri 2. På fastigheten, som är upplåten med tomträtt till Stiftelsen MHS-Bostäder, har stiftelsen uppfört en byggnad med hyresbostäder och lokaler för förskole- och affärsverksamhet.

En ansökan har kommit in till regeringen om att överlåta fastigheten till Stiftelsen MHS-Bostäder. Ur ett statligt perspektiv finns det inte något behov av att framöver äga fastigheten. En värdering av fastigheten gjordes i mars 2016 utifrån fastighetens s.k. friköpspris. Vid denna värdering bedömdes fastighetens friköpspris uppgå till 98 000 000 kronor. Värderingen är baserad på de riktlinjer för friköp som används i Stockholms kommun. Med hänsyn till fastighetens värde krävs riksdagens

godkännande för en försäljning enligt 8 kap. 2 § budgetlagen (2011:203). Inför en försäljning kommer en ny värdering av fastigheten göras.

Regeringen föreslår mot denna bakgrund att riksdagen godkänner att regeringen genom försäljning överlåter fastigheten Stockholm Svea Artilleri 2 i Stockholm och att de direkta försäljningskostnader som uppkommer för staten får avräknas mot intäkterna från försäljningen.

Av utdrag ur protokollet vid regeringssammanträdet den 6 april 2017 framgår att statsminister Löfven samt statsråden Lövin, Wallström, Y. Johansson, M. Johansson, Baylan, Bucht, Regnér, Andersson, Hellmark Knutsson, Ygeman, A Johansson, Bolund, Damberg, Bah Kuhnke, Shekarabi, Fridolin, Wikström, Eriksson, Linde, Skog och Ekström var närvarande när propositionen beslutades.

Propositionen bereds av finansutskottet.

### *Svar på skriftliga frågor*

Den 24 februari 2016 svarade försvarsminister Peter Hultqvist på en skriftlig fråga om tillgången till bostäder för försvarsanställda (fr. 2015/16:819). I svaret anfördes följande:

Jan R Andersson har frågat mig hur jag avser att verka för att använda de goda exempel och förslag som finns för att förbättra de försvarsanställdas bostadssituation?

Tillgången till bostäder för Försvarsmaktens personal är en viktig fråga, inte minst för möjligheten att rekrytera och behålla gruppbefäl, soldater och sjömän. Försvarsmakten förväntas vara en attraktiv arbetsgivare och då är boendefrågan en viktig del i sammanhanget.

Försvarsmakten arbetar aktivt med frågan om boende för sina anställda och har ett gott samarbete med Stiftelsen MHS-Bostäder. Stiftelsen utför ett värdefullt arbete i detta sammanhang. De bostäder som förra året invigdes i Kungsängen utgör ett gott exempel på detta. Regeringen har självfallet ett intresse av att lyfta fram goda exempel på hur man kan lösa bland annat försvarsanställdas bostadssituation. Ett annat gott exempel är de regionala initiativ som tagits inom ramen för Försvarsmaktsråd, i samarbete mellan kommuner, förband, myndigheter och andra aktörer.

Försvarsminister Peter Hultqvist svarade den 2 mars 2016 på en skriftlig fråga om hans bostad i Militärhögskolans bostadsstiftelse (fr. 2015/16:839). I svaret anfördes följande:

Johan Hedin har, med hänvisning till bland annat uppgifter i media om den bostad jag hyr i Stockholm och vikten av saklighet och objektivitet vid beslutsfattande, frågat mig vilka åtgärder och ställningstaganden det av honom anförda föranleder från min sida.

Som medlem i regeringen har jag alltid att förhålla mig till de regler som gäller, däribland reglerna om jäv. Johan Hedins fråga föranleder således inga särskilda åtgärder eller ställningstaganden från min sida.

### *Gällande ordning*

#### **Regeringsformens bestämmelser om bisysslor**

Enligt 6 kap. 2 § andra stycket regeringsformen får statsråd inte inneha någon anställning. Han eller hon får inte heller inneha uppdrag eller utöva någon

verksamhet som kan rubba förtroendet för honom eller henne. Före 2011 utgjorde paragrafen 6 kap. 9 §. I den paragrafen angavs att statsråd inte fick ”utöva allmän eller enskild tjänst”, vilket ändrades till ”inneha anställning” (prop. 2009/10:80).

I förarbetena till bestämmelsen uttalade departementschefen (prop. 1973:90 s. 283 f.) att ytterligare kompetensvillkor för statsråd inte behövde anges i regeringsformen. Ett par remissinstanser hade efterlyst att sådana skulle anges där. Enligt departementschefen låg det uppenbarligen i högsta grad i regeringens eget intresse att dess medlemmar har sådana egenskaper att de får förtroende i riksdagen och hos allmänheten. Av dessa skäl kunde man ifrågasätta behovet av föreskrifter om att statsråd inte fick utöva tjänst eller inneha uppdrag av visst slag m.m. Departementschefen ville emellertid inte bestrida att bestämmelser av denna art kunde ha ett värde. Bestämmelsernas syfte var i första hand att värna om statsrådstjänstens integritet, men den kunde också motiveras av önskemålet att ett statsråd inte skulle splittra sina krafter. Det fick enligt departementschefen från fall till fall bedömas om det rubbade förtroendet för ett statsråd om han eller hon innehade ett visst uppdrag eller utövade en viss verksamhet. I allmänhet torde gälla att det var olämpligt att ett statsråd hade uppdrag inom bolag, föreningar eller inrättningar, vars verksamhet huvudsakligen har ekonomiskt syfte. Att undantagslöst upprätthålla en sådan regel lät sig enligt departementschefen emellertid inte göras. Å andra sidan kunde också innehav av uppdrag av annat slag ha menlig inverkan på förtroendet för den som utövar statsrådstjänst.

### **Bestämmelser om jäv**

Utöver bestämmelsen i 6 kap. 2 § regeringsformen saknas bestämmelser om jäv för statsråd. Förvaltningslagen (1986:223) och dess regler om jäv gäller formellt inte vid handläggningen av sådana ärenden som beslutas vid ett regeringssammanträde. I Statsrådsberedningens riktlinjer (Ds 1998:52 s. 77) anges att om någon av de situationer som beskrivs i 11 § förvaltningslagen (1986:223) gäller för ett statsråd bör ett sådant statsråd inte föredra ett ärende eller delta i avgörandet av ett regeringsärende. I Statsrådsberedningens skrift Förvaltningslagens tillämpning hos regeringen (s. 45–47) och i en promemoria från Statsrådsberedningen (SB PM 1987:2, reviderad 1998-06-30) lämnas bl.a. följande råd när det gäller jäv vid regeringssammanträden. Det är ett statsråds skyldighet att förvissa sig om att det vid ett visst regeringssammanträde inte kommer upp ärenden som statsrådet i ett annat sammanhang befattat sig med eller i vilka statsrådet av andra orsaker är att anse som jävig.

I Regeringskansliets etiska riktlinjer beslutade den 15 april 2014 anges att ett klart fall av jäv är bl.a. att någon själv eller någon närstående är sökande i ärendet eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för någon eller någon närstående. Andra situationer som kan medföra att någon är jävig är att det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för någons opartiskhet i ärendet, t.ex. att någon är vän eller ovän med den som är part eller intressent i ärendet, ekonomiskt

beroende av en part eller intressent eller engagerad i saken på ett sådant sätt att misstanke lätt kan uppkomma om att det brister i förutsättningarna för en opartisk bedömning.

I en utfrågning i ett granskningsärende våren 2007 (bet. 2006/07:KU20 s. 58 f.) redogjorde rättschefen i Statsrådsberedningen för arbetet inom Regeringskansliet med jävsfrågor och för de jävsbestämmelser som är aktuella att tillämpa i regeringsarbetet.

Rättschefen anförde bl.a. att förvaltningslagens jävsbestämmelser tillämpas analogt och att dessa bestämmelser tar sikte på konkreta ärenden, inte på faktiskt handlande. Sakägarjävet är det som man främst tittar på, därefter kommer man in på frågor om intressejäv och den s.k. generalklausulen. Det kan röra sig om intressejäv om ett ärendes utgång kan medföra synnerlig nytta eller skada för statsrådet eller någon närstående. Det gäller framför allt när ett statsråd har en stor aktiepost i ett bolag, bolaget är part i ärendet och ärendets utgång inte är av ringa betydelse för bolaget. En liten aktiepost i ett bolag som är part i ärendet grundar enligt litteraturen i allmänhet inte jäv. I generalklausulen föreskrivs att det kan röra sig om jäv om det i övrigt, alltså när de andra jävsbestämmelserna inte är tillämpliga, finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till beslutsfattarens opartiskhet i ärendet. Det ska då vara något mer påtagligt som gör att man landar i den bedömningen. I litteraturen sägs att det kan vara sådant som att någon är uppenbart ovän med den som är part i ärendet eller att man är ekonomiskt beroende av en part i ärendet.

I fråga om rutinerna hänvisade rättschefen inledningsvis till den överenskommelse som träffats mellan statsråden och som innebär att de ska anmäla värdepappersinnehav och ändringar i innehavet. Anmälningarna görs till rättschefen i Statsrådsberedningen. De kommer oftast till henne från expeditions- och rättscheferna vid departementen. Ibland kommer de direkt från statsråden, ibland direkt från exempelvis en förvaltare. Det är framför allt expeditions- och rättscheferna på departementen som känner till vad statsråden har för innehav. Expeditions- och rättscheferna har också tillgång till den samlade förteckningen över samtliga statsråds värdepappersinnehav. Prövningen av jäv i ett ärende påbörjas därför när beredningen av ärendet börjar.

Vidare anförde rättschefen bl.a. att alla departement inför regerings-sammanträdena lämnar sina ärendeförteckningar till Statsrådsberedningen. Rutinen är sedan en längre tid tillbaka sådan att rättschefen går igenom alla ärendeförteckningar och jämför dem med innehavsförteckningen för att ytterligare säkerställa att jävsfrågor beaktas, men det är sällan frågan om jäv dyker upp först i detta läge. De tillfällen när frågan om jäv uppmärksammas sker det ofta genom att en rätts- eller expeditionschef hör av sig till rättschefen i Statsrådsberedningen och säger att han eller hon har ett ärende som ska upp nästa vecka eller den här veckan där en jävsfråga kan vara aktuell. Man är givetvis i arbetet ute på departementen uppmärksam på dessa frågor.



Rättschefen anförde också att om det först vid den genomgång som rättschefen i Statsrådsberedningen gör upptäcks att det kan vara fråga om jäv, gäller enligt de rutiner som gällt åtminstone sedan ett par år att i första hand berörda expeditions- och rättschefer kontaktas. Om man vid sådana kontakter gör bedömningen att det är ett beslut som statsrådet inte ska delta i är det i första hand respektive rätts- och expeditionschef som talar med sitt statsråd, inte rättschefen i Statsrådsberedningen. Om man i en sådan dialog kommer fram till att ett visst statsråd inte ska delta i beslutet underrättas statsministern eller annan ordförande vid regeringssammanträdet om förhållandet före sammanträdet. Att statsrådet inte deltar i just det beslutet framgår av protokollet. Om man inom ramen för övervägandena i stället kommer fram till att det inte är fråga om jäv utan att statsrådet kan delta i beslutet görs det ingen särskild anteckning om det.

### **Förvaltningslagens regler om jäv**

I förvaltningslagen finns regler om jäv inom statsförvaltningen. Av 11 § första stycket 1 förvaltningslagen framgår att den som ska handlägga ett visst förvaltningsärende är jävig om saken angår honom eller henne själv eller hans eller hennes make, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom eller henne själv eller någon närstående. Av 11 § första stycket 2 följer att den som ska handlägga ett ärende är jävig om han, hon eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång. I 11 § första stycket 5 anges att den som ska handlägga ett ärende är jävig om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för hans opartiskhet.

### *Tidigare granskning*

Våren 1998 (bet. 1997/98:KU25 s. 155) granskade utskottet statsminister Göran Perssons lån av ett hus i Spanien. Av utredningen framgick att statsministern under ett antal s.k. rekreationsdagar i juli 1997 kostnadsfritt fått låna en villa i närheten av Malaga. Ägare till villan var en spansk medborgare med affärsmässig koppling till SKF:s och Atlas Copcos spanska dotterbolag. Såsom Etikkommittén uttalat, vilket också har stöd i förarbetena till lagstiftningen om mutbrott, gällde det enligt utskottet för regeringens ledamöter att iaktta ett betydande säkerhetsavstånd till gränsen mellan vad som är tillbörligt och otillbörligt när det gäller mottagande av gåvor och förmåner. Detta gällde även i fråga om förmåner från utländska privata givare, vare sig de är fysiska eller juridiska personer. Skälet för denna restriktivitet är att allmänhetens förtroende för regeringens ledamöter annars kan rubbas. Det kunde emellertid, enligt utskottets mening, inte hävdas att förmånen i fråga haft samband med statsministerns tjänsteutövning. Någon kritik från konstitutionella utgångspunkter kunde därför inte riktas mot den dåvarande statsministern i detta ärende.

Under riksmötet 2005/06 granskade utskottet bl.a. statsminister Göran Perssons mottagande av ett hedersdoktorat (bet. 2005/06:KU20 s. 206 f.). Anmälan gällde om statsministern genom att acceptera ett hedersdoktorat vid Örebro universitet hade brutit mot bestämmelsen i 6 kap. 9 § regeringsformen. Utskottet redogjorde i betänkandet bl.a. för statsråd som tidigare utsetts till hedersdoktorer samt för bestämmelser och rutiner vid intressekonflikter och jäv för statsråd, för skyldigheten att anmäla värdepappersinnehav och för regler om bisysslor. Granskningen gav inte anledning till något uttalande av utskottet.

Konstitutionsutskottet har vid ett stort antal tillfällen granskat frågor om jäv för statsråd. Framför allt har denna granskning avsett frågor om aktieinnehav eller andra frågor om intressejäv eller tvåinstansjäv.

Under våren 2005 granskade utskottet försvarsminister Leni Björklunds handlande eller underlåtenhet att handla för att undvika att en jävssituation uppkom inom Försvarsdepartementet (bet. 2004/05:KU20 s. 118 f.). Frågan gällde en begäran från Försvarets materielverk om undantag från vissa lagregler om offentlig upphandling, som regeringen har möjlighet att besluta. Begäran avsåg ett medgivande om att verket bl.a. hos Kockums AB Karlskronavarvet skulle få upphandla vissa tjänster för marinens korvetter. Regeringen beslutade om det begärda medgivandet. Föredragande statsråd var Leni Björklund. Beslutet kontrasterades av en departementssekreterare, som var son till vice ordföranden i Kockums. I sitt ställningstagande uttalade utskottet följande:

Enligt utskottets mening är det mycket viktigt att jävsbestämmelserna följs i Regeringskansliet. Ingen skall delta i handläggningen av ett ärende om det finns omständigheter som riskerar kunna leda till att förtroendet till opartiskhet rubbas. För att förebygga risken för att jäv uppstår är det angeläget att Regeringskansliet bl.a. beaktar vikten av kunskaper i förvaltningsrätt i samband med rekrytering och erbjuder vidareutbildning i förvaltningsrätt. Det är otillfredsställande att beslut fattats i ett ärende som handlagts av en jävig tjänsteman. Med hänsyn till att försvarsministern inte kände till jävsförhållandet och inte heller hade skäl att anta att jäv förelåg när beslutet fattades i det aktuella ärendet kan hon emellertid inte kritiseras för att jäv förelåg. Enligt utskottets mening var det en lämplig åtgärd av försvarsministern att begära att chefer och handläggare på Försvarsdepartementet informeras om jävsbestämmelserna efter att händelsen blev känd för henne.

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

Bland annat hade föredragning och avstämningar skett med den ifrågavarande statssekreteraren inför de informella mötena med

kommissionen, inför arbetet med och remitteringen av departementspromemorian Nya villkor för presstödet (Ds 2008:25) samt inför och under beredningen av de ställningstaganden till förslagen i promemorian som regeringen redovisade i budgetpropositionen för 2009.

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

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

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

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

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

### *Promemorior från Regeringskansliet*

Genom en skrivelse den 24 januari 2017 till Regeringskansliet begärde utskottet svar på följande frågor:

- Vilka regler och rutiner tillämpas av regeringen för att identifiera och förebygga att jävssituationer uppstår?
- Stämmer uppgifterna om att försvarsminister Peter Hultqvist hyr en lägenhet av Stiftelsen MHS-Bostäder? När ingicks i så fall hyresavtalet?
- Hur hög är hyran för lägenheten? Gjordes någon bedömning av om hyran var i nivå med hyran för andra motsvarande lägenheter i samma fastighet och av om den var i nivå med hyran för andra lägenheter – i andra fastigheter – som har motsvarande läge och standard?
- Gjordes det i samband med Peter Hultqvists hyresavtal med Stiftelsen MHS-Bostäder avseende en lägenhet någon bedömning av om bestämmelserna i 6 kap. 2 § regeringsformen kunde aktualiseras eller av om det kunde uppstå någon jävssituation? Om det gjordes någon sådan bedömning, vad var resultatet av bedömningen?
- Stämmer uppgifterna om att Stiftelsen MHS-Bostäder har begärt att regeringen avgör villkoren för ett planerat förvärv av fastigheter från Fortifikationsverket? Vilka beslut har i så fall fattats med anledning av denna begäran? Har försvarsminister Peter Hultqvist deltagit i några beslut eller beredningsåtgärder med anledning av stiftelsens begäran? Om så varit fallet, har frågor om jäv aktualiserats?
- Har Peter Hultqvist i övrigt under sin tid som försvarsminister fattat något beslut eller deltagit i beredningen i någon typ av ärenden (regeringskansli-ärende och regeringsärende) som direkt avser eller har initierats av Stiftelsen MHS-Bostäder? Om ja, vilka ärenden gäller det och under vilken period? Har frågor om jäv aktualiserats?
- Har regeringen eller Regeringskansliet följt upp eller vidtagit någon annan åtgärd med anledning av de iakttagelser som nämns ovan som Riksrevisionen har gjort i sin revisionsrapport Försvarsmaktens årsredovisning 2014?
- Vilka upplysningar och kommentarer i övrigt ger anmälningarna och denna promemoria anledning till?

Som svar fick utskottet den 14 februari 2017 två promemorior upprättade inom Försvarsdepartementet och Finansdepartementet (bilaga A4.2.2).

I promemorian från Försvarsdepartementet anförs att det i förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om jäv. Trots att regeringen inte är en förvaltningsmyndighet i förvaltningslagens mening är det viktigt att

regeringen i förvaltningsärenden följer de principer som lagen ger uttryck för. För regeringskansliärenden är förvaltningslagens bestämmelser om jäv direkt tillämpliga. Alla inom Regeringskansliet ska därmed beakta bestämmelserna i 11 § förvaltningslagen om jäv. Frågor om jäv och andra intressekonflikter eller risk för sådana situationer behandlas bl.a. i Regeringskansliets etiska riktlinjer (FA2014/534/JA, RK § 45). Riktlinjerna gäller för alla som arbetar inom Regeringskansliet. I Information för politiker i Regeringskansliet (den s.k. politikerhandboken) finns kortfattad information om bl.a. jäv. Regeringskansliet har som rutin att överlämna politikerhandboken till politiker i samband med tillträdet. Vägledning för att identifiera och förebygga att jävssituationer uppstår finns även i Statsrådsberedningens promemoria SB PM 1987:2 (reviderad 1998-06-30) Jäv och bisysslor i tjänsten som statsråd och i Statsrådsberedningens promemoria Förbud mot insiderhandel och skyldighet att anmäla innehav av finansiella instrument (SB PM 2014:4). Rättschefen i Statsrådsberedningen har vidare i samband med konstitutionsutskottets granskning våren 2007 redogjort för de rutiner som i huvudsak tillämpas inför regeringssammanträdena för att undvika jäv och intressekonflikter (bet. 2006/07:KU20 s. 58). Dessa rutiner gäller fortfarande i allt väsentligt.

Vidare anförs i promemorian att ansvaret för att hitta ett boende ligger på det enskilda statsrådet. Regeringskansliet har inga lägenheter till sin disposition. Efter regeringsskiftet 2014 var det flera statsråd som behövde en bostad. I några fall kunde Regeringskansliet bidra med information om olika bostadslösningar. Vad gäller MHS-Bostäder så har det förekommit tidigare att statsråd hyrt lägenhet av stiftelsen. Om statsråden ansöker om ersättning i enlighet med bestämmelserna i lagen (1991:359) om arvoden och ersättning till statsråden m.m. lämnas vissa uppgifter in till Regeringskansliet i ansökningsärendet.

I promemorian anförs att vad gäller Peter Hultqvist beslutade förvaltningschefen den 3 mars 2015 om avlöningsförstärkning och ersättning för logikostnad. Av ansökan framgår att Peter Hultqvist fr.o.m. den 1 januari 2015 hyr en lägenhet av Stiftelsen MHS-Bostäder till en kostnad om 10 299 kronor per månad. Vid ansökan om ersättning prövar Regeringskansliet endast frågan om rätt till ersättning och ersättningens storlek. Regeringskansliet gör ingen prövning av hyresavtalet i sig då det är en fråga mellan hyresgästen och hyresvärden. Det görs inte heller någon bedömning av framtida risk för jäv när ansökan prövas. Bedömningen av om det är fråga om en jävssituation görs i samband med beredning och beslut i förekommande ärenden.

Vidare anförs i promemorian att Peter Hultqvist under sin tid som försvarsminister inte fattat något beslut eller deltagit i beredningen av något regeringsärende eller regeringskansliärende som har initierats av Stiftelsen MHS-Bostäder. Han har inte heller deltagit i beslut eller beredningsåtgärd i något ärende som rör frågan om Stiftelsen MHS-Bostäders förvärv av fastigheter från Fortifikationsverket.

Det anförs att Finansdepartementet i sin svarspromemoria redogör för ärenden vid det departementet som rör bl.a. överlåtelse av fastigheter till

Stiftelsen MHS-Bostäder. Därutöver har följande ärenden som direkt avser Stiftelsen MHS-Bostäder och som har handlagts av Regeringskansliet under Peter Hultqvists tid som försvarsminister kunnat identifieras. Samtliga ärenden är avslutade.

#### **Fö2013/00889/MFI**

I akten finns samlat ett antal skrivelser från Stiftelsen MHS-Bostäder där stiftelsen redogör för sin syn på frågan om stiftelsens eventuella förvärv av fastigheterna Svea Artilleri 2, Smyrna 3 och Ryttmästaren 14 från Fortifikationsverket. Akten innehåller även ett antal handlingar från Försvarsmakten och Fortifikationsverket som myndigheterna skickat till Försvarsdepartementet som orientering i samma fråga. Två av handlingarna i akten har inkommit efter det att Peter Hultqvist tillträtt som försvarsminister. Vad Stiftelsen MHS-Bostäder anfört i sina skrivelser har inte ansetts föranleda något beslut av regeringen eller Regeringskansliet. Den 22 december 2016 beslutade en tjänsteman vid Försvarsdepartementet att avsluta ärendet genom att lägga det till handlingarna. Peter Hultqvist har inte deltagit i något beslut eller i någon beredningsåtgärd i ärendet.

#### **Fö2015/00553/MFI**

I akten ingår Riksrevisionens revisionsrapport med anledning av Försvarsmaktens årsredovisning 2014. Ärendet skrevs av mot budgetpropositionen för 2016.

#### **Fö2015/00841/MFI**

I akten ingår en handling från Försvarsmakten till Riksrevisionen om Riksrevisionens iakttagelser i revisionsrapporten med anledning av Försvarsmaktens årsredovisning 2014. Ärendena skrevs av mot budgetpropositionen för 2016. Dessutom har Peter Hultqvist svarat på två riksdagsfrågor som rör Stiftelsen MHS-Bostäder (Fö2016/00255/RS och Fö2016/00228/MFI).

Vidare anförs i promemorian att Försvarsdepartementet fortlöpande följer upp Försvarsmaktens arbete med intern styrning och kontroll. Departementet har uppmärksammat Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer till Försvarsmakten i den rapport som konstitutionsutskottet refererar till. Departementet har tagit del av Försvarsmaktens skrivelse till Riksrevisionen den 1 juni 2015 där Försvarsmakten redogör för vilka åtgärder som myndigheten avser att vidta med anledning av rekommendationerna. Vid den årliga myndighetsdialogen mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten som genomfördes den 23 juni 2015 var också en av agendapunkterna vilka åtgärder som myndigheten vidtagit och planerade att vidta för att stärka den interna styrningen och kontrollen, bl.a. med hänvisning till Riksrevisionens påpekanden i sina revisionsrapporter. Försvarsdepartementet fortsätter att följa Försvarsmaktens arbete med intern styrning och kontroll.

I promemorian från Finansdepartementet anförs att departementet ansvarar för följande ärenden som rör Stiftelsen MHS-Bostäder.

**Fi2015/00121/SFÖ och Fi2015/00154/SFÖ**

Ärendena rör framställningar från Försvarsmakten om bl.a. överlåtelse av tre av statens fastigheter i Stockholm (Svea Artilleri 2, Smyrna 3 och Rytmmästaren 14) från Fortifikationsverket till Stiftelsen MHS-Bostäder. Fastigheterna är upplåtna med tomträtt till stiftelsen. Båda ärendena har tidigare handlagts av Försvarsdepartementet men överlämnades till Socialdepartementet i februari 2012 respektive juni 2014 före det att Peter Hultqvist tillträdde som försvarsminister. Sedan januari 2015 handläggs ärendena av Finansdepartementet, till vilket Fortifikationsverket numera hör. Ärendena är under beredning. Peter Hultqvist har inte deltagit i beredningen. Några beslut i ärendena har inte fattats.

**Fi2016/02693/SFÖ**

Fortifikationsverket lämnade i juli 2016 in en hemställan till Finansdepartementet om att få avyttra fastigheten Svea Artilleri 2 till Stiftelsen MHS-Bostäder. Enligt hemställan har fastigheten ett sådant värde att det enligt 8 kap. 2 § budgetlagen (2011:203) krävs riksdagens godkännande för en försäljning. Ärendet är under beredning. Peter Hultqvist har inte deltagit i beredningen. Något beslut i ärendet har inte fattats.

*Utfrågning med försvarsminister Peter Hultqvist*

Utskottet höll den 25 april 2017 en utfrågning med försvarsminister Peter Hultqvist (bilaga B6).

Vid utfrågningen anförde Peter Hultqvist inledningsvis att han, när han blev utsedd till statsråd, var tvungen att lämna den lägenhet som riksdagen hade ställt till förfogande. Han blev uppmanad av Regeringskansliet att kontakta Stiftelsen MHS-Bostäder, som han förstått hade hyrt ut lägenheter till statsråd tidigare, bl.a. till den förra finansministern Anders Borg. Peter Hultqvist tecknade kontrakt den 19 november 2014. Samma dag avstod han från besittningsrätten. Han hyr lägenheten sedan den 1 januari 2015 till en kostnad av 10 299 kronor per månad. Numera uppgår hyran till 10 808 kronor per månad. Den beskattade ersättning för dubbelt boende som han får för logikostnader är beviljad enligt gällande regelverk. Han har sin fasta bostad i Borlänge, där han är folkbokförd. Vidare anförde Peter Hultqvist att det av det skriftliga underlag som lämnats till utskottet framgår att han inte fattat något beslut eller deltagit i beredning av något regeringsärende som initierats av MHS-Bostäder. Han har heller inte deltagit i beredning eller beslut om MHS-Bostäders förvärv av fastigheter från Fortifikationsverket. Det är dessutom Finansdepartementet som ansvarar för det sistnämnda ärendet. Detta framgår också av de skriftliga svaren till utskottet och bekräftas av Finansdepartementets egen redogörelse i sammanhanget.

Som svar på en fråga bl.a. om det fanns ett samband mellan utnämningen av Jan Salestrand till statssekreterare och statsrådets hyreskontrakt svarade Peter Hultqvist att Jan Salestrand avslutade sitt uppdrag i stiftelsen den 30

september 2014 och att Jan Salestrand över huvud taget inte har varit inblandad i denna fråga, och Peter Hultqvist har inte haft några som helst diskussioner med honom om detta.

Vidare anförde Peter Hultqvist som svar på frågor följande. Han konstaterade att han inte hade deltagit i några beredningar eller beslut som gällt något som har med MHS-Bostäder att göra under den tid som han har varit statsråd. Ärendet som gällde förvärv av fastigheter har hanterats av Finansdepartementet. Vad gällde hur kontakten med MHS-Bostäder knöts anförde Peter Hultqvist att han fick tips från Regeringskansliet om denna möjlighet med hänsyn till att det tidigare hade hyrts ut lägenheter där. Han tog själv kontakt med bostadsstiftelsens bostadsförmedling. Han var också där på ett personligt besök. Sedan erbjöds han en lägenhet – en studentbostad – på 20–25 kvadrat, men han sa att den aldrig skulle kunna fungera för hans del. Sedan väntade han, och då dök möjligheten till den lägenhet han hyr i dag upp. Vidare anförde Peter Hultqvist att han inte ansåg att det är olämpligt att han hyr lägenheten, och att stiftelsen tydligen inte heller anser att det finns någon olämplighet. Däremot finns det jävsregler, och det är sådant som man får förhålla sig till. När det gällde hyresnivån anförde Peter Hultqvist att han inte har sett någon anledning att göra några bredare analyser av eller jämförelser med andrahandsuthyrning i närområdet, utan han har skrivit på ett hyreskontrakt enligt det som stiftelsen har presenterat för honom.

Vidare anförde Peter Hultqvist att frågan om iakttagelserna i rapporten från Riksrevisionen hanterades i myndighetsdialogen som vid det tillfället sköttes av statssekreterare Jan Salestrand. Det var en genomgång av vilka åtgärder som myndigheten vidtagit och planerat att vidta för att stärka den interna styrningen och kontrollen, bl.a. med hänvisning till Riksrevisionens påpekande i deras revisionsrapporter.

Vad gäller frågor om ärendena om framställningar från Försvarsmakten om bl.a. överlåtelse av vissa fastigheter hänvisade Peter Hultqvist till de skriftliga svaren på utskottets frågor och uppgav att det hade fattats beslut i samband med att regeringen hanterade vårändringsbudgeten. Han hade inte deltagit i det beslutet.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet noterar att den lägenhet som försvarsministern hyr ägs av en militär stiftelse. Styrelsen för stiftelsen utses av chefen för Försvarsmakten.

Utskottet förutsätter att de rutiner som finns för att förebygga risken för att jäv uppkommer vid regeringsbeslut följs. Utredningen i ärendet visar inte att det förekommit några brister i detta hänseende vad gäller försvarsministern.

Av utredningen i ärendet framgår att statssekreteraren vid Försvarsdepartementet ansvarade för myndighetsdialogen med Försvarsmakten med anledning av revisionsrapporten från april 2015. I rapporten berörs frågor om relationen mellan Försvarsmakten och Stiftelsen MHS-Bostäder. Statssekreteraren var tidigare anställd i Försvarsmaktens ledning och



dessutom styrelseledamot i stiftelsen. Utskottet anser att lämpligheten i att statssekreteraren gavs ansvaret för myndighetsdialogen med Försvarsmakten i frågor som gällde relationen mellan Försvarsmakten och Stiftelsen MHS-Bostäder kan ifrågasättas.

Utifrån de frågor som väckts i granskningen anser utskottet att det kan finnas skäl för regeringen att överväga behovet av att tillhandahålla bostäder, och i så fall på vilket sätt, åt statsråd som inte är bosatta i Stockholmsområdet.

### 4.3 Fråga om försök att påverka programinnehållet i Sveriges Television

#### Ärendet

##### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2088-2015/16), *bilaga A4.3.1*, begärs det att utskottet granskar Utbildningsdepartementets agerande i kontakten med en journalist vid Sveriges Television (SVT) och utbildningsminister Gustav Fridolins ansvar för detta agerande.

Anmälaren framhåller att enligt uppgifter i medierna har en chefstjänsteman i utbildningsminister Gustav Fridolins politiska stab försökt att påverka en journalist vid SVT i dennes journalistiska arbete på ett otillbörligt sätt.

Enligt anmälaren ringde journalisten upp tjänstemannen med anledning av en planerad tv-intervju med miljöpartisten Jabar Amin om hur han ansåg att partiledningen för Miljöpartiet de gröna (Miljöpartiet) hade hanterat partikollegorna Mehmet Kaplans och Yasri Khans avhopp. Anmälaren framhåller att tjänstemannen under telefonsamtalet försökte få journalisten att i den kommande intervjun avstå från att ta upp Mehmet Kaplans avhopp. När tjänstemannen inte fick gehör för detta uppgav han enligt anmälaren att de under dagen skulle ”knåda” Jabar Amin så att Amin inte skulle vara särskilt kritisk under intervjun.

##### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Utbildningsdepartementet, *bilaga A4.3.2*. Utskottet har hållit en utfrågning med utbildningsminister Gustav Fridolin, *bilaga B5*.

#### Utredning i ärendet

##### *Bakgrund*

Den 20 april 2016 publicerades en artikel på SVT:s webbplats med rubriken *Så försökte Miljöpartiet utöva påtryckningar mot Aktuellt*. Av artikeln framgår att riksdagsledamoten och miljöpartisten Jabar Amin samma dag skulle

medverka i tv-programmet Aktuellt och att han skulle intervjuas om partiledningens hantering av Mehmet Kaplans avhopp som bostads- och stadsutvecklingsminister och Yasri Khans avhopp som ledamot i Miljöpartiets partistyrelse. Enligt artikeln var Jabar Amin starkt kritisk till hur partiledningen hade hanterat avhopp. Med anledning av den inplanerade intervjun med Jabar Amin tog företrädare för tv-programmet kontakt med planeringschefen vid Utbildningsdepartementet för att bjuda in någon från Miljöpartiets ledning till tv-programmet för att bemöta kritiken från Jabar Amin. Planeringschefen tjänstgjorde enligt artikeln vid den aktuella tidpunkten även som presskontakt för Miljöpartiets språkrör. I artikeln finns intervjuer med företrädaren för tv-programmet och tjänstemannen vid Utbildningsdepartementet.

Företrädaren för tv-programmet uppgav bl.a. följande. Mot slutet av telefonsamtalet sade tjänstemannen: ”Du kan inte tänka dig att steka den där delen om Kaplan?” På fråga vad han menade svarade tjänstemannen: ”Om ni låter bli att prata om Kaplan skulle du kunna få några tunga namn inom partiet som är kritiska mot att Khan varit nominerad.” När journalisten inte nappade på erbjudandet uppgav tjänstemannen: ”Okej, men du ska veta att vi kommer att knåda Jabar Amin under dagen. Han kommer inte att vara särskilt kritisk hos er.” Tjänstemannen vid Utbildningsdepartementet uppgav att han inte kände igen att han skulle ha ”erbjudit Aktuellt kritiska namn mot Khan i utbyte mot att slopa diskussionen om Kaplan”. I övrigt kunde han inte redogöra för samtalet. Han uppgav vidare att han inte kunde kommentera exakt hur orden föll. På frågan om han hade försökt utöva påtryckningar för att tysta ned kritiken mot Kaplan uppgav han att ett sådant agerande är främmande för honom.

Senare samma dag publicerades på SVT:s webbplats en artikel med rubriken *Efter påtryckningen – nu stängs han av*. Enligt artikeln tjänstgjorde den aktuella tjänstemannen dels som planeringschef i Utbildningsdepartementet, dels som tillfällig presskontakt för Miljöpartiets två språkrör. Det framgick vidare av artikeln att språkrören med anledning av rapporteringen om tjänstemannens kontakter med företrädare för tv-programmet Aktuellt hade kallat till sig tjänstemannen för att diskutera det inträffade och att tjänstemannen tagits ur tjänst och tills vidare inte arbetade som vare sig tillfällig presskontakt för Miljöpartiet eller planeringschef i Utbildningsdepartementet.

### *Gällande ordning*

#### **Konstitutionsutskottets granskning**

Konstitutionsutskottets granskning ska enligt 13 kap. 1 § regeringsformen (RF) avse statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Uttrycket tjänsteutövning är inte begränsat till statsrådets position som medlemmar av regeringen (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012,

s. 581). Utskottet kan även granska deras beslut och åtgärder i rollen som statsminister, departementschef eller statsråd. Statsrådets handlande utanför tjänsten är inte föremål för utskottets granskning, vilket innebär att det kan finnas gränsdragningsproblem främst i förhållande till ett statsråds roll som partipolitiker.

### **Yttrandefrihetsgrundlagen**

Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) reglerar skyddet för yttrandefrihet i radio, television, filmer, videogram och ljudupptagningar m.m. Lagen bygger på samma grundsatser som tryckfrihetsförordningen. Detta innebär bl.a. att censurförbud och etableringsfrihet i princip gäller också för de medier som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen.

Enligt 1 kap. 3 § första stycket YGL får det inte förekomma att något som är avsett att framföras i ett radioprogram eller en teknisk upptagning först måste granskas av en myndighet eller något annat allmänt organ. Inte heller är det tillåtet för myndigheter och andra allmänna organ att utan stöd i yttrandefrihetsgrundlagen på grund av det kända eller väntade innehållet i ett radioprogram eller en teknisk upptagning förbjuda eller hindra dess offentliggörande eller spridning bland allmänheten.

Av 3 kap. 1 § första stycket YGL följer att varje svensk medborgare och svensk juridisk person har rätt att sända radioprogram genom tråd (kabel). Rätten att sända radioprogram på annat sätt än genom tråd får enligt 3 kap. 2 § YGL regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor att sända. Det allmänna ska eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidast möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet. Enligt 1 kap. 1 § tredje stycket YGL gäller det som sägs om radioprogram även bl.a. program i television.

Bestämmelser om tillstånd och villkor för sändningar finns i radio- och tv-lagen (2010:696). Regeringen ger enligt 4 kap. 3 § tillstånd att sända tv om sändningsverksamheten finansieras med radio- och tv-avgiften. I lagen finns en möjlighet för regeringen att i samband med att tillstånd ges bestämma villkor för sändningarna. Tillstånd att sända tv får förenas med en rad villkor som anges i 4 kap. 8–11 §§.

Enligt 3 kap. 4 § YGL avgör den som sänder radioprogram självständigt vad som ska förekomma i programmen. Bestämmelsen innebär att krav på innehållet i vad som sänds kan ställas endast genom lag eller genom sådana tillståndsvillkor som får förekomma. På detta sätt utgör bestämmelsen om programföretags redaktionella självständighet ett uttryckligt skydd mot påtryckningar från det allmänna. Den är enligt motiven emellertid också avsedd att lämna utrymme för lagstiftning som syftar till att värna programföretags oberoende gentemot andra, t.ex. annonsörer (prop. 1990/91:64 s. 117).

Regeringen beslutade den 19 december 2013 om sändningstillstånd för Sveriges Television AB (SVT). Tillståndet trädde i kraft den 1 januari 2014 och gäller t.o.m. den 31 december 2019. Som villkor för sändningsrätten gäller

bl.a. att den ska utövas opartiskt och sakligt samt med beaktande av att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet ska råda i tv (13 §). SVT ska före sändning av program så noggrant som omständigheterna medger kontrollera sakuppgifter i programmet. Ämnesval och framställning ska ta sikte på vad som är relevant och väsentligt.

### **Regeringsarbetet**

Av 1 kap. 6 § RF följer att regeringen styr riket. Själva regeringsarbetet regleras närmare i 7 kap. RF. Bestämmelserna är avsiktligt knapphändert utformade. Enligt motiven 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.

I förordningen (1996:1515) 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 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 §§). Utbildningsminister Gustav Fridolin är chef för Utbildningsdepartementet.

Instruktionen 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 §). När det gäller Statsrådsberedningens ansvarsområden följer av bilagan att förvaltningsärenden som gäller regeringen och Regeringskansliet hör dit. Av bilagan framgår också till vilka departement myndigheter och andra organ hör. 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 §).

Regeringskansliet ska besluta de ytterligare föreskrifter som behövs för dess organisation och formerna för dess verksamhet (32 §). Sådana föreskrifter kan tas in i en arbetsordning för myndigheten eller i arbetsordningar för departementen. Av förordningen följer vidare att chefen för ett departement

får föreskriva eller för särskilda fall besluta om avvikelser från de bestämmelser om arbetsfördelningen i ett departement som finns i förordningen eller som har beslutats enligt 31 § (33 §).

### *Tidigare granskning*

#### **Statsråds agerande i förhållande till medieföretag**

Våren 2004 granskade konstitutionsutskottet den omständigheten att dåvarande statsministern i samband med TV4:s partiledardebatt 2002 i ett samtal med verkställande direktören för TV4 AB enligt denne tagit till en ton och ett ordval som ”var ett otvetydigt hot” (bet. 2003/04:KU20 s. 169 f.). Inför utskottet anförde statsministern att han säkerligen hade sagt vad han tyckt om själva debatten och valbevakningen men att han inte kunde minnas exakt hur orden fallit samt att han inte hade uttalat det som den verkställande direktören påstått. Utskottet konstaterade att det förelåg motstridiga uppgifter om vad som förevarit vid den för granskningen aktuella händelsen varför granskningen inte föranledde något uttalande från utskottets sida (s. 181). Utskottet anförde därutöver med hänvisning till 1 kap. 9 § RF att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet ska iakttas alla likhet inför lagen samt iakttas saklighet och opartiskhet. Om det allmänna har överskridit sin beslutanderätt, kan man tala om illojal maktanvändning.

När det gäller statsråds relationer med public service-företagen hänvisade utskottet till uttalanden från en tidigare granskning om att statsråden, vid sidan av det som förekommer inom ramen för formulerandet av företagens uppdrag, borde iakttas en hög grad av försiktighet så att det inte uppstår en risk för att företagets självständighet och oberoende rubbas eller deras granskade uppgift påverkas. Utskottet konstaterade att TV4, som ärendet gällde, i likhet med public service-företagen sänder program med stöd av tillstånd från regeringen. Som villkor också för TV4 gäller att sändningsrätten ska utövas opartiskt och sakligt samt att myndigheter, organisationer och företag som har inflytande på beslut som rör medborgarna ska granskas. Utskottet framhöll att alla som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen har att iakttas en hög grad av försiktighet när det gäller agerandet i förhållande till den som är föremål för en myndighets beslut. Med hänsyn till statsråds speciella ställning torde särskilda krav kunna ställas på regeringens ledamöter i iakttagandet av denna försiktighetsprincip. Genom att en sådan försiktighetsprincip iakttas värnas integriteten för såväl det offentliga organet i dess maktutövning som för den som är föremål för dess beslut.

Utskottet granskade under våren 2005 det förhållandet att dåvarande justitieministern gett sin pressekreterare i uppdrag att ringa till Sveriges Television för att lämna information om ett pågående gisslandrama (bet. 2004/05:KU20 s. 190 f.). Detta skedde samma dag som ett på förhand inspelat humorprogram med justitieministern som medverkande skulle sändas. Utskottet underströk vikten av att statsråd i kontakten med medieföretag inte

agerar så att den redaktionella självständigheten kan ifrågasättas (s. 196). Inte heller får åtgärden vara hindrande för offentliggörande eller spridning av framställningar i grundlagsskyddade medier, t.ex. tv-program. Vad som framkommit i ärendet gav emellertid inte stöd för påståendet att den redaktionella självständigheten trätts förnär eller att någon hindrande åtgärd i yttrandefrihetsgrundlagens mening förekommit.

Våren 2011 granskade utskottet om det från Utbildningsdepartementets sida hade varit fråga om försök att påverka programinnehållet i Sveriges Television (bet. 2010/11:KU20 s. 215 f.). Enligt anmälaren hade pressekreteraren vid departementet begärt att ett inslag med utbildningsministern i ett tv-program skulle klippas om. Utskottet konstaterade i sitt ställningstagande att som granskningen visade är kontakter med massmedierna ett naturligt inslag i arbetet i Regeringskansliet och att kontakterna ofta är inriktade på kontroll av faktauppgifter eller på att Regeringskansliet ges tillfälle att förbereda sig inför ett inslag som rör regeringen (s. 222). Sådana kontakter fyller enligt utskottet en viktig funktion. Utskottet anförde vidare att en allmän utgångspunkt vid kontakter mellan företrädare för statliga myndigheter och medier självfallet är vikten av att den redaktionella självständigheten inte trätts förnär. Granskningen i detta fall gav enligt utskottet inte anledning till något uttalande i övrigt.

### **Samarbets- och samordningsformer**

Hösten 2010 uppmärksammade utskottet inom ramen för den administrativt inriktade granskningen regeringens utseende av statssekreterare i Statsrådsberedningen med ansvar för kommunikation (bet. 2010/11:KU10 s. 10 f.). Enligt ett pressmeddelande skulle statssekreteraren ansvara för statsministerns och regeringens samlade kommunikationsstrategi. Arbetet omfattade budskap och former för kommunikation av regeringens beslut och reformer. I uppdraget ingick att arbeta med hur kommunikationen kunde präglas av ett framtidsperspektiv samt hur regeringen i ännu högre grad kunde vara delaktig i samhällsdebatten och öka dialogen med allmänheten. Utskottet ställde genom en skrivelse vissa frågor med anledning av den nämnda statssekreterartjänsten.

I Statsrådsberedningens svar hänvisades bl.a. till att statssekreterarna är chefstjänstemän i departementen, att deras huvudsakliga uppgift är att närmast under departementschefen och övriga statsråd i departementet leda arbetet i departementet och att det vid det aktuella tillfället inte fanns några ytterligare generella tjänstebeskrivningar för statssekreterarna i instruktionen eller i arbetsordningen för Regeringskansliet. Det konstaterades i svaret att den aktuella statssekreteraren på denna punkt inte skilde sig från övriga statssekreterare och att det endast i några tidigare situationer hade närmare reglerats vilka arbetsuppgifter en viss statssekreterare skulle ha, t.ex. när det gällde statsministerns statssekreterare. I svaret framhölls vidare statsministerns och regeringens vidsträckta möjligheter att bestämma regeringens sammansättning och formerna för fördelningen av uppgifterna inom regeringskretsen. Det framhölls att ett viktigt skäl för detta har ansetts vara

behovet av att kunna anpassa regeringens arbetsformer efter vad som är lämpligt för olika typer av regeringar (se t.ex. bet. 1996/97:KU1 s. 15 f.). I promemorian framhölls att Regeringskansliet enligt 1 § förordningen med instruktion för Regeringskansliet har till uppgift att bereda regeringsärenden och i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet. Vad gäller Statsrådsberedningens ansvarsområde anfördes att förvaltningsärenden som rör Regeringskansliet hör till detta. I ett kompletterande svar anfördes att det vid det aktuella tillfället ingick i arbetsuppgifterna för chefstjänstemännen i Statsrådsberedningen att stödja statsministern i alla statsministerns roller, inklusive rollen som myndighetschef. Det framhölls att detta även gällde för den aktuella statssekreteraren och att de uppgifter som utfördes av denne således inte skilde sig från de uppgifter som andra statssekreterare i Statsrådsberedningen utförde. I ansvaret ingick bl.a. att samordna det arbete som bedrevs av departementens press- och informationsfunktioner. Vidare framhölls att Statsrådsberedningen ledde och samordnade arbetet i Regeringskansliet, att den samordning som föll under den aktuella statssekreterarens ansvarsområde bara var en av flera samordnande funktioner som fanns inom Statsrådsberedningen och att Statsrådsberedningens samordningsansvar inte innebar att tjänstemän i Statsrådsberedningen generellt hade en överordnad beslutanderätt i förhållande till andra departement. I sitt ställningstagande konstaterade konstitutionsutskottet att det hade gått för kort tid för att utskottet skulle kunna bedöma innehållet i de arbetsuppgifter som tjänsten innefattade (s. 12).

Våren 2015 granskade utskottet hanteringen av anställningen av en statssekreterare i Miljödepartementet<sup>7</sup> (bet. 2014/15:KU20 s. 136 f.). Enligt ett pressmeddelande skulle statssekreteraren arbeta som samordnande statssekreterare till Miljöpartiets båda språkrör. Utskottet begärde genom en skrivelse som sändes till Regeringskansliet svar på ett antal frågor. Bland annat undrade utskottet vad statssekreterarens arbete som samordnande statssekreterare konkret bestod i och hur dessa arbetsuppgifter förhöll sig till de uppgifter en statssekreterare har enligt förordningen med instruktion för Regeringskansliet. I ett svar, som hade upprättats inom Miljö- och energidepartementet, uppgavs att statssekreteraren inte var anställd som samordnande statssekreterare för Miljöpartiets båda språkrör utan att hon hade en sedvanlig anställning som statssekreterare i ett fackdepartement. I sitt ställningstagande konstaterade utskottet inledningsvis att det framgick av utredningen i ärendet att pressmeddelandet som hade publicerats på regeringens webbplats innehöll en felaktig uppgift om arbetet som statssekreterare (s. 149). Såsom ansvarigt statsråd i Miljö- och energidepartementet ansvarade enligt utskottet dåvarande klimat- och miljöministern för att den information som gick ut till allmänheten var korrekt och väl kontrollerad och att detta även hade framförts av ministern som beklagat det inträffade.

<sup>7</sup> Sedermera Miljö- och energidepartementet.

### *Promemoria från Regeringskansliet*

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 7 mars 2017 en svarspromemoria utarbetad inom Utbildningsdepartementet (bilaga A4.3.2).

Enligt promemorian är det korrekt att företrädare för tv-programmet Aktuellt kontaktade en tjänsteman i Utbildningsdepartementet för att bjuda in någon från Miljöpartiet till programmet för att bemöta Jabar Amins kritik mot partiledningen. Tjänstemannen har dock inte någon tydlig minnesbild av om det var en eller flera kontakter. Det stämmer också att tjänstemannen per telefon förde en diskussion om en intervju, men tjänstemannen har inte någon tydlig minnesbild av diskussionen.

Av promemorian framgår vidare att utbildningsminister Gustav Fridolin inte kände till att det aktuella samtalet skulle äga rum och att det i Regeringskansliet inte finns någon dokumentation av de kontakter som förevarit mellan tjänstemannen i Utbildningsdepartementet och företrädare för tv-programmet Aktuellt.

Det framgår vidare av promemorian att tjänstemannen vid den aktuella tidpunkten var anställd i Regeringskansliet som politisk sakkunnig med funktion som planeringschef och med placering tills vidare i Utbildningsdepartementet. Under några dagar i april 2016, bl.a. den dag då det aktuella samtalet ägde rum, fullgjorde han tillfälligt uppgifter som biträdande presschef i Statsrådsberedningen, och i denna egenskap ansvarade han för presskontakter hänförliga till flera statsråd, bl.a. Gustav Fridolin och Åsa Romson.

Utskottet beslutade vid sammanträdet den 28 mars 2017 att begära in förordnandet för planeringschefen i Utbildningsdepartementet att fullgöra uppgiften som biträdande presschef i Statsrådsberedningen.

Som svar i denna del har uppgetts att något sådant skriftligt förordnande inte finns och att vid kortare inbrott i annan befattning tas ett skriftligt förordnande inte alltid fram.

### *Utfrågning med utbildningsminister Gustav Fridolin*

Utskottet höll den 24 april 2017 en utfrågning med utbildningsminister Gustav Fridolin (bilaga B5).

I sin inledning framhöll Gustav Fridolin att det är självklart att tjänstemän anställda i Regeringskansliet inte ska försöka påverka medier på det sätt som har beskrivits i SVT:s artikel och att kontakterna ska vara så tydliga och korrekta att de inte kan uppfattas som försök till påverkan.

Gustav Fridolin uppgav att den berörde tjänstemannen anställdes som politisk sakkunnig i Regeringskansliet den 19 januari 2015 och att tjänstemannen kom att tjänstgöra som planeringschef med placering i Utbildningsdepartementet. Gustav Fridolin anförde vidare att tjänstemannen den 18 april 2016 informerade honom om att tjänstemannen tillfälligt skulle komma att fullgöra uppgifter som biträdande presschef vid Statsrådsberedningen. Anledningen till detta var att den ordinarie biträdande presschefen vid



Statsrådsberedningen hade arbetat mycket och därför behövde få tid för återhämtning. Gustav Fridolin hade inget att invända mot denna lösning. Enligt Gustav Fridolin händer det att tjänstemän med placering i ett departement vid t.ex. arbetstoppar tillfälligt fullgör uppgifter som formellt faller under ett annat departements ansvarsområde. De nu aktuella arbetsuppgifterna var inte heller nya för tjänstemannen eftersom han under 2015 tillfälligt hade tjänstgjort som biträdande presschef vid pressenheten i Statsrådsberedningen.

När det gäller SVT:s artikel uppgav Gustav Fridolin att han på eftermiddagen den 20 april 2016 blev uppringd av tjänstemannen som informerade om sitt telefonsamtal med företrädaren för tv-programmet Aktuellt och att han vid tidpunkten för samtalet med tjänstemannen inte hade tagit del av SVT:s artikel. Tjänstemannen uppgav att företrädaren för Aktuellt ansåg att han hade försökt påverka innehållet i ett kommande inslag i Aktuellt. Tjänstemannen, som inte kom ihåg exakt vad som hade sagts under telefonsamtalet, uppfattade inte att han försökt påverka programinnehållet. Tjänstemannen uppgav vidare att hans arbetsbelastning under den aktuella perioden var mycket hög och att han kände sig utarbetad. Enligt Gustav Fridolin ställde han under samtalet med tjänstemannen frågor om vad som hade sagts under telefonsamtalet, men tjänstemannen kunde inte på ett tillfredsställande sätt redogöra för telefonsamtalets innehåll. Gustav Fridolin uppgav vidare att han inte var informerad om telefonsamtalet i förväg. Han var inte heller närvarande under själva samtalet. Han anförde vidare att mot bakgrund av vad som framkommit var han och tjänstemannen överens om att tjänstemannen behövde vila och lämna sina arbetsuppgifter.

På fråga uppgav Gustav Fridolin att han inte har anledning att ifrågasätta SVT:s artikel om det aktuella telefonsamtalet. Eftersom tjänstemannen visste att Gustav Fridolin inte var i Stockholm då inslaget i Aktuellt skulle sändas kunde tjänstemannen enligt Gustav Fridolin informera företrädare för Aktuellt att han inte kunde delta i programmet. Gustav Fridolin berättade vidare att han inte känner till något om eventuella utfästelser från tjänstemannen till företrädare för Aktuellt. Han vet inte heller om tjänstemannen hade varit i kontakt med någon företrädare för Miljöpartiet. Det händer enligt Gustav Fridolin att en person som är pressansvarig inom Regeringskansliet får en rad frågor som rör olika personer. Den ansvariga tjänstemannen har sedan att, utifrån frågornas innehåll, avgöra vilka delar han eller hon kan svara på och vilka delar som bör besvaras av någon annan.

Gustav Fridolin anförde vidare att det i Regeringskansliet finns instruktioner när det gäller presskontakter, men självklart kan den nu aktuella händelsen innebära att ansvariga chefer behöver säkerställa att berörda tjänstemän känner till innehållet i instruktionerna. På frågor om tjänstemannens arbete som biträdande presschef uppgav Gustav Fridolin bl.a. att det är chefen för Statsrådsberedningen som ansvarar för detta arbete. Enligt Gustav Fridolin är presschefen och biträdande presschefen i Statsrådsberedningen som brukligt förankrade i regeringspartierna, men de stöder

regeringen och statsråden i deras uppgift som regeringsföreträdare. Han uppgav vidare att den berörde tjänstemannen under den aktuella perioden enbart var anställd i Regeringskansliet och att han således inte arbetade för Miljöpartiet.

På fråga hur arbetet som biträdande presschef i Statsrådsberedningen förhåller sig till arbete som pressekreterare i ett departement uppgav Gustav Fridolin följande. Presschefen och biträdande presschefen i Statsrådsberedningen är chefer för de pressekreterare som arbetar nära statsråden. I regel finns det en delegation, men ibland händer det att någon av cheferna i Statsrådsberedningen hanterar de förfrågningar som inkommer. I det nu aktuella ärendet inkom det många förfrågningar från pressen, och då skulle det kunna vara så att det bedömdes som bäst att förfrågningarna hanterades av cheferna i Statsrådsberedningen.

### **Utskottets ställningstagande**

Av utredningen i ärendet framgår att en tjänsteman i Regeringskansliet har haft kontakter med en företrädare för ett av SVT:s nyhetsprogram. Utskottet, som inte granskar tjänstemän i Regeringskansliet, vill framhålla vikten av att myndighetens kontakter med medier sker i beaktande av följande.

Som konstitutionsutskottet tidigare har uttalat är kontakter med medier ett naturligt inslag i arbetet i Regeringskansliet, och dessa kontakter är ofta inriktade på kontroll av faktauppgifter eller på att Regeringskansliet ges tillfälle att förbereda sig inför ett inslag som rör regeringen. Sådana kontakter fyller enligt utskottet en viktig funktion. En allmän utgångspunkt vid kontakter mellan företrädare för statliga myndigheter och medier är självfallet vikten av att den redaktionella självständigheten inte träds förnär. När det gäller kontakter med public service-företag tillkommer att dessa företag sänder program med stöd av tillstånd från regeringen. Som utskottet tidigare framhållit har alla som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen att iakttä en hög grad av försiktighet när det gäller agerandet i förhållande till den som är föremål för en myndighets beslut.

Regeringen och statsråden har inför riksdagen ansvar för verksamheten inom Regeringskansliet. I det här aktuella fallet har enligt uppgift vid utfrågningen kontakterna med SVT ägt rum utan utbildningsministerns kännedom. Utskottet noterar att utbildningsministern vidtog åtgärder när han blev informerad av tjänstemannen om kontakterna.

När det gäller de frågor som har väckts i granskningen kring ansvarsfördelningen inom Regeringskansliet noterar utskottet följande. Tjänstemannen var anställd som politisk sakkunnig med funktion som planeringschef och med placering i Utbildningsdepartementet. Vid den aktuella tidpunkten tjänstgjorde han tillfälligt som biträdande presschef i Statsrådsberedningen. Utskottet vill i denna del understryka vikten av att ansvarsfördelningen mellan Statsrådsberedningen och de olika departementen är tydlig för personer som tillfälligt utför vissa arbetsuppgifter, inklusive hur chefsansvaret i förhållande

till dessa personer är fördelat. Samtidigt har utskottet förståelse för att t.ex. en mediekontakt kan röra en rad frågor och täcka olika ansvarsområden.

Slutligen konstaterar utskottet att kontakterna med SVT i huvudsak rörde frågor kopplade till utbildningsministerns parti. Utskottet vill i denna del understryka att tjänstemän i Regeringskansliet har till uppgift att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet. Det är enligt utskottet viktigt att gränsdragningen mellan dessa uppgifter och rent partipolitiska uppgifter är tydlig i Regeringskansliet.

## 4.4 Användningen av Utrikesdepartementets Twitterkonto

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2714-2015/16), *bilaga A4.4.1*, begärs det att utskottet granskar användningen av Utrikesdepartementets officiella Twitterkonto i anslutning till en omröstning i kammaren.

Av anmälan framgår att riksdagen i juni 2016 behandlade ett betänkande från socialförsäkringsutskottet om bl.a. familjeåterförening för barnfamiljer och att partiledaren för Kristdemokraterna efter omröstningen i kammaren i en tweet beklagade att riksdagen sagt ja till förslaget trots att Kristdemokraterna röstat nej. Anmälaren framhåller att det i en tweet som gick ut från Utrikesdepartementets officiella Twitterkonto uppgavs att Kristdemokraterna inte hade röstat nej till förslaget och att detta ”kommer vi komma ihåg”. Samma dag togs nämnda tweet bort och ett nytt meddelande lades ut på departementets Twitterkonto. Av det nya meddelandet framgick enligt anmälaren att en tweet samma dag felaktigt hade lagts ut på departementets officiella Twitterkonto, att tweeten hade lagts ut av en medarbetare som trott sig vara inloggad på sitt privata Twitterkonto och att Utrikesdepartementet inte stod bakom innehållet i den borttagna tweeten.

Anmälaren framhåller att innehållet i den sedermera borttagna tweeten rörde partipolitik. Eftersom utrikesminister Margot Wallström är ytterst ansvarig för Utrikesdepartementets informationsflöde bör konstitutionsutskottet enligt anmälaren granska om Margot Wallström, i vart fall under den tid tweeten fanns tillgänglig på regeringens webbplats, brutit mot saktlighetskravet i regeringsformen.

#### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Utrikesdepartementet jämte bilagor, *bilaga A4.4.2*.

## Utredning i ärendet

### *Bakgrund*

#### **Socialförsäkringsutskottets betänkande om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige**

Under våren 2016 behandlade socialförsäkringsutskottet regeringens proposition Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (prop. 2015/16:174) och ett antal följdmotioner. I propositionen föreslog regeringen tidsbegränsade uppehållstillstånd för alla skyddsbehövande utom kvotflyktingar, begränsade möjligheter till anhöriginvandring för skyddsbehövande med tidsbegränsade uppehållstillstånd och skärpt försörjningskrav. Dessutom föreslogs att det inte ska vara möjligt att bevilja uppehållstillstånd till övrigt skyddsbehövande och att uppehållstillstånd på grund av synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter endast ska få beviljas om det skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande att avvisa eller utvisa utlänningen. Det föreslogs också att uppehållstillstånd på grund av anknytning ska beviljas en utlänning som inte befinner sig i Sverige, om ett beslut att neka utlänningen uppehållstillstånd skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande. Det föreslogs vidare att permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas en utlänning som vid förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan försörja sig genom anställning eller näringsverksamhet och i vissa fall kunna beviljas ett barn med varaktigt nedsatt hälsotillstånd. Den tidsbegränsade lagen föreslogs träda i kraft den 20 juli 2016.

Socialförsäkringsutskottet föreslog att riksdagen skulle anta regeringens förslag till lag om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige och föreslagna följdändringar i ett par andra lagar (bet. 2015/16:SfU16). Utskottet föreslog vidare att riksdagen skulle ställa sig bakom det som utskottet anförde om att nuvarande ordning för urval av kvotflyktingar till Sverige ska gälla även fortsättningsvis och tillkännage detta för regeringen. Därmed föreslogs att riksdagen delvis skulle bifalla tre motionsyrkanden. Därutöver föreslog utskottet att riksdagen skulle avslå övriga yrkanden i följdmotionerna. I betänkandet finns 18 reservationer. I en reservation (V, C) yrkades avslag på propositionen. En annan reservation behandlade familjeåterförening för barnfamiljer. I den reservationen (C, L, KD) yrkades bifall till en motion om ett tillkännagivande till regeringen om att återkomma med förslag om att framför allt barnfamiljer ska fortsätta att ha rätt till familjeåterförening även vid tidsbegränsade uppehållstillstånd och oavsett på vilken grund uppehållstillståndet har beviljats.

Vid behandlingen av ärendet i kammaren den 21 juni 2016 beslutade riksdagen i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2015/16:303). När det gällde reservationen om avslag på propositionen så röstade en majoritet av riksdagens ledamöter för utskottets förslag (240 ledamöter röstade för utskottets förslag, 45 ledamöter röstade för reservationen och 30 ledamöter avstod från att rösta). Samtliga närvarande ledamöter från Kristdemokraterna (14 stycken) avstod

från att rösta (prot. 2015/16:124 § 12). När det gällde reservationen om familjeåterförening för barnfamiljer ställdes den vid huvudvoteringen mot utskottets förslag om att avslå den aktuella motionen. En majoritet av riksdagens ledamöter röstade för utskottets förslag (238 ledamöter röstade för utskottets förslag och 54 ledamöter röstade för reservationen). Samtliga närvarande ledamöter från Kristdemokraterna (14 stycken) röstade för reservationen.

### **Twittermeddelande**

Efter omröstningen i kammaren som gällde socialförsäkringsutskottets betänkande lades några Twittermeddelanden ut.<sup>8</sup> Kristdemokraternas partiledare Ebba Busch Thor twittrade: ”Tung dag. Efter riksdagens beslut blir det svårt för föräldrar att återförenas med sina barn. Vi röstade nej.” Med anledning av Ebba Busch Thors meddelande lades följande tweet ut på Utrikesdepartementets Twitterkonto ”Ni röstade INTE nej. Och det kommer vi komma ihåg.” Samma dag togs tweeten bort från departementets Twitterkonto och samtidigt lämnades följande meddelande:

**En tweet gick idag ut felaktigt från Utrikesdepartementets officiella Twitterkonto.**

Tweeten skickades av en medarbetare som trodde sig vara inloggad på sitt privata konto. Tweeten togs bort så fort misstaget upptäcktes.

UD står inte bakom innehållet i den tweet som gick ut.

Medarbetaren är mycket ångerfull och beklagar det inträffade.

### **Skriftlig fråga**

Den 4 juli 2016 besvarade utrikesminister Margot Wallström skriftligen en fråga från riksdagsledamoten Sofia Arkelsten (M) om vilka rutiner som finns för användandet av Utrikesdepartementets officiella Twitterkonton och hur det säkerställs att kontona inte används för partipolitik (svar på fråga 2015/16:1403). Av svaret framgår följande:

De övergripande målen för all kommunikation i Regeringskansliet utgår från myndighetens uppgift att stödja regeringen i uppdraget att styra riket och förverkliga sin politik. Utrikesdepartementets kommunikation utgår från uppdraget att biträda departementets statsråd i deras roll som regeringsföreträdare, inte som partiföreträdare. Detta framgår tydligt av Regeringskansliets kommunikationspolicy och Utrikesdepartementets egna styrande dokument inom kommunikationsområdet, och gäller även för kommunikation i sociala medier.

Utrikesdepartementets officiella Twitterkonton används för att upplysa om Sveriges utrikespolitik, främja svenska intressen i utlandet och ge stöd till svenska medborgare genom att tillgängliggöra information på till exempel det konsulara området. De officiella kontona förvaltas av departementets kommunikationsenhet. Samtliga medarbetare på kommunikationsenheten är anställda som opolitiska tjänstemän. Inga politiskt tillsatta tjänstemän administrerar departementets Twitterkonton. Att anställda inte ska använda sig av departementets officiella konton utanför arbetstid är en självklarhet.

<sup>8</sup> Twittermeddelandena har publicerats av bl.a. tidningen Resumé.

Den 22 juni publicerades en tweet via Utrikesdepartementets officiella Twitterkonto @utrikesdep, som svar på ett inlägg av Kristdemokraternas partiledare Ebba Busch Thor. Tweeten skickades av misstag av en tjänsteman och togs bort så fort misstaget upptäcktes. Kort därpå publicerade Utrikesdepartementet ett klarläggande om att departementet inte stod bakom innehållet i tweeten. Därmed får det betraktas som klarlagt att händelsen inte utgjorde ett medvetet försök att utnyttja departementets officiella konto för partipolitik.

### **Regeringens och Regeringskansliets gemensamma webbplats**

På regeringens webbplats finns närmare information om regeringens organisation. När det gäller Utrikesdepartementet framgår att utrikesminister Margot Wallström är chef för departementet.

På webbplatsen finns även information om arbetet i Regeringskansliet. Det framgår bl.a. att större delen av arbetet i Regeringskansliet utförs av tjänstemän på de olika departementen och att av Regeringskansliets ca 4 600 anställda är ungefär 200 politiskt tillsatta. Av webbplatsen framgår också hur Statsrådsberedningen och departementen är organiserade. När det gäller Utrikesdepartementet framgår att det inom departementet finns en kommunikationsenhet och att enheten bl.a. ansvarar för information till medier och allmänhet om Utrikesdepartementets verksamhet och om svensk utrikes- och säkerhetspolitik, global utveckling och bistånd, handelspolitik samt handels-, investerings- och Sverigefrämjande. Det framgår vidare att kommunikationsenheten är rådgivare till departementets ledning och enheter i informations- och kommunikationsfrågor och att den svarar för bl.a. Utrikesdepartementets webbsidor och intranät.

Av en webbsida på regeringens webbplats med rubriken *Om webbplatsen* framgår att [regering.se](http://regering.se) och den engelska versionen [government.se](http://government.se) är regeringens och Regeringskansliets gemensamma webbplatsform. Det framgår vidare att webbplatserna är uppbyggda med regeringens politik i centrum och att en stor del av innehållet på webbplatserna samlas under departementssidor, statsrådssidor och politikområdessidor. Det anges även att källdokument som bl.a. regeringsbeslut, rättsdokument, ärendeförteckningar och tal finns tillgängliga på webbplatserna.

### **Regeringen och Regeringskansliet i sociala medier**

Det framgår av en webbsida på regeringens webbplats med rubriken *Regeringen och Regeringskansliet i sociala medier* att ett antal statsråd och departement är aktiva i sociala medier. Det finns även länkar till bloggar, Twitterkonton m.m. Utrikesdepartementet har Twitterkonto på svenska och engelska. På regeringens webbplats finns det även information om vad som gäller vid användningen av Regeringskansliets konton i sociala medier (webbsidan *Netikett för Regeringskansliets konton i sociala medier*). Bland annat framgår att information som publiceras på Regeringskansliets konton i sociala medier är synlig för andra användare, att inlägg och kommentarer liksom s.k. privata meddelanden eller direktmeddelanden som görs i dessa blir allmänna handlingar och att det material som publiceras arkiveras eller hålls

ordnade under en viss tid. Det framhålls på webbsidan att användare ska hålla en god samtalston på Regeringskansliets konton i sociala medier och att de inte får:

- göra eller sprida uttalanden som kan innebära brott mot svensk lag, till exempel uppvigling, hets mot folkgrupp, barnpornografibrott eller olaga våldsskildring
- göra eller sprida uttalanden som diskriminerar eller utpekar någons ras, hudfärg, kön, religion, etnicitet eller sexuella läggning
- sprida pornografiska bilder, sprida personuppgifter eller uttalanden som är stötande eller kränkande
- utöva hot och trakasserier
- utge sig för att vara någon annan person
- göra, eller sprida, marknadsföring för egen eller andras kommersiella verksamhet, eller sprida material som bryter mot upphovsrätten eller annan immaterialrättsligt skyddad rättighet.

Det framgår vidare att kommentarer som bryter mot dessa regler kan komma att raderas från myndighetens konton och/eller rapporteras till den leverantör som tillhandahåller tjänsten, att kommentarer, inlägg och meddelanden som anses vara brottsliga kommer att polisanmälas och att personer som upprepade gånger bryter mot reglerna eller skickar skräppost kan komma att blockeras.

### *Gällande ordning*

#### **Saklighetskravet**

Av 1 kap. 9 § regeringsformen (RF) följer att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttäcka saklighet och opartiskhet. Denna s.k. objektivitetsprincip innebär att ett förvaltningsorgan i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem som det är satt att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende (Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 21 uppl., 2001, s. 66). Som framgår gäller bestämmelsen inte bara för domstolar och förvaltningsmyndigheter utan även för andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen. Utformningen av bestämmelsen i denna del innebär att den även gäller för regeringen när den uppträder som högsta myndighet inom förvaltningsorganisationen (prop. 1975/76:209 s. 138). Regeringens normgivning omfattas inte av bestämmelsen.

Den yttre ramen för objektivitetsprincipen följer av 1 kap. 9 § RF medan dess närmare innehåll fås bl.a. genom uttalanden av Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern samt Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden vid dessa instansers prövning och granskning av konkreta myndighetsbeslut och myndigheters ageranden. Konstitutionsutskottet har vid en tidigare granskning

redogjort för innebörden av saklighetskravet i 1 kap. 9 § RF (se bet. 2007/08:KU6 s. 14 f.).

### **Regeringsarbetet**

Av 1 kap. 6 § RF följer att regeringen styr riket. Själva regeringsarbetet regleras närmare i 7 kap. RF. Bestämmelserna är avsiktligt knapphändig utformade. Enligt motiven 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.

I förordningen (1996:1515) 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 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 §§).

Departementschefens beslutanderätt regleras närmare i förordningen. Chefen för ett departement ska föreskriva eller för särskilda fall besluta om indelningen av departementet i sakområden, chefstjänstemännens och huvudmännens uppgifter och fördelningen av arbetet mellan dem samt formerna i övrigt för verksamheten i departementet (31 §). 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.

Regeringskansliet ska besluta de ytterligare föreskrifter som behövs för dess organisation och formerna för dess verksamhet (32 §). Sådana föreskrifter kan tas in i en arbetsordning för myndigheten eller i arbetsordningar för departementen. Av förordningen följer vidare att chefen för ett departement får föreskriva eller för särskilda fall besluta om avvikelser från de bestämmelser om arbetsfördelningen i ett departement som finns i förordningen eller som har beslutats enligt 31 § (33 §).



## *Tidigare granskning*

### **Saklighetskravet**

I den aktuella anmälan refereras till saklighetskravet i regeringsformen. Våren 2012 granskade utskottet efter en anmälan den dåvarande integrationsministerns publicering av myter 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.

### **Felaktiga uppgifter på regeringens webbplats**

Utskottet granskade under våren 2008 hur det hade gått till när den dåvarande näringsministern utsett en utredare av trygghetssystem för företagare (bet. 2007/08:KU20 s. 206 f.). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet att ministern vid en presskonferens den 22 november 2007 presenterade felaktiga uppgifter om den tidigare utredaren (s. 213). Utskottet anförde att som 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 hade lämnats av den dåvarande landsbygdsministern (bet. 2010/11:KU20 s. 222 f.). Utskottet konstaterade att det av utredningen framgick att felaktiga uppgifter hade publicerats på regeringens webbplats samt uttryckts av ministern i olika massmedier och i skriftliga frågesvar i riksdagen under hösten 2010 (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 förutsatte att det inträffade inte skulle komma att upprepas. Vidare noterade utskottet att så sent som i början av 2011 hade inte någon skriftlig rättelse av de felaktiga uppgifterna fogats 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 gjorts genom att ord bytts ut i den ursprungliga notisen eller dylikt. Utskottet framhöll att ändringar eller rättelser av sakinnehåll i tidigare slutbehandlade dokument alltid bör ske genom att en skriftlig ändring eller rättelse fogas till det dokument där den ursprungliga uppgiften finns.

Under våren 2015 granskade utskottet anställningen av en statssekreterare i Miljödepartementet<sup>9</sup> (bet. 2014/15:KU20 s. 136 f.). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet inledningsvis att det framgick av utredningen i ärendet att ett pressmeddelande som hade publicerats på regeringens webbplats innehöll en felaktig uppgift om arbetet som statssekreterare (s. 149). Såsom ansvarigt statsråd i Miljö- och energidepartementet ansvarade enligt utskottet dåvarande klimat- och miljöministern för att den information som gick ut till allmänheten var korrekt och väl kontrollerad och att detta även hade framförts av ministern som beklagat det inträffade. Utskottet noterade att ministern hade uppgett att rutinerna inom departementet hade förtydligats för att ytterligare säkerställa att korrekt information lämnades. Någon utredning för att klarlägga hur den felaktiga uppgiften kunnat komma med i pressmeddelandet synes dock enligt utskottet inte ha gjorts inom departementet, vilket enligt utskottet hade varit en lämplig åtgärd för att säkerställa att de rutiner som finns för pressmeddelanden är adekvat utformade. Det hade inte heller efter frågor från utskottet på ett tillfredsställande sätt klarlagts hur ovannämnda fel kunnat komma med i pressmeddelandet.

Vidare noterade utskottet att det efter publiceringen av pressmeddelandet hade gjorts två ändringar eller rättelser i ärendet inom departementet. Två dagar efter publiceringen av pressmeddelandet gjordes en ändring i en notis på regeringens webbplats. Denna ändring skedde på så sätt att det i notisen infördes en kortfattad redogörelse för statssekreterarens ansvarsområden inom departementet. I notisen lades en länk till det ursprungliga pressmeddelandet. Sedermera gjordes en rättelse på så sätt att en rättelseruta infördes i det tidigare publicerade pressmeddelandet. Utskottet, som hänvisade till ett uttalande från 2011, anförde att ändringar eller rättelser av sakinnehåll i tidigare slutbehandlade dokument alltid bör ske genom att en skriftlig ändring eller rättelse fogas till det dokument där den ursprungliga uppgiften finns. Vidare underströk utskottet att det givetvis är viktigt att det när en ändring eller rättelse har fogats till ett dokument tydligt framgår varför ändringen eller rättelsen har gjorts. Den ändring som gjordes i notisen två dagar efter publiceringen av pressmeddelandet var enligt utskottets mening ofullständig eftersom det inte framgick vilken sakuppgift som hade ändrats. En rättelse av den felaktiga uppgiften hade sedermera skett genom den skriftliga rättelseruta som fogades till pressmeddelandet. Att rättelsen således gjordes först flera månader efter publiceringen av den felaktiga sakuppgiften var dock enligt utskottet inte tillfredsställande. Av utredningen i ärendet framgick att man först i anslutning

<sup>9</sup> Sedermera Miljö- och energidepartementet.

till utskottets granskning hade infört rutiner inom Miljö- och energidepartementet för att korrigera felaktig information. Detta borde enligt utskottet ha gjorts långt tidigare, och utskottet förutsatte att även övriga departement redan hade eller såg till att de införde motsvarande rutiner.

### **Regeringskansliets informationsverksamhet**

Våren 2012 granskade utskottet användningen av regeringens webbplats i samband med vissa intervjuer av dåvarande statsministern (bet. 2011/12:KU20 s. 145 f.). I sitt ställningstagande anförde utskottet att i det här fallet var användningen av webbplatsen ett legitimt sätt att nå ut till allmänheten (s. 154). Utskottet framhöll också vikten av att hålla isär den offentliga verksamheten som bedrivs av Regeringskansliet och den verksamhet som bedrivs av de politiska partierna.

### *Promemoria från Regeringskansliet*

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet bl.a. svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 14 mars 2017 en svarspromemoria utarbetad inom Utrikesdepartementet jämte ett antal bilagor (bilaga A4.4.2).

Av promemorian framgår att Utrikesdepartementets officiella Twitterkonton är en del av Regeringskansliets officiella kommunikation som utgår från Regeringskansliets kommunikationspolicy och respektive departements uppdrag. Utrikesdepartementets officiella Twitterkonton syftar till att upplysa om Sveriges utrikespolitik, att främja svenska intressen i utlandet och att ge stöd till svenska medborgare genom att tillgängliggöra information på t.ex. det konsulära området.

Det framgår vidare av promemorian att i Regeringskansliets kommunikationspolicy behandlas de övergripande målen för myndighetens kommunikation. Policyn innehåller inte något avsnitt som särskilt behandlar kommunikation i sociala medier. Det finns även riktlinjer för kommunikation inom utrikesförvaltningen som är anpassad till utrikesförvaltningens verksamhet. Dokumenten finns publicerade på Regeringskansliets intranät.

I promemorian framhålls att information om dokumenten lämnas vid utbildningar och nätverksträffar i Regeringskansliet. Vidare finns hänvisningar till dem i andra styrdokument och i departementsspecifika riktlinjer. Inom Utrikesdepartementet uppmärksammas dokumenten exempelvis vid återkommande årliga utbildningar för medarbetare i Stockholm och för dem som är på väg till utlandstjänst. Dokumenten uppmärksammas även under diplomatprogrammet och vid de s.k. Sverigefrämjardagarna. En strategi för Regeringskansliets användning av digitala kanaler som beslutades den 28 februari 2017 har getts in till utskottet (bilaga A4.4.2).

Därutöver framgår av promemorian att Regeringskansliet har en checklista för myndighetens användning av sociala medier för kommunikation. Checklistan innehåller flera punkter som syftar till att ge den medieansvariga personen tillfälle att tänka igenom frågeställningar som är centrala, såsom

syfte, ansvar, interna rutiner, resurser och risker. Det framhålls i promemorian att utöver checklistan har Regeringskansliet dokument som när det gäller sociala medier behandlar arkivering, uppsikt, avtalsfrågor och säkerhet. Därutöver har det inom Utrikesdepartementet tagits fram en vägledning för sociala medier. Dokumenten, som finns publicerade på Regeringskansliets intranät, har getts in till utskottet (bilaga A4.4.2). På regeringens webbplats (regeringen.se) finns det även webbsidan Netikett för Regeringskansliets konton i sociala medier.

I promemorian framhålls vidare att information om dokumenten lämnas vid utbildningar och nätverksträffar i Regeringskansliet. Det finns även hänvisningar till dokumenten i andra styrdokument och i departements-specifika riktlinjer. Inom Utrikesdepartementet uppmärksammas dokumenten exempelvis vid återkommande årliga utbildningar för medarbetare i Stockholm och för dem som är på väg till utlandstjänst. Dokumenten uppmärksammas även under diplomatprogrammet och vid de s.k. Sverige-främjardagarna.

Därutöver framgår av promemorian att kommunikation i sociala medier är ett område som utvecklas och förändras i snabb takt och att det därför inom Regeringskansliet pågår ett arbete med att uppdatera befintliga dokument och att ta fram flera styrande och stödjande dokument för användningen av nya kommunikationskanaler.

Dessutom framgår av promemorian att frågor om användning av arbetsgivarens utrustning för privat bruk behandlas bl.a. i Regeringskansliets etiska riktlinjer (FA/2014/534/JA, RK § 45) och att dessa riktlinjer finns publicerade på Regeringskansliets intranät. Av de etiska riktlinjerna framgår bl.a. att utrustningen är avsedd för att användas i tjänsten, att den är dimensionerad för Regeringskansliets behov och att det är tillåtet att använda utrustningen för privata behov i begränsad omfattning.

I promemorian framhålls vidare att Regeringskansliet har en obligatorisk utbildning för alla nyanställda, Ny i RK. I utbildningen ingår bl.a. ett avsnitt där deltagarna informeras om innehållet i de etiska riktlinjerna och där deltagarna även får tillfälle att diskutera etiska frågeställningar utifrån riktlinjerna.

När det gäller frågor kring det aktuella Twittermeddelandet framgår av promemorian att meddelandet publicerades på Utrikesdepartementets officiella Twitterkonto av misstag, att meddelandet togs bort direkt när misstaget upptäcktes och att departementet i ett nytt meddelande förklarade att det inte stod bakom innehållet i den borttagna tweeten. Därmed måste det ha stått klart för varje läsare att det första meddelandet inte hade departementet som avsändare. Av promemorian framgår vidare att publiceringen av det nämnda Twittermeddelandet, som alltså var ett rent misstag, uppenbarligen inte var förenligt med de rutiner och den policy som finns i departementet. Efter den felaktiga publiceringen har Utrikesdepartementets kommunikationsenhet gått igenom gällande rutiner med samtliga medarbetare med tillgång till Utrikesdepartementets officiella kanaler. Bland annat har det påtalats att

tjänstemän inte bör vara inloggade samtidigt på Utrikesdepartementets officiella kanaler och på privata sådana.

Därutöver framhålls i promemorian att i Utrikesdepartementets vägledning för sociala medier, som för närvarande revideras, uppmanas samtliga tjänstemän i utrikesförvaltningen med uppgift att publicera i Utrikesdepartementets officiella Twitterkanaler att inte samtidigt vara inloggade på privata konton. Utrikesdepartementets kommunikationsenhet har också initierat diskussioner inom enheter och utlandsmyndigheter kring kommunikation i tjänsten och som privatperson med utgångspunkt i Regeringskansliets etiska riktlinjer och Utrikesdepartementets etiska riktlinjer för utlandstjänstgöring.

### Utskottets ställningstagande

Av granskningen framgår att en tjänsteman vid Utrikesdepartementet av misstag publicerade ett privat Twittermeddelande av partipolitisk karaktär på departementets officiella Twitterkonto. Såsom ansvarigt statsråd i Utrikesdepartementet ansvarar utrikesministern för innehållet i den information som går ut till allmänheten via sociala medier. När det gäller det aktuella Twittermeddelandet noterar utskottet emellertid att meddelandet inte var avsett som information från myndigheten och att det togs bort direkt när misstaget upptäcktes. Ett nytt meddelande publicerades på Twitterkontot samma dag av vilket det framgick att Utrikesdepartementet inte stod bakom innehållet i det borttagna Twittermeddelandet. Utskottet noterar vidare att det inom Regeringskansliet och Utrikesdepartementet har tagits fram bl.a. riktlinjer och policydokument när det gäller information och kommunikation i sociala medier och att innehållet i dokumenten tillgängliggörs på olika sätt. Departementet har också vidtagit konkreta åtgärder med anledning av den aktuella händelsen. Utskottet, som konstaterar att publiceringen av det aktuella Twittermeddelandet inte är förenlig med de rutiner och den policy som finns i Utrikesdepartementet, förutsätter att det inträffade inte kommer att upprepas.

## 4.5 Infrastrukturministerns ansvar för en statssekreterares resor

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 738-2016/17), *bilaga A4.5.1*, begärs det att utskottet ska granska infrastrukturminister Anna Johanssons ansvar rörande en statssekreterares tjänsteresor. Anmälaren begär också en granskning av departementschefens respektive statsministerns ansvar för att tillräckliga åtgärder vidtagits för att garantera att Regeringskansliets riktlinjer efterlevs och huruvida dessa åtgärder lever upp till 1 kap. 3 § budgetlagen om

att hög effektivitet ska eftersträvas och god hushållning ska iakttas inom statens verksamhet.

Anmälningen hänvisar till en granskning genomförd av Dagens Nyheter i oktober 2016 som visat att statssekreterarens resekostnader har varit betydligt högre än övriga tjänstemäns på departementet. En majoritet av resorna har skett i business class, trots att Regeringskansliets interna riktlinjer föreskriver att resor ska företas med billigast möjliga alternativ. Anmälaren noterar också att statssekreteraren har förlängt sina vistelser i strid med riktlinjerna samt att det funnits frågetecken kring statssekreterarens användning av den resebonus som erhållits via tjänsteresor.

Enligt anmälaren är det anmärkningsvärt att statsrådet inte tagit notis om statssekreterarens vidlyftiga resande. Vidare menar anmälaren att när resandet så tydligt avviker från det normala, både i antal resor och i kostnad per resa, borde statsrådet rimligen ha reagerat och agerat. Anmälaren påpekar att konstitutionsutskottet tidigare har understrukit att statsråd bär det övergripande ansvaret för sitt chefsområde.

### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior som upprättats inom Näringsdepartementet och Regeringskansliets förvaltningsavdelning, *bilaga A4.5.2*.

## **Utredning i ärendet**

### *Bakgrund*

Dagens Nyheter genomförde under hösten 2016 en granskning av de tjänsteresor som genomförts av infrastrukturminister Anna Johanssons närmaste medarbetare, statssekreterare Erik Bromander. Tidningen tog del av Erik Bromanders samtliga reseräkningar, verifikationer, program och rese-rapporter från det att han tillträdde som statssekreterare i oktober 2014 fram till oktober 2016. Granskningen publicerades i Dagens Nyheter den 25 oktober i två artiklar med rubrikerna *Reste i business class – med fritid på betalda hotell* och *Erik Bromander: Jag försöker komma i väg så mycket som tiden tillåter*. Enligt granskningen hade Erik Bromander sedan han tillträdde som statssekreterare hösten 2014 åkt på utlandsresor till en kostnad av 829 000 kronor. Beloppet angavs vara sex gånger högre än för Erik Bromanders företrädare, och betydligt högre än för andra statssekreterare.

I artikeln påpekades att en majoritet av Erik Bromanders resor hade skett i business class, i strid med Regeringskansliets riktlinjer som föreskriver att det billigaste alternativet normalt ska väljas. Tidningen rapporterade också att det var oklart huruvida de bonuspoäng som Erik Bromander erhållit via sina tjänsteresor hade använts för privata ändamål, något som inte är tillåtet enligt riktlinjerna. Vidare rapporterade Dagens Nyheter att Erik Bromander enligt uppgift har haft mycket fritid i samband med tjänsteresorna, och att hans

frekventa frånvaro ska ha upplevts som ett problem på departementet. Enligt tidningen ska det på Regeringskansliet ha funnits ”ett brett missnöje” med Erik Bromanders resvanor.

Tidningen noterade minst ett fall där Erik Bromander genomfört en resa trots att han på grund av inställda möten avrått av tjänstemän på Regeringskansliet från att resa. För ett antal av resorna saknas också en skriftlig rapport om resans syften och mål, vilket annars är brukligt. I en intervju publicerad i Dagens Nyheter den 26 oktober 2016 (*Reglerna har inte följts till 100 procent*) angav Anna Johansson att hon inte känt till innehållet i Erik Bromanders reseprogram eller att hans resekostnader var så höga. Vad gäller tidningens uppgifter om statssekreterarens resor sa infrastrukturministern följande:

Jag har inte insyn, vare sig i hur hans resor bokas eller hur rutinerna ser ut. Men det är viktigt att vi både säkerställer att den som ska resa själv tar ansvar för att se till att man följer regelverket och att man också har rutiner för att de regler som finns efterlevs.

I en artikel i Dagens Nyheter den 27 oktober 2016 (*Bromander har inte längre mitt förtroende*) rapporterades att Anna Johansson inte längre ansåg sig ha fullt förtroende för sin statssekreterare, varför hon hade valt att skilja honom från hans tjänst. På frågan om sitt eget ansvar när det gäller Erik Bromanders resor svarade statsrådet följande:

I mina arbetsuppgifter ingår inte att ha en detaljgranskning eller kunskap om resor som en statssekreterare gör. Där finns ett personligt ansvar. Däremot har jag ansvar för att se till att det är ordning och reda i mitt departement och att jag kan ha fortsatt förtroende för den som är statssekreterare. Det ansvaret tar jag nu.

*Gällande ordning m.m.*

#### **Regeringskansliets arbetsordning m.m.**

Liksom statsministern och departementschefen uppträder även övriga statsråd i regel inte enbart som medlemmar av regeringen, utan också som chefer med ledande befattning i ett departement inom myndigheten Regeringskansliet. Det senare framgår t.ex. av 23 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, som föreskriver att arbetet inom ett departement närmast under departementschefen och övriga statsråd i departementet leds av statssekreteraren. Statssekreteraren ska främst svara för planering och samordning i departementet och i förhållande till andra samhällsorgan samt vaka över att arbetet bedrivs i överensstämmelse med planeringen. Statssekreterarens funktion, ansvar och uppgifter regleras inte i detalj i instruktionen eller arbetsförordningen till Regeringskansliet. Dessa förtydligas först i respektive departements arbetsordning, vilka skiljer sig åt när det gäller ansvar, roll och uppgifter.

Näringsdepartementets arbetsordning beslutas av departementschefen med stöd av 31 och 32 §§ förordningen med instruktion för Regeringskansliet. Departementet är indelat i fyra avdelningar där varje avdelning leds av en avdelningschef. Avdelningschefen har det administrativa samordnings-

ansvaret för avdelningen och planerar avdelningens verksamhet. Avdelningschefen ansvarar också för interna rutiner och ska se till att Regeringskansliets och departementets riktlinjer efterlevs på avdelningen. Varje avdelning är i sin tur indelad i ett antal enheter där varje enhet leds av en enhetschef. I enhetschefens uppgifter och ansvar ingår att i fråga om personalen vid enheten besluta om resor, dock efter samråd med respektive statssekreterare i fråga om resor av större omfattning.

### **Regeringskansliets riktlinjer för resor**

Regeringskansliets riktlinjer för möten och resor beslutas av förvaltningschefen med stöd av 8 § Regeringskansliets föreskrifter (RKF 1998:1) med arbetsordning för Regeringskansliet. I riktlinjerna anges vad som normalt gäller vid möten och resor i tjänsten inom Regeringskansliet. I de riktlinjer som gällde t.o.m. den 31 januari 2016 (FA/2015/01330/JA) framgår att tjänsteresor ska planeras noggrant så att tjänsteutgifterna och merkostnaderna blir så låga som möjligt utan att effektiviteten blir eftersatt. Flygresor ska bokas till lägsta pris om det inte finns särskilda skäl att boka på annat sätt, vilket normalt innebär ekonomiklass. Flygbonus och förmåner från flygbolag, hotell och andra leverantörer vid en tjänsteresa får bara användas vid förrättningar och resor i tjänsten. Om resenären av privata skäl väljer att resa tidigare till förrättningsorten eller stanna kvar på förrättningsorten i anslutning till förrättningen, får han eller hon själv betala alla merkostnader som uppkommer på grund av den förlängda vistelsetiden. Den förlängda vistelsetiden bör stå i rimlig proportion till tjänstgöringstiden på orten.

Innan en tjänsteresa genomförs ska den enligt riktlinjerna vara godkänd av en behörig chef. Det är den enskilda resenärens ansvar att tjänsteresor genomförs i enlighet med riktlinjerna. Den som har godkänt tjänsteresan är också ansvarig för att följa upp att riktlinjerna följs. Det krävs särskilda skäl, t.ex. medicinska, för att frångå riktlinjerna. I enskilda fall eller för vissa grupper är det möjligt att besluta om andra rutiner eller att resor får göras på annat sätt. Ett sådant beslut fattas av departementets expeditionschef, motsvarande chefstjänsteman eller den han eller hon bestämmer.

Reviderade riktlinjer för möten och resor i Regeringskansliet (FA2016/01598/JA) beslutades den 21 december 2016 och trädde i kraft den 1 januari 2017.

### *Tidigare granskning*

En fråga som emellanåt har aktualiserats i konstitutionsutskottets granskning är hur långt statsrådets ansvar sträcker sig när det gäller handlingar, åtgärder etc. som inte har stått under deras direkta kontroll. En genomgång av tidigare granskningar visar att utskottet har hållit statsråd ansvarigt för brister i handläggningen trots att det inte i första hand är statsrådet personligen som handlat bristfälligt. I vissa fall har dessutom bristerna varit av sådan art att det knappast varit rimligt att kräva att statsrådet personligen ska ha haft kontroll över dem (se bet. 2005/06:KU8 s. 71 f.). Utskottet har även gjort bedömningen



att i sin granskning fästa avseende vid underlåtenhet att handla i en viss situation (s. 39).

Konstitutionsutskottet har tidigare konstaterat att statsråd bär det övergripande ansvaret för sitt chefsområde. I betänkande 2009/10:KU20 anförde utskottet att utrikesministern i sin egenskap av chef för utlandsmyndigheterna alltid bär ett ansvar för utlandsmyndigheternas agerande. I betänkande 2005/6:KU8 konstaterades att departementscheferna genom arbetsordningar för sina departement möjliggjort för andra statsråd och chefstjänstemän inom departementen att fatta flera beslut, framför allt i interna frågor av administrativ karaktär eller som har att göra med beredningen av regeringsärenden. Vad gäller statsrådets ansvarighet inför riksdagen när det gäller arbetet i Regeringskansliet anförde utskottet följande (s. 74–75):

Chefstjänstemän och huvudmän har i praktiken ansvaret internt i Regeringskansliet för flertalet arbetsuppgifter. Detta är dock inte detsamma som att departementscheferna och övriga statsråd inte längre är ansvariga inför riksdagen därvidlag. [...] Det kan då noteras att beskrivningarna i *instruktionen* för Regeringskansliet och departementens *arbetsordningar* av chefstjänstemännens arbetsuppgifter är förhållandevis allmänt hållna. Ett exempel gäller statssekreterarens (i UD kabinetssekreterarens) befogenheter och åligganden i förhållande till departementschefen och övriga statsråd inom ett departement. [...] När föreskrifterna är av detta allmänna slag får emellertid departementscheferna och eventuella övriga statsråd alltså anses ha ett ansvar inför riksdagen för hur dessa uppgifter utförs – detta alltså även om ansvaret internt i Regeringskansliet är fördelat på annat sätt.

### *Promemorior från Regeringskansliet*

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 7 mars 2017 två promemorior utarbetade inom Näringsdepartementet och Regeringskansliets förvaltningsavdelning (bilaga A4.5.2).

I promemoriorna noteras att huvudregeln enligt Regeringskansliets instruktion är att statsministern, i egenskap av chef för Regeringskansliet, fattar beslut på Regeringskansliets vägnar. Statsministern har enligt samma instruktion vissa möjligheter att överlåta beslutanderätten till departementschefer, andra statsråd eller tjänstemän i Regeringskansliet (30 §). Vidare noteras att det av Regeringskansliets arbetsordning framgår att statsministern har överlåtit till förvaltningschefen att på Regeringskansliets vägnar förskriva eller för särskilda fall besluta om sådant som rör flera departements verksamhetsområden och som gäller bl.a. arbetsgivar- och personalpolitik, anställningar, löner och annan personaladministration (8 §). Förvaltningschefen har med stöd av detta bemyndigande beslutat om riktlinjer för Regeringskansliets möten och resor.

I promemoriorna noteras också att det av Näringsdepartementets arbetsordning, som beslutats av departementschefen, framgår att avdelningscheferna har ansvar för att Regeringskansliets och departementets riktlinjer efterlevs på respektive avdelning. Vidare framgår att enhetscheferna på en

avdelning ska besluta om resor inom enheten, i vissa fall efter samråd med berörd statssekreterare. Enligt Näringsdepartementets ekonomiadministrativa besluts- och attestordning har näringsrådet det övergripande ansvaret för Näringsdepartementets ekonomiadministration.

Av promemoriorna framgår att det enligt riktlinjerna för möten och resor i Regeringskansliet är den enskilda resenärens ansvar att en tjänsteresa genomförs i enlighet med riktlinjerna. När det gäller kostnadsaspekterna av tjänsteresor framgår av riktlinjerna att tjänsteresor ska planeras noggrant så att de totala kostnaderna blir så låga som möjligt utan att effektiviteten blir eftersatt. Information om riktlinjerna ges till medarbetarna inom Regeringskansliet vid olika utbildningstillfällen. På Näringsdepartementet ges nya medarbetare normalt en introduktion i vilken information om riktlinjerna ingår. Även nya statssekreterare ges en motsvarande introduktion. Enligt Näringsdepartementet har man inom departementet i olika sammanhang betonat vikten av att följa riktlinjerna.

Under hösten 2016 gjorde Regeringskansliet en genomgång av riktlinjerna och tillämpningen av dessa. Genomgången visade enligt Regeringskansliet att riktlinjerna i grunden stod sig bra, men att det fanns behov av förtydliganden på några punkter. Med anledning av detta fattade Regeringskansliet den 21 december 2016 beslut om nya riktlinjer, vilka trädde i kraft den 1 januari 2017. I de nya riktlinjerna förtydligas att statsråd och statssekreterare själva får avgöra om en tjänsteresa ska genomföras, vilket sedan tidigare varit praxis. I de nya riktlinjerna finns även förtydliganden när det gäller framför allt flyg- och hotellbokningar samt hanteringen av bonuspoäng.

Av promemoriorna framgår att infrastrukturminister Anna Johansson kände till att statssekreterare Erik Bromander genomförde ett stort antal resor i tjänsten, vilket låg inom hans uppdrag. Efter flertalet av Erik Bromanders resor har skriftliga rapporter upprättats av medföljande tjänstemän eller av tjänstemän vid utlandsmyndigheten i besökslandet. Rapporterna har därefter distribuerats inom Regeringskansliet och till berörda myndigheter. I några fall har medföljande tjänstemän rapporterat muntligt inom Regeringskansliet.

Enligt Näringsdepartementet var det först i anslutning till att departementet i slutet av oktober 2016 gjorde en genomgång av samtliga resor som statssekreterare Erik Bromander hade gjort under den innevarande mandatperioden som infrastrukturministern fick full insyn i hur statssekreterarens resor genomförts. I anslutning till att departementet gjorde genomgången informerades departementschefen Mikael Damberg om vad genomgången visade. Efter att infrastrukturministern hade fått full insyn i hur statssekreterare Erik Bromanders resor genomförts vidtog hon enligt promemoriorna omedelbara åtgärder, vilka ledde till att regeringen den 27 oktober 2016 beslutade att Erik Bromanders anställning som statssekreterare skulle upphöra.

## Utskottets ställningstagande

Utskottet kan inledningsvis konstatera att departementscheferna genom arbetsordningar för sina departement möjliggjort för andra statsråd och chefstjänstemän inom departementen att fatta flera beslut, framför allt i interna frågor av administrativ karaktär eller som har att göra med beredningen av regeringsärenden. Detta innebär dock inte att departementscheferna och övriga statsråd inte längre är ansvariga inför riksdagen.

När det gäller den aktuella granskningen noterar utskottet att infrastrukturministern inte har haft insyn i sin statssekreterares resor, trots att denne var hennes närmaste medarbetare. Utskottet kan dock konstatera att statsrådet ingrep skyndsamt då situationen kom till hennes kännedom. Granskningen ger inte anledning till något ytterligare uttalande från utskottets sida.

## 4.6 Statsministerns och utrikesministerns användning av ordet diktatur

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 381-2016/17), *bilaga A4.6.1*, begärs det att utskottet granskar statsminister Stefan Löfvens användning av ordet diktatur.

Anmälaren framhåller att Stefan Löfven konsekvent har uppgett att han inte avser att beteckna Saudiarabien som en diktatur. Samtidigt har han enligt anmälaren i en regeringsförklaring använt ordet diktatur för att beskriva Augusto Pinochets militärstyre i Chile. I anmälan hänvisas även till att det på regeringens webbplats finns en rapport framtagen av Utrikesdepartementet om de mänskliga rättigheterna i Saudiarabien. Mot bakgrund av innehållet i rapporten och innebörden av ordet diktatur förefaller det enligt anmälaren svårbegripligt att Stefan Löfven inte vill beteckna Saudiarabien som en diktatur när han samtidigt – och helt riktigt – har betecknat Pinochets regim i Chile som en diktatur.

Enligt anmälaren bör konstitutionsutskottet granska hur regeringens beredning har gått till i redovisade ärenden. Närmare bestämt bör utskottet granska beredningen av regeringsförklaringen 2015 i förhållande till beredningen av statsministerns nu aktuella uttalande om Saudiarabien. Vid granskningen bör det också enligt anmälaren närmare utredas på vilket underlag statsministern har grundat sitt val att inte beteckna Saudiarabien som en diktatur.

#### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior som upprättats inom Utrikesdepartementet, *bilaga A4.6.2–3*.

## Utredning i ärendet

### *Bakgrund*

#### **Regeringsförklaringen 2015**

I regeringsförklaringen den 15 september 2015 behandlade statsminister Stefan Löfven bl.a. asylrätten (s. 3 f.). Han framhöll att ansvaret för asylrätten måste delas både inom EU och inom Sverige. I denna del uppgav han även bl.a. följande (s. 4):

Många människor gör i dag viktiga insatser. Det är lärare som gör sitt yttersta för att ge barn en ny start i Sverige. Det är fotbolls- och bandytränare som välkomnar nya spelare i laget. Det är volontärer som hjälper till med läxor. Så kan dagens nyanlända, precis som de som en gång flydde diktaturens Chile eller kriget på Balkan, snabbare bli en del av vårt samhälle och vara med och bygga Sverige. Det är insatser som regeringen hyllar.

#### **Uttalanden av statsministern inför en resa till Saudiarabien**

Den 19 oktober 2016 publicerade bl.a. Svenska Dagbladet en intervju som företrädare för TT Nyhetsbyrån (TT) gjort med statsminister Stefan Löfven inför hans resa till Saudiarabien. I intervjun uppgav statsministern att han under besöket i Saudiarabien tänkte ta upp frågor om mänskliga rättigheter. Löfven ville dock inte närmare uppges på vilket sätt frågorna skulle tas upp. Han uppgav vidare:

Vi tar alltid upp mänskliga rättighetsfrågor, både i brett perspektiv men också i enskilda fall. Det gör vi i alla länder där vi har sådana frågor.

Under intervjun ville Stefan Löfven inte svara på frågan om Saudiarabien är en diktatur. I denna del uppgav Stefan Löfven följande:

Jag tänker inte sätta etiketter på länder. Det har jag sagt tidigare och det tänker jag hålla i. Däremot diskuterar vi hela tiden mänskliga rättigheter och det jag anser vara utmaningar för de frågorna.

#### **Utrikesdepartementets rapport om mänskliga rättigheter i Saudiarabien**

Utrikesdepartementet har tagit fram rapporten Mänskliga rättigheter i Saudiarabien 2011.<sup>10</sup> Det framhålls i rapporten att den inte kan ge en fullständig bild av läget för de mänskliga rättigheterna i Saudiarabien och att information även bör sökas från andra källor. Av rapporten framgår bl.a. att Saudiarabien är en absolut monarki där monarken har enväldig makt. Val till lokala församlingar har hittills hållits endast vid två tillfällen, senast i september 2011. I övrigt utses landets ledning av kungen. I rapporten lämnas bl.a. följande uppgifter om de mänskliga rättigheterna i Saudiarabien (s. 1):

Situationen för de mänskliga rättigheterna i Saudiarabien är allvarlig och föremål för omfattande internationell kritik. Församlings- eller religionsfrihet existerar inte. Politiska partier och fackföreningar är inte tillåtna och det finns inte någon strejkrätt. Den arbetsrättsliga situationen för många gästarbetare rapporteras fortfarande vara bristfällig. I vissa

<sup>10</sup> Rapporten finns på regeringens webbplats.

frågor med koppling till mänskliga rättigheter förekommer dock en viss intern debatt.

Kvinnor förblir diskriminerade och står under manligt förmyndarskap, vilket begränsar deras möjligheter att självständigt forma sina liv. Omfattande traditionsbundna och juridiska restriktioner inskränker kvinnors rörelsefrihet, ställning inom familjerätten och det politiska livet, liksom kvinnors möjlighet till arbete.

Reformtakten har förblivit långsam även om kung Abdullahs trontillträde lett till gradvisa förändringar. Vissa reformer vad gäller kvinnors rättigheter, yttrande- och mötesfrihet, och på det rättsliga och sociala området kan skönjas. Samtidigt är de konkreta exemplen på legalt genomförda förbättringar få.

Rättssäkerheten brister och frånvaron av kodifierad lag ger oförutsägarbarhet. Domstolarnas individuella tolkning av *sharia*, islamisk rätt, präglar domsluten. Antalet dödsstraff har efter flera års nedgång ökat markant sedan 2010. Amnesty International rapporterar att minst 82 personer avrättades under 2011 men menar att den verkliga siffran sannolikt är betydligt högre. Under 2011 har personer bland annat blivit dömda till döden för häxeri. Offentliga avrättningar förekommer fortfarande, liksom kroppsbestraffning, såsom spöstraff. Korsamputation, det vill säga amputation av höger hand och vänster fot som straff för rån, utdömdes under 2011.

Av rapporten framgår vidare att censur förekommer, särskilt på internet, att mötes- och församlingsfriheten är starkt inskränkt och att de offentliga mötena som hålls är könssegregerade (s. 9).

Utrikesdepartementet publicerade den 26 april 2017 en ny rapport om bl.a. mänskliga rättigheter i Saudiarabien. Rapporten, Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer i Saudiarabien 2015–2016, finns tillgänglig på departementets webbplats.

### **Utrikesministerns uttalande om Saudiarabien**

Den 11 februari 2015 anordnades en utrikespolitisk debatt i riksdagen (prop. 2014/15:58, § 1). Under debatten fick utrikesminister Margot Wallström bl.a. frågan på vilket sätt ett militärt samarbetsavtal med Saudiarabien bidrar till en feministisk utrikespolitik. I denna del uppgav Margot Wallström bl.a. följande (anf. 16):

Det är självklart att politiken i Saudiarabien är långt ifrån en feministisk politik. Framför allt kränks ju kvinnors rättigheter. De får inte ens köra bil. Man piskar bloggare, och man har en kungafamilj med absolut makt. Då är det klart att vi inte kan använda något annat ord än diktatur, och det stämmer väldigt dåligt med det som är våra avsikter med export av i det här fallet krigsmateriel. Därför har vi, som ni vet, en utredning som ska komma med sitt betänkande under våren. Vi har dessutom sagt att vi ska se över samförståndsavtalet med Saudiarabien, och det arbetet pågår just nu i Regeringskansliet.

*Gällande ordning m.m.*

### **Ansvar för utrikespolitiken**

Utrikespolitiken är enligt 1974 års regeringsform, liksom tidigare, en regeringens styrelsefunktion, och ansvaret för utrikespolitiken åvilar enligt

förarbetena i första hand regeringen (prop. 1973:90 s. 355). Av 10 kap. 1 § regeringsformen (RF) följer att överenskommelser med andra stater eller med mellanfolkliga organisationer ingås av regeringen. Dock krävs riksdagens godkännande när överenskommelsen förutsätter lagstiftning, i övrigt rör ett ämne som riksdagen ska besluta om eller är av större vikt (10 kap. 3 § RF). Regeringen ska enligt 10 kap. 11 § RF fortlöpande hålla Utrikesnämnden underrättad om de utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket och överlägga med den så ofta som det behövs. I samband med författningsreformen framhöll såväl Grundlagberedningen som det föredragande statsrådet att utrikespolitikens betydelse för rikets säkerhet motiverade att riksdagen har en vidsträckt insyn och ett starkt inflytande på detta område (prop. 1973:90 s. 355 f.).

### **Regeringens beslutsformer**

Enligt 7 kap. 3 § RF avgörs ett regeringsärende av regeringen vid ett 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).

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 överenskommits (t.ex. att det verkligen rör sig om gemensam beredning och inte om samråd eller förfrågan).

### *Tidigare granskning*

#### **Formerna för utrikespolitiska beslut**

Konstitutionsutskottet genomförde under våren 2002 en granskning av formerna för utrikespolitiska beslut (bet. 2001/02:KU20 s. 229 f.). I ärendet inhämtades bl.a. synpunkter från Regeringskansliet, och utrikesutskottet kom in med ett yttrade.

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 folkkrätten, 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.).

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 utrikesministrernas 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 (s. 345).

Våren 2016 granskade utskottet utrikesministrernas uttalanden om utomrättsliga avrättningar (bet. 2015/16KU20 s. 380 f.). Enligt anmälaren hade utrikesministern i samband med att hon uttalat sig om Israel och utomrättsliga avrättningar hävdat fyra olika, otydliga, motsägelsefulla och sinsemellan oförenliga ståndpunkter. I sitt ställningstagande konstaterade utskottet inledningsvis att statsråd i likhet med andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang men att vissa särskilda hänsyn kan behöva tas (s. 394). Det är vidare enligt utskottet av stor vikt att statsråd deltar i samhällsdebatten och det är också rimligt att statsråd använder de möjligheter som står till buds för att nå ut till allmänheten.

Utskottet anförde vidare att utrikespolitiken skiljer sig i viss mån från andra politikområden. Bland annat måste utrikesministrernas uttalanden anses ha särskild auktoritet när det gäller regeringens hållning i en utrikespolitisk fråga. Ett uttalande som uppfattas stå i strid med regeringens officiella hållning kan enligt utskottet skapa oklarhet och risk för komplikationer, särskilt om det rör förhållanden till utländsk stat. Särskilda krav måste därför enligt utskottet ställas på uttalanden som görs av den minister som ansvarar för utrikespolitiken inom regeringen.

Därutöver anförde utskottet att det inom utrikespolitiken förekommer s.k. performativa uttalanden. För att ett uttalande ska betraktas som performativt krävs vanligen att det råder särskilda yttre förhållanden. Det brukar framhållas att utsagan ska göras av rätt person, i rätt form och i rätt situation och att omgivningen ska vara beredd att acceptera att nämnda omständigheter råder. Utskottet konstaterade att uttalandepolitiken, och därmed utnyttjandet av performativer, rymmer en rad problem. I denna del framhöll utskottet den ofta förekommande vagheten i utrikespolitiska uttalanden och därmed möjligheten till skilda tolkningar.

När det gällde de i granskningen uppmärksammade uttalandena noterade utskottet att vart och ett av dem i sak verkade följa en tradition inom svensk utrikespolitik och att uttalandena i sig inte kunde sägas innebära någon ny utrikespolitisk linje. Utskottet noterade att i flera av uttalandena togs folkrättsliga principer generellt och ett konkret fall upp om vartannat. Uttalandena rörde frågor som enligt utskottet kunde vara känsliga för bl.a. utländsk stat och där omgivningen kunde ha olika uppfattningar. Utskottet konstaterade att de aktuella uttalandena uppenbarligen hade missförstått. Mot

bakgrund av de särskilda krav som ställs på uttalanden av den minister som ansvarar för utrikespolitiken underströk utskottet vikten av att utrikesministerns uttalanden till sitt innehåll är så formulerade att de inte leder till missförstånd eller ger upphov till motstridiga tolkningar. Granskningen gav i övrigt inte anledning till något uttalande av utskottet.

### *Promemorior från Regeringskansliet*

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 16 februari 2017 en promemoria utarbetad inom Utrikesdepartementet (bilaga A4.6.2).

När det gäller frågan hur statsministerns och utrikesministerns uttalanden, i fråga om Saudiarabien kan betecknas som en diktatur, förhåller sig till varandra framgår av promemorian följande. Statsministerns uttalande ger uttryck för regeringens ståndpunkt att arbetet för att främja demokrati och mänskliga rättigheter inte i första hand förs genom att kategorisera länders styrelseskick, utan genom att aktivt verka för demokrati och mänskliga rättigheter i alla relevanta sammanhang. Utrikesministern har vid flera tillfällen gett uttryck för samma ståndpunkt. Inom ramen för arbetet till stöd för våra demokratiska värderingar måste det vara möjligt att anpassa och nyansera uttalanden utifrån förutsättningarna i olika situationer.

I promemorian framhålls att Sverige står upp för demokrati, respekt för mänskliga rättigheter och rättsstatens principer och att Sverige regelmässigt också tar upp demokratifrågor och frågor om mänskliga rättigheter i dialog med andra stater.

Utskottet har vidare frågat om statsministerns och utrikesministerns uttalanden om Saudiarabien föregicks av några överväganden kring om, och i så fall hur, dessa uttalanden skulle kunna påverka svensk utrikespolitik i olika avseenden. Av promemorian framgår att uttalanden av företrädare för regeringen om förhållanden i andra länder utgör en del av Sveriges utrikespolitik och att de aktuella uttalandena bygger på redan gjorda utrikespolitiska ställningstaganden.

Som svar på frågan vilket underlag som låg till grund för statsministerns uttalanden om Saudiarabien respektive Chile anges i promemorian att statsministerns uttalande om Saudiarabien ligger i linje med Sveriges etablerade hållning avseende Saudiarabien. När det gäller statsministerns uttalande om Chile framhålls att uttalandena hänvisar till perioden mellan 1973 och 1989, att under den perioden styrdes landet av en militärjunta under ledning av Augusto Pinochet och att uttalandena ligger i linje med den etablerade svenska hållningen avseende den perioden i Chile.

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på en kompletterande fråga. Utskottet fick den 14 mars 2017 en svarspromemoria utarbetad inom Utrikesdepartementet (bilaga A4.6.3).

Av promemorian framgår att regeringens ställningstaganden när det gäller Saudiarabien kommer till uttryck bl.a. genom Sveriges agerande i bilaterala

kontakter och multilaterala fora, i olika anföranden, intervjuer och vid andra tillfällen då regeringen framför sin politik samt i kontakter med riksdagen och civilsamhället.

### Utskottets ställningstagande

Konstitutionsutskottet konstaterar inledningsvis att statsråd i likhet med andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang men att vissa särskilda hänsyn kan behöva tas.

I förarbetena till regeringsformen är förutsatt att regeringen som huvudregel ska uppträda som en enhet och detta kommer till uttryck genom uttalandet att regeringen är ett kollektiv, uppbyggt kring statsministerns person, vilket får förutsättas hållas samman av gemensamma politiska värderingar och målsättningar (prop. 1973:90 s. 179). Några formella regler som föreskriver att regeringen ska vara enig om sina beslut eller sitt uppträdande finns däremot inte.

Utrikespolitiken skiljer sig i viss mån från andra politikområden. Bland annat måste utrikesministerns uttalanden anses ha särskild auktoritet när det gäller regeringens hållning i en utrikespolitisk fråga. Ett uttalande som uppfattas stå i strid med regeringens officiella hållning kan skapa oklarhet och risk för komplikationer, särskilt om det rör förhållanden till en utländsk stat.

När det gäller det nu aktuella granskningsärendet konstaterar utskottet att formuleringarna skiljer sig åt i olika uttalanden. Samtidigt måste det enligt utskottet finnas utrymme att anpassa och nyansera uttalanden utifrån förutsättningarna i olika situationer. Sammantalet kan de gjorda uttalandena enligt utskottets mening inte anses oförenliga med de krav som utifrån det ovan anförda kan ställas på utrikespolitiska uttalanden.

## 4.7 Statsministerns uttalanden om ett politiskt parti

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 260-2016/17), *bilaga A4.7.1*, begärs det att utskottet granskar statsminister Stefan Löfvens uttalanden om Sverigedemokraterna.

Anmälaren framhåller att under en partiledardebatt som sändes i ett av Sveriges Televisions (SVT) program i oktober 2016 uppgav Stefan Löfven att Sverigedemokraterna är ett nazistiskt och rasistiskt parti. Stefan Löfven sa även att Sverigedemokraternas partiledare Jimmie Åkesson hade valt att gå med i ett parti som vid sina möten hade flaggor med hakkors. I en intervju i anslutning till debatten ändrade Stefan Löfven enligt anmälaren sitt tidigare uttalande om Sverigedemokraterna på så sätt att han kallade partiet rasistiskt

med nazistiska rötter. Däremot stod han fast vid påståendet om hakkors och uppgav att han hade belägg för detta utan att precisera vad det var för belägg.

Därutöver framhåller anmälaren att Stefan Löfven vid en partiledardebatt i riksdagen i oktober 2016 uppgav att Sverigedemokraterna inte ens hade röstat på sin egen budget.

Anmälaren konstaterar att tonen i den politiska debatten ibland kan vara hög. Redovisade uttalanden av Stefan Löfven är emellertid enligt anmälaren felaktiga och avsedda att svartmåla Sverigedemokraterna. Dessutom strider de mot objektivitetsprincipen i regeringsformen om att information som utgår från det allmänna ska vara korrekt, vederhäftig och väl kontrollerad.

### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Statsrådsberedningen, *bilaga A4.7.2*.

## **Utredning i ärendet**

### *Bakgrund*

#### **Partiledardebatt den 9 oktober 2016**

Den 9 oktober 2016 sändes en partiledardebatt i SVT:s program Agenda. Debatten var uppdelad i olika ämnen och ett av ämnena var regeringsfrågan. I samband med att denna fråga debatterades framhöll Stefan Löfven bl.a. att det är viktigt att bryta blockpolitiken för att på så sätt förhindra att Sverigedemokraterna får ett avgörande inflytande över svensk politik. Han sa vidare om Sverigedemokraterna att ”detta är ett nazistiskt parti, rasistiskt parti med de rötterna”. Sverigedemokraternas partiledare Jimmie Åkesson uppgav under debatten att han beklagade att framför allt Stefan Löfven inte kunde debattera med honom i sak och beskrev Löfvens uttalanden som ”bara en massa fula ord, en massa påståenden, en massa trams”. Jimmie Åkesson tog även fram en lista som han uppgav innehöll uppgifter om rasism, antisemitism, extremism, våld, hot och brottslighet från företrädare för Socialdemokraterna, Miljöpartiet de gröna och Vänsterpartiet. Under debatten om regeringsfrågan uppgav Stefan Löfven även att Jimmie Åkesson hade valt att ”gå in i ett parti som fortfarande hade hakkorsflaggorna på sina möten”.

#### **Möte med pressen efter partiledardebatten**

Vid ett möte med pressen direkt efter partiledardebatten den 9 oktober 2016 fick Stefan Löfven frågor om sina uttalanden om Sverigedemokraterna. En journalist från Dagens Nyheter (DN) ställde en fråga om ordvalet när det gällde Löfvens beskrivning av Sverigedemokraterna vid partiledardebatten.<sup>11</sup> Stefan Löfven svarade: ”(...) Sverigedemokraterna har nazistiska rötter. Det står jag för. Det är ett rasistiskt parti. Det står jag också för.” På frågan om

<sup>11</sup> Själva intervjun finns tillgänglig på DN:s webbplats.

Stefan Löfven sagt fel under partiledardebatten svarade han: ”Det kan hända att jag sade fel men det är nazistiska rötter och ett rasistiskt parti.” Han fick vidare frågan om det inte är viktigt med valet av ord och svarade då: ”Ja, visst, men herregud, det viktigaste är ändå att titta på vad är det för parti vi har i Sveriges riksdag. Det går inte en dag här utan att det är någon konstig skandal – om hur man sparkar på djur och skämtar om judar, (...) och det beror på att man har de här rötterna.” Han fick även frågor om sitt uttalande om flaggor med hakkors vid Sverigedemokraternas möten. Stefan Löfven uppgav att han hade belägg för uttalandet. På frågan om vad det var för belägg svarade han att ”det var så då, på den tiden hade man fortfarande det och det är deras rötter”.

### **Artikel i Dagens Nyheter**

Den 10 oktober 2016 publicerade DN en artikel med rubriken *Expo: Inga belägg för att SD använt hakkors*. I artikeln finns en intervju med Daniel Poohl, chefredaktör för tidskriften Expo. Av artikeln framgår att Daniel Poohl och en annan person har skrivit en bok om Sverigedemokraternas historia. I intervjun uppgav Daniel Poohl att det saknas belägg för att Sverigedemokraterna har använt sig av hakkors. Däremot har enligt Daniel Poohl personer som deltagit vid partiets möten haft andra nazistiska symboler och det har funnits nazistiska symboler på partilokalens väggar. Han uppgav vidare att Jimmie Åkesson gick med i Sverigedemokraterna i mitten av 1990-talet och att vid den tidpunkten hade partiet starka kopplingar till högerextrema kretsar, vilket lockade nazister till mötena. Enligt Daniel Poohl hade Stefan Löfven alltså fel i sak när han påstod att Jimmie Åkesson gick med i ett parti där det på mötena förekom flaggor med hakkors. Det Stefan Löfven enligt Daniel Poohl försökte ”ge uttryck för, nämligen att Sverigedemokraterna var ett parti som var sammanflätat med nazismen under den tiden, är korrekt”.

Av artikeln framgår vidare att DN hade varit i kontakt med Stefan Löfvens pressekreterare med frågor om vilket belägg Stefan Löfven haft för uttalandet om förekomsten av flaggor med hakkors vid Sverigedemokraternas möten och att pressekreteraren vid denna kontakt inte längre talade om användningen av hakkors. Pressekreteraren uppgav bl.a. följande: ”vid partiets möten som till exempel deras demonstrationer i mitten av 90-talet, förekom bland annat skinnskallar som heilar och flera nazistiska symboler. Det kan man se i bilder som publicerats av Expo och i gamla SVT-klipp. Statsministern ger utifrån detta en beskrivning av miljön som präglade den tiden och hur de nazistiska rötterna såg ut”.

I artikeln finns även en intervju med Jimmie Åkesson. Enligt Jimmie Åkesson själv gick han med i Sverigedemokraterna våren 1995 och vid denna tidpunkt försökte hans företrädare Mikael Jansson enligt egen utsago ”städa ut nazister, skinnskallar och andra som dök upp på partiets möten”.

### **Partiledardebatt den 12 oktober 2016**

I en partiledardebatt i riksdagen den 12 oktober 2016 kom Stefan Löfven under ett replikskifte med Jimmie Åkesson in på Sverigedemokraternas agerande vid

riksdagens behandling av regeringens budgetproposition under hösten 2014 (prot. 2016/17:13 § 1 anf. 24–26). Stefan Löfven uppgav bl.a. följande (anf. 26):

Ni röstade inte ens på er egen motion. Hur ska man kunna lita på Sverigedemokraterna när ni lägger fram en motion men röstar på en annan?

### **Riksdagens hantering av regeringens budgetproposition för 2015**

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 en gemensam reservation från allianspartierna och en reservation från Sverigedemokraterna med alternativa budgetförslag i motsvarande delar. Vid behandlingen av ärendet i kammaren den 3 december 2014 ställdes vid förberedande votering allianspartiernas och Sverigedemokraternas reservationer mot varandra (prot. 2014/15:31 § 8). Kammaren biföll allianspartiernas reservation (134 ledamöter röstade för allianspartiernas reservation, 49 ledamöter röstade för Sverigedemokraternas reservation och 152 ledamöter avstod från att rösta). Vid huvudvoteringen ställdes utskottets förslag mot allianspartiets reservation och en majoritet av riksdagens ledamöter röstade för allianspartiernas reservation (153 ledamöter röstade för utskottets förslag och 182 ledamöter röstade för allianspartiernas reservation). Riksdagen biföll alltså allianspartiernas reservation (rskr. 2014/15:29). Vid huvudvoteringen röstade samtliga ledamöter från Sverigedemokraterna (49 stycken) för allianspartiernas reservation.

### *Gällande ordning*

#### **Konstitutionsutskottets granskning**

Konstitutionsutskottets granskning ska enligt 13 kap. 1 § regeringsformen (RF) avse statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Uttrycket tjänsteutövning är inte begränsat till statsrådets position som medlemmar av regeringen (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 581). Utskottet kan även granska deras beslut och åtgärder i rollen som statsminister, departementschef eller statsråd. Statsrådets handlande utanför tjänsten är inte föremål för utskottets granskning, vilket innebär att det kan finnas gränsdragningsproblem främst i förhållande till ett statsråds roll som partipolitiker.

#### **Saklighetskravet**

Av 1 kap. 9 § RF följer att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Denna s.k. objektivitetsprincip innebär att ett förvaltningsorgan i sin verksamhet inte får

låta sig vägledas av andra intressen än dem som det är satt att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende (Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 21 uppl., 2001, s. 66). Som framgår gäller bestämmelsen inte bara för domstolar och förvaltningsmyndigheter utan även för andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen. Utformningen av bestämmelsen i denna del innebär att den även gäller för regeringen när den uppträder som högsta myndighet inom förvaltningsorganisationen (prop. 1975/76:209 s. 138). Regeringens normgivning omfattas inte av bestämmelsen.

Den yttre ramen för objektivitetsprincipen följer av 1 kap. 9 § RF medan dess närmare innehåll fås bl.a. genom uttalanden av Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern samt Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden vid dessa instansers prövning och granskning av konkreta myndighetsbeslut och myndigheters ageranden. Konstitutionsutskottet har vid en tidigare granskning redogjort för innebörden av saklighetskravet i 1 kap. 9 § RF (se bet. 2007/08:KU6 s. 14 f.).

### **Riksdagsärendenas avgörande**

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 röstande 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. riksdagsordningen (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.



## *Tidigare granskning*

### **Saklighetskravet**

I den här aktuella anmälan refereras till saklighetskravet i regeringsformen. 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.

### **Uttalanden av statsråd**

Konstitutionsutskottet har i flera ärenden granskat statsråds uttalanden i olika sammanhang. Ofta har det rört sig om uppgifter som har lämnats vid kontakter mellan regeringen och dess myndigheter. Ibland har granskningen kommit in på frågor som rör instruktionsförbudet gentemot domstolar, förvaltningsmyndigheter och Riksbanken eller avsett uppgifter som statsråd har lämnat i anslutning till regeringsbeslut (se t.ex. bet. 1999/2000:KU20 s. 119 f., bet. 2003/04:KU20 s. 189 f., bet. 2004/05:KU20 s. 196 f., bet. 2005/06:KU20 s. 156 f. och bet. 2007/08:KU20 s. 163 f.).

Några av utskottets granskningar har avsett uppgifter som ett statsråd har lämnat muntligt eller skriftligt med anledning av en fråga från en riksdagsledamot. Som exempel kan nämnas utskottets granskning av den dåvarande justitieministerns uppgifter om partibidrag vid riksdagens frågestund (bet. 2011/12:KU20 s. 36 f.). Vid den aktuella frågestunden uppgav ministern som svar på en fråga att Moderata samlingspartiet (Moderaterna) inte hade tagit emot bidrag från juridiska personer sedan 1976. I sitt ställningstagande konstaterade utskottet inledningsvis bl.a. att frågeinstituten är ett led i riksdagens grundläggande kontrollmakt och att det därför är viktigt att dessa institut fungerar tillfredsställande (s. 42). Utskottet noterade att konkreta frågor kring bidrag till Moderaterna rör förhållandena i ett politiskt parti och att den sittande talmannen har att vaka över att de frågor som ställs vid en muntlig frågestund håller sig inom ramen för vad som är ett statsråds tjänsteutövning. När justitieministern i det aktuella fallet fick frågor om bidrag till sitt parti var det enligt utskottet givetvis viktigt att det svar hon lämnade var korrekt. Utskottet noterade också att det i den svarspromemoria som hade upprättats inom Justitiedepartementet påpekades att det i efterhand kunde

konstateras att ministerns uttryckssätt vid den aktuella frågestunden varit olyckligt.

Under våren 2015 granskade utskottet dåvarande klimat- och miljöministerns uttalande om extra val vid riksdagens frågestund (bet. 2014/15:KU20 s. 42 f.). I sitt ställningstagande hänvisade utskottet inledningsvis till tidigare ställningstaganden om att frågeinstituten är ett led i riksdagens grundläggande kontrollmakt, att det därför är viktigt att dessa institut fungerar tillfredsställande och att när det gäller uttalanden som statsråd gör under riksdagens frågestund där svaren ska lämnas omedelbart dock bör ta hänsyn till att svaren på de frågor som framställs lämnas utan betänketid (s. 48). Vidare anförde utskottet att när ministern vid den aktuella frågestunden valde att hänvisa till det aviserade extra valet var 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 några granskningar rörande uttalanden av statsråd i medier nämnas. Våren 1999 granskade utskottet dåvarande jämställdhetsministerns uttalande i en artikel i tidningen Expressen om mäns kriminalitet (bet. 1998/99:KU25 s. 126 f.). I artikeln, som var undertecknad av ministern, behandlades bl.a. frågor om orsakerna till våldtäkter. Ett uttalande i artikeln lød: ”Männen begår brott och fokus måste naturligtvis sättas på det kön som bär skulden.” Utskottet konstaterade inledningsvis att konstitutionsutskottets granskning ska avse statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning och att det av förarbetena till regeringsformen framgår att grundlagen är avsedd att ge den konstitutionella granskningen en rättslig inriktning (s. 127). Vidare framhöll utskottet att statsråd, i likhet med alla andra medborgare, har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang men att statsråd kan behöva ta särskild hänsyn. I denna del framhöll utskottet att vad som kan bli av intresse från konstitutionell synpunkt i första hand är om auktoritativa uttalanden av statsråd skapar en risk för att den självständighet som enligt regeringsformen ska tillkomma domstolar och förvaltningsmyndigheter äventyras. Även uttalanden som kan uppfattas stå i strid med regeringens officiella hållning kan enligt utskottet skapa oklarhet och risk för komplikationer, särskilt om de berör förhållanden till utländsk stat. I den aktuella granskningen hade det enligt utskottet uppenbarligen inte varit fråga om något som skulle kunna vålla komplikationer från konstitutionell synpunkt. Vad som hade förekommit gav således inte anledning till något vidare uttalande av utskottet.

Under våren 2015 granskade utskottet finansministerns uttalanden i en intervju i Dagens Nyheter om de offentliga finanserna (bet. 2014/15:KU20 s. 250 f.). I artikeln uppgav finansministern bl.a. att statens finanser var i så dåligt skick att överskottsmålet skulle komma att nås tidigast under nästa mandatperiod och att regeringen inte skulle genomföra några förslag som inte

var fullt finansierade. När det gällde tillståndet för den svenska ekonomin uppgav finansministern följande: ”Det har blivit väldigt tydligt att ladan är helt tom. Det är inget dukat bord vi kommer till – det är helt avskrapat. Frågan är om ens bordet står kvar.” I sitt ställningstagande konstaterade utskottet inledningsvis att statsråd i likhet med andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang men att vissa särskilda hänsyn kan behöva tas (s. 256). Utskottet anförde vidare att det är av stor vikt att statsråd deltar i samhällsdebatten och att det också är rimligt att statsråd använder de möjligheter som står till buds för att nå ut till allmänheten. När det gällde den aktuella granskningen noterade utskottet att statsrådet i sin roll som finansminister vid och i anslutning till en pressträff hade redovisat sin syn på läget i den svenska ekonomin. Utskottet, som hade valt att inte närmare analysera tillståndet i den svenska ekonomin vid ovannämnda tillfälle, underströk att det givetvis var viktigt att finansministern vid det aktuella tillfället hade säkerställt att hennes uttalanden grundades på uppgifter som var korrekta. I den svarspromemoria som hade upprättats inom Finansdepartementet uppgavs att den ovannämnda redovisningen av ministern byggde på beräkningar och prognoser som tagits fram inom departementet. Granskningen gav i övrigt inte anledning till något uttalande av utskottet.

### **Statsrådstjänstens innebörd**

Våren 2006 granskade utskottet regeringens krisberedskap och krishantering i samband med flodvågskatastrofen 2004. I granskningen kom utskottet in på frågor om statsrådstjänstens innebörd och om räckvidden för statsrådets ansvar (bet. 2005/06:KU8 s. 55 f.). I sin bedömning fastslog utskottet att för enskilda statsråd gäller att de i sin tjänsteutövning är dels medlemmar av regeringen, dels chefer i Regeringskansliet, och att konstitutionsutskottets granskning omfattar statsråden i båda dessa roller (s. 73).

Våren 2016 granskade utskottet om statsministern genom decemberöverenskommelsen agerat i strid med regeringsformen (bet. 2015/16KU20 s. 300 f.). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet att decemberöverenskommelsen var en politisk överenskommelse mellan ett antal partier i riksdagen och att sådana överenskommelser faller utanför vad konstitutionsutskottet har att granska (s. 307).

### *Promemoria från Regeringskansliet*

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 21 februari 2017 en promemoria utarbetad inom Statsrådsberedningen (bilaga A4.7.2).

Av promemorian framgår att statsministerns avsikt under partiledardebatten var att uttrycka att Sverigedemokraterna är ett rasistiskt parti med nazistiska rötter. Det var också det han gav uttryck för vid mötet med pressen direkt efter partiledardebatten.

I promemorian framhålls att vid riksdagens hantering av regeringens budgetproposition har praxis sedan många år varit att riksdagsledamöterna

endast röstar på det egna partiets budgetförslag. Enligt denna praxis har riksdagsledamöterna, om det egna partiets förslag har förlorat en omröstning, lagt ner sina röster i de följande omröstningarna. Det statsministern avsåg att uttrycka var att Sverigedemokraterna, genom att i huvudvoteringen rösta på allianspartiernas reservation, gjorde ett avsteg från denna praxis.

### **Utskottets ställningstagande**

I den nu aktuella granskningsanmälan och i flera anmälningar de senaste åren har det gjorts gällande att statsråds uttalanden i olika sammanhang strider mot saklighetskravet i 1 kap. 9 § regeringsformen.

Bestämmelsen innebär att domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska iaktta bl.a. saklighet. Enligt förarbetena gäller bestämmelsen även för regeringen men endast när regeringen uppträder som högsta myndighet inom förvaltningsorganisationen (prop. 1975/76:209 s. 138). Det innebär att regeringen i denna roll inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem som den är satt att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende.

Mot bakgrund av det anförda konstaterar konstitutionsutskottet att endast en del av regeringens verksamhet omfattas av saklighetskravet i regeringsformen och att saklighetskravet därför inte generellt kan tillämpas i granskningen av statsråds uttalanden i olika sammanhang.

Utskottet har genom åren granskat en rad olika uttalanden av statsråd. Som utskottet tidigare har framhållit ska konstitutionsutskottets granskning avse statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Statsråd har, i likhet med alla andra medborgare, rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men statsråd kan behöva ta särskild hänsyn. En självklar utgångspunkt i dessa sammanhang är att uttalandena ska vara korrekta. Detta utesluter naturligtvis inte att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat och polemiskt.

De i granskningsärendet aktuella uttalandena av statsministern gjordes under två partiledardebatter. Båda debatterna var av generellt politiskt slag, även om sammanhangen skilde sig åt. När det gäller partiledardebatten i kammaren konstaterar utskottet att statsministerns påstående om hur ett partis ledamöter hade lagt sina röster i kammaren på sin budgetmotion var felaktigt. Som utgångspunkt gäller att uttalanden av statsråd ska vara korrekta, i enlighet med vad utskottet anför ovan. I det aktuella fallet ska emellertid även beaktas att uttalandet gjordes under en pågående debatt.

## 4.8 Inrikesministerns uttalanden efter överläggning i riksdagen om en europeisk gränsbevakning

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2177-2015/16), *bilaga A4.8.1*, begärs det att utskottet granskar inrikesminister Anders Ygemans uttalanden efter en överläggning i justitieutskottet om en europeisk gränsbevakning.

Av anmälan framgår att Anders Ygeman i februari 2016 besökte justitieutskottet för överläggning om Europeiska kommissionens (kommissionen) förslag till förordning om en europeisk gräns- och kustbevakning. I en intervju med företrädare för TT Nyhetsbyrån (TT) uppgav Anders Ygeman att ledamöterna från samtliga partier vid utskottssammanträdet hade ställt sig bakom en ändrad svensk ståndpunkt när det gäller en europeisk gränsstyrka. Enligt anmälarna framgår det emellertid av protokollet från sammanträdet att endast företrädarna för Socialdemokraterna, Moderata samlingspartiet (Moderaterna), Miljöpartiet de gröna (Miljöpartiet), Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna hade ställt sig bakom regeringens ståndpunkt.

Anmälarna framhåller vidare att Anders Ygeman i samband med en utfrågning i konstitutionsutskottet i april 2016 uppgav, som förklaring till ovan nämnda uttalande till TT, att någon avvikande uppfattning inte hade framförts vid utskottssammanträdet och att några ledamöter efter sammanträdet i justitieutskottet hade valt att justera sin ståndpunkt. Statsrådets uttalande överensstämmer enligt anmälarna varken med protokollet från justitieutskottets sammanträde eller med uppgift från utskottets kanslichef.

Enligt anmälarna har Anders Ygeman lämnat felaktiga uppgifter både till TT och konstitutionsutskottet.

#### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior som upprättats inom Justitiedepartementet, *bilaga A4.8.2–3*.

### Utredning i ärendet

#### *Bakgrund*

#### **Överläggning i justitieutskottet**

Den 11 februari 2016 besökte Anders Ygeman med medarbetare justitieutskottet för överläggning om kommissionens förslag till förordning om en europeisk gräns- och kustbevakning. Av protokollet från utskottssammanträdet (prot. 2015/16:21 § 6 a) framgår bl.a. att underlaget för överläggningen var en promemoria från Regeringskansliet, att regeringens förslag till svensk ståndpunkt framgick av promemorian och att regeringen

delade den vid sammanträdet framförda uppfattningen om vikten av att de svenska grundlagarna ska värnas liksom rätten att söka asyl. Det framgår vidare av protokollet att företrädarna för Socialdemokraterna, Moderaterna, Miljöpartiet, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna förklarade att de ställde sig bakom regeringens ståndpunkt. Företrädarna för Sverigedemokraterna framförde enligt protokollet att de stödde regeringens ståndpunkt i förhandlingarna men att de av principiella skäl motsatte sig att Europeiska unionen (EU) inkräktar på medlemsstaternas rätt att kontrollera och upprätthålla sina gränser. Av protokollet framgår vidare att företrädaren för Vänsterpartiet framförde att hon inte ställde sig bakom regeringens ståndpunkt då förslaget är alltför långtgående och leder till mer överstatlighet.

Protokollet från justitieutskottets sammanträde justerades den 23 februari 2016.

### **Intervju med TT**

I en intervju med TT som publicerades på Sveriges Televisions webbplats den 11 februari 2016 uppgav Anders Ygeman att regeringen hade fått stöd i riksdagen för linjen att en europeisk gränsstyrka ska kunna sättas in om ett medlemsland missköter bevakningen av EU:s yttre gräns. Han uttalade vidare att han var ”mycket glad över att samtliga partier ställt sig bakom det som numera är Sveriges position”.

### **Utfrågning i konstitutionsutskottet**

Våren 2016 granskade utskottet bl.a. inrikesminister Anders Ygemans agerande i EU:s ministerråd i fråga om EU:s gränskontroller (bet. 2015/16:KU20 s. 120 f.). Den 18 april 2016 höll utskottet en utfrågning med honom. Han fick bl.a. frågor om uppgiften i intervjun med TT om att samtliga partier i justitieutskottet hade ställt sig bakom regeringens ståndpunkt. I denna del uppgav Anders Ygeman bl.a. att ingen avvikande mening hade meddelats vid sammanträdet (bet. 2015/16:KU20 del 3 s. 104). På frågor med anledning av innehållet i protokollet från justitieutskottets sammanträde uppgav han bl.a. följande:

Det beror helt enkelt på den kultur som riksdagen har för att justera protokoll. Du kan ändra mening fram till dess att protokollet är justerat. Några partier valde att använda den möjligheten för att efter utskottets sammanträde justera sin ståndpunkt. Det var ingen ståndpunkt som framfördes på mötet.

### **E-postmeddelande från justitieutskottets kanslichef**

I ett e-postmeddelande till en av anmälarna har justitieutskottets kanslichef på en fråga svarat att protokollet från justitieutskottets sammanträde den 11 februari 2016 inte innehåller några uppgifter som inte framkom vid sammanträdet. Enligt kanslichefen brukar företrädare för utskottets kansli dock i efterhand stämma av urvalet av det som har anförts vid sammanträdet med ledamöterna och då göra tillägg eller strykningar, om det är något som bedöms behöva förtydligas eller som ledamoten anser relevant eller inte

relevant. I den nu aktuella överläggningen rörde avstämningen t.ex. vad företrädarna för Moderaterna anförde vid sammanträdet. Uppgiften från företrädaren för Vänsterpartiet om att hon inte ställde sig bakom regeringens ståndpunkt var dock från början med i utkastet till protokoll.

### *Gällande ordning*

#### **Överläggning i EU-frågor**

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

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

Av 7 kap. 12 § RO följer att regeringen ska överlägga med utskotten i de frågor om arbetet i EU som utskotten bestämmer.

#### **Arbetet i riksdagens utskott**

Det framgår av riksdagsordningen att protokoll ska föras vid sammanträden i utskott och i EU-nämnden (tilläggsbestämmelse 7.15.4). Utskottsprotokollen tar endast upp de formella besluten (Holmberg m.fl., Grundlagarna [13 maj 2016, Zeteo], kommentaren till tilläggsbestämmelse 7.15.4 RO). Några närmare anvisningar för hur protokoll ska föras och hur de ska utformas ges inte i riksdagsordningen.

Riksdagsförvaltningen har tagit fram en handbok för utskottskanslierna. Syftet med handboken är att ge en praktisk vägledning för kansliernas arbete. I handboken behandlas bl.a. utformningen av och innehållet i protokollen från utskottens sammanträden. Enligt handboken är protokollen från utskottens sammanträden s.k. beslutsprotokoll, till skillnad från kammarens protokoll som är s.k. diskussionsprotokoll (Handbok för utskottskanslierna, mars 2016, s. 50). I handboken finns exempel på protokollstext vid överläggning om EU-frågor (s. 61 f.). Samtliga exempel är utformade så att det av protokollet framgår hur utskottets ledamöter har ställt sig till regeringens ståndpunkt och att punkten om överläggning har förklarats omedelbart justerad.

#### **Saklighetskravet**

Av 1 kap. 9 § RF följer att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Denna s.k. objektivitetsprincip innebär att ett förvaltningsorgan i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem som det är satt att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än

sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende (Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 21 uppl., 2001, s. 66). Som framgår gäller bestämmelsen inte bara för domstolar och förvaltningsmyndigheter utan även för andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen. Utformningen av bestämmelsen i denna del innebär att den även gäller för regeringen när den uppträder som högsta myndighet inom förvaltningsorganisationen (prop. 1975/76:209 s. 138). Regeringens normgivning omfattas inte av bestämmelsen.

Den yttre ramen för objektivitetsprincipen följer av 1 kap. 9 § RF medan dess närmare innehåll fås bl.a. genom uttalanden av Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern samt Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden vid dessa instansers prövning och granskning av konkreta myndighetsbeslut och myndigheters ageranden. Konstitutionsutskottet har vid en tidigare granskning redogjort för betydelsen av saklighetskravet i 1 kap. 9 § RF (se bet. 2007/08:KU6 s. 14 f.).

### *Tidigare granskning*

#### **Felaktiga uppgifter**

Konstitutionsutskottet granskade under våren 2008 hur det hade gått till när den dåvarande näringsministern utsett en utredare av trygghetssystem för företagare (bet. 2007/08:KU20 s. 206 f.). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet att ministern vid en presskonferens den 22 november 2007 presenterade felaktiga uppgifter om den tidigare utredaren (s. 213). Utskottet anförde att som 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.

Våren 2011 granskade utskottet uppgifter som hade lämnats av den dåvarande landsbygdsministern (bet. 2010/11:KU20 s. 222 f.). Utskottet konstaterade att det av utredningen framgick att felaktiga uppgifter hade publicerats på regeringens webbplats samt uttryckts av ministern i olika massmedier och i skriftliga frågesvar i riksdagen under hösten 2010 (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 förutsatte att det inträffade inte skulle komma att upprepas.

Därutöver kan en granskning om uttalanden av statsråd nämnas. Våren 2016 granskade utskottet regeringens beslut om att ändra uppdraget för samordnaren för Bromma flygplats (bet. 2015/16:KU20 s. 47 f.). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet att uppdraget till den statliga samordnaren för Bromma flygplats även efter ändringen av uppdraget innebar att samordnaren bl.a. skulle pröva förutsättningarna för att utveckla



flygkapacitet i Stockholmsregionen (s. 56). Ett dåvarande statsråds svar i en tidningsintervju om att det ändrade uppdraget innebar att samordnaren inte alls fick titta på Brommas framtid överensstämde således enligt utskottet inte med hur uppdraget var utformat. Utskottet framhöll vikten av att statsråds uttalanden är korrekta.

### **Uppgifter till konstitutionsutskottet**

I den här aktuella anmälan refereras till en granskning som utskottet genomförde hösten 2007 och där saklighetskravet i regeringsformen åberopades i utskottets ställningstagande (bet. 2007/08:KU6 s. 12 f.). Granskningen avsåg bl.a. den dåvarande regeringens agerande under en tidigare granskning som rörde flodvågskatastrofen 2004. I sitt ställningstagande underströk utskottet att uppgifter som lämnas till konstitutionsutskottet ska vara korrekta och att medvetet vilseledande uppgifter självfallet aldrig kan accepteras och står i strid med saklighetskravet i regeringsformen (s. 33). Vidare framhöll utskottet att den konstitutionella kontroll som utförs av konstitutionsutskottet förutsätter att utskottet kan lita på att uppgifter som lämnas till utskottet är riktiga samt att de ger en rättvisande bild av det som granskas och att inte väsentliga fakta utelämnas. Om utskottet inte kan lita på detta undergrävs den konstitutionella kontrollen av regeringen. Utskottet konstaterade att felaktiga uppgifter hade lämnats från Regeringskansliet till utskottet under den förra granskningen och att det ytterst är berört statsråd som bär ansvaret för att uppgiftslämnandet från Regeringskansliet till utskottet går rätt till. Som chef för hela Regeringskansliet har statsministern i detta sammanhang ett särskilt ansvar. Här kunde enligt utskottet flera åtgärder vara nödvändiga att vidta för att säkerställa att de svar som lämnas till konstitutionsutskottet bygger på korrekta uppgifter. Som exempel nämndes att tydliggöra krav på dokumentation av interna beslut och förbättra medvetenheten i Regeringskansliet om innehållet i interna föreskrifter.

Våren 2013 granskade utskottet Näringsdepartementets hantering av begäran om att ta del av allmänna handlingar m.m. (bet. 2012/13:KU20 s. 219 f.). I ärendet hölls bl.a. två utfrågningar med dåvarande näringsministern. I ställningstagandet framhölls att den konstitutionella kontroll som utförs av konstitutionsutskottet förutsätter att utskottet kan lita på att de uppgifter som lämnas är riktiga och att de ger en rättvisande bild av det som granskas och att inte väsentliga fakta utelämnas (s. 245). Utskottet anförde vidare att det efter den första utfrågningen hade uppdragats att felaktiga uppgifter hade lämnats till utskottet. Utskottet framhöll att näringsministern bar, som hon själv hade påpekat, ansvaret för att de uppgifter som lämnats till utskottet var korrekta. Att det i anmälan till utskottet gjordes gällande att Näringsdepartementet lämnat ut delar av de begärda handlingarna till Ekot innan Aftonbladet fick ut dem gjorde enligt utskottet att Näringsdepartementet och näringsministern inte kunde ha varit omedvetna om frågeställningen i granskningen, och hon borde därmed ha vinnlagt sig om att redan från början ge utskottet fullständiga och korrekta uppgifter om vad som hade ägt rum. Utskottet såg kritiskt på det

inträffade. Utskottet noterade att inte heller JO i sin utredning synes ha fått fullständig information. Om uppgifter som lämnas är oriktiga, missvisande eller ofullständiga undergrävs enligt utskottet den konstitutionella kontrollen.

### *Promemorior från Regeringskansliet*

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 2 februari 2017 en svarspromemoria utarbetad inom Justitiedepartementet (bilaga A4.8.2).

Av promemorian framgår att det vid sammanträdet med justitieutskottet den 11 februari 2016 framfördes ett antal synpunkter av riksdagspartiernas företrädare, bl.a. av företrädare för Moderaterna, Sverigedemokraterna och Vänsterpartiet. Det framgår vidare av promemorian att inrikesministern inte uppfattade att någon synpunkt hade karaktären av en avvikande mening i förhållande till regeringens slutliga ståndpunkt vid sammanträdet och att uttalandena vid intervjun senare samma dag var en konsekvens av det. Mot bakgrund av det sagda utgick inrikesministern från att frågan om avvikande mening hade förtydligats i protokollet efter det att sammanträdet avslutats och att inrikesministerns uttalanden vid utfrågningen i konstitutionsutskottet den 18 april 2016 ska ses i ljuset av detta.

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på en kompletterande fråga. Utskottet fick den 9 mars 2017 en svarspromemoria utarbetad inom Justitiedepartementet (bilaga A4.8.3).

Av promemorian framgår att ett utdrag av den aktuella delen av justitieutskottets protokoll från sammanträdet den 11 februari 2016 inkom till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) den 16 februari 2016.

### **Utskottets ställningstagande**

I ärendet har utskottet granskat två uttalanden av inrikesministern efter en överläggning i justitieutskottet om en europeisk gränsbevakning.

Utskottet kan konstatera att det av utredningen i ärendet framgår att inrikesministern under intervjun med företrädare för TT den 11 februari 2016 lämnade felaktiga uppgifter när det gällde stödet i riksdagen. Såsom ansvarigt statsråd ansvarar inrikesministern för sina uttalanden och därmed även för att de uppgifter som han lämnar är korrekta.

Därutöver framgår det av utskottets granskning att inrikesministern i samband med utfrågningen i konstitutionsutskottet den 18 april 2016 lämnade felaktiga uppgifter när det gällde vad som framförts vid justitieutskottets sammanträde. Som utskottet tidigare framhållit förutsätter den konstitutionella kontroll som utförs av konstitutionsutskottet att utskottet kan lita på att de uppgifter som lämnas är riktiga och att de ger en rättvisande bild av det som granskas och att inte väsentliga fakta utelämnas. Det inträffade innebär att inrikesministern har brustit i sitt uppgiftslämnande till utskottet och därmed försvårat den konstitutionella kontrollen.

## 4.9 Ministern för högre utbildning och forsknings uttalande om ett tv-program

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1097-2016/17), *bilaga A4.9.1*, begärs det sammanfattningsvis att utskottet granskar på vilket sätt ett uttalande i radio av ministern för högre utbildning och forskning, statsrådet Helene Hellmark Knutsson, förhåller sig till den redaktionella självständigheten.

#### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som har upprättats inom Utbildningsdepartementet, *bilaga A4.9.2*.

### Utredning i ärendet

#### *Bakgrund*

*Kvinnorna på fröken Frimans tid* är ett tv-program som handlar om den kvinnliga rösträttsrörelsen under tidigt 1900-tal. Programmet producerades av ett produktionsbolag på uppdrag av Sveriges Television AB (SVT). Programmet sändes i SVT under julhelgen 2016.

Den 2 januari 2017 publicerade Expressen en artikel med rubriken *Kattis Ahlström stjäls från kvinnohistoriker*. I artikeln hävdade en professor i historia i huvudsak att SVT felaktigt hade låtit bli att namnge framför allt två kvinnliga forskare vars forskning påstods ligga till grund för produktionen.

Kritiken bemöttes av produktionsbolaget i en replik med rubriken *Olyckligt att folk känner sig förbisedda* som publicerades i Expressen den 3 januari 2017.

I en intervju som sändes den 17 januari 2017 i Sveriges Radio, *Kulturnytt*, uttalade statsrådet Helene Hellmark Knutsson bl.a. följande med anledning av debatten om det aktuella tv-programmet:

Jag tycker att det borde vara helt rimligt att man hade namngett de forskare som man använt sig av för det här programmet, också för att möjliggöra för tittaren att se vad som är kunskapsbelagt och faktabelagt utifrån forskare.

#### *Gällande ordning*

Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) reglerar skyddet för yttrandefrihet i radio, television, filmer, videogram och ljudupptagningar m.m. Vad som sägs i grundlagen om radioprogram gäller förutom program i ljudradio också program i bl.a. television (1 kap. 1 § tredje stycket YGL).

Enligt 3 kap. 4 § YGL avgör den som sänder radioprogram självständigt vad som ska förekomma i programmen. Bestämmelsen innebär att krav på innehållet i vad som sänds endast kan ställas genom lag eller genom sådana tillståndsvillkor som får förekomma. På detta sätt utgör bestämmelsen om programföretags redaktionella självständighet ett uttryckligt skydd mot påtryckningar från det allmännas sida. Den är enligt motiven emellertid också avsedd att lämna utrymme för lagstiftning som syftar till att värna programföretags oberoende gentemot andra, t.ex. annonsörer (prop. 1990/91:64 s. 117).

Bestämmelser om tillstånd och villkor för sändningar finns i radio- och tv-lagen (2010:696). Regeringen ger enligt 4 kap. 3 § tillstånd att sända tv om sändningsverksamheten finansieras med radio- och tv-avgiften enligt lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst. Tillstånd att sända tv får förenas med villkor enligt vad som närmare anges i 4 kap. 8–11 §§. I 4 kap. 8 § anges att ett sändningstillstånd får förenas med villkor som innebär att sändningsrätten ska utövas opartiskt och sakligt samt med beaktande av att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet ska råda i tv. Enligt 16 kap. 2 § första stycket övervakar Granskningsnämnden för radio och tv genom granskning i efterhand om program som har sänts i bl.a. tv står i överensstämmelse med radio- och tv-lagen och de programrelaterade villkor som kan gälla för tjänsten.

Regeringen beslutade den 19 december 2013 om sändningstillstånd för SVT. Tillståndet trädde i kraft den 1 januari 2014 och gäller t.o.m. den 31 december 2019. Som villkor för sändningsrätten gäller bl.a. följande enligt 13 §. Sändningsrätten ska utövas opartiskt och sakligt samt med beaktande av att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet ska råda i tv. SVT ska före sändning av program så noggrant som omständigheterna medger kontrollera sakuppgifter i programmet. Ämnesval och framställning ska ta sikte på vad som är relevant och väsentligt.

### *Tidigare granskning*

Våren 2004 granskade konstitutionsutskottet den omständigheten att statsminister Göran Persson i samband med TV4:s partiledardebatt år 2002 i ett samtal med Jan Scherman enligt denne tagit till en ton och ett ordval som ”var ett otvetydigt hot” (bet. 2003/04:KU20 s. 169 f.). Inför utskottet anförde Göran Persson att han säkerligen sagt vad han tyckt om själva debatten och valbevakningen men att han inte kunde minnas exakt hur orden fallit samt att han inte hade uttalat det som Jan Scherman påstått.

När det gäller statsråds relationer med public service-företagen hänvisade utskottet till uttalanden från tidigare granskning (bet. 2002/03:KU30 s. 117 f.) om att statsråden, vid sidan av det som förekommer inom ramen för formulerandet av företagens uppdrag, borde iaktta en hög grad av försiktighet så att det inte uppstår risk för att företagens självständighet och oberoende rubbas eller deras granskande uppgift påverkas. Utskottet konstaterade att

TV4, som ärendet gällde, i likhet med public service-företagen sänder program med stöd av tillstånd från regeringen. Som villkor också för TV4 gällde att sändningsrätten ska utövas opartiskt och sakligt samt att myndigheter, organisationer och företag som har inflytande på beslut som rör medborgarna ska granskas. Utskottet framhöll att alla som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen hade att iaktta en hög grad av försiktighet när det gällde agerandet i förhållande till den som är föremål för en myndighets beslut. Med hänsyn till statsråds speciella ställning torde särskilda krav kunna ställas på regeringens ledamöter i iakttagandet av denna försiktighetsprincip. Genom att en sådan försiktighetsprincip iakttogs värnades integriteten för såväl det offentliga organet i dess maktutövning som för den som är föremål för dess beslut.

Våren 2011 granskade utskottet frågan om försök att påverka programinnehållet i Sveriges Television (bet. 2010/11:KU20 s. 215 f.). Under valrörelsen 2010 kontaktade presschefen vid Utbildningsdepartementet redaktionen för ett samhällsgranskande program vid SVT i syfte att säkerställa att den ansvarige utgivaren var medveten om nya uttalanden som utbildningsministern gjort i de frågor som skulle behandlas i ett program. När den ansvarige utgivaren uppgav att han inte ville ha med detta i sitt program gav presschefen uttryck för att det var konstigt att man inte använde sig av dessa nya uttalanden. I granskningen framhölls att kontakter med massmedierna är ett naturligt inslag i arbetet i Regeringskansliet och att dessa kontakter ofta är inriktade på kontroll av faktauppgifter eller på att Regeringskansliet ges tillfälle att förbereda sig inför ett inslag som rör regeringen. Utskottet ansåg att sådana kontakter fyller en viktig funktion men betonade även att en allmän utgångspunkt vid kontakter mellan företrädare för statliga myndigheter och medierna självfallet är vikten av att den redaktionella självständigheten inte träds förmär.

### *Promemoria från Regeringskansliet*

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

- Vilka tryck-/yttrandefrihetsrättsliga överväganden om mediernas självständighet och oberoende gjordes inför statsrådet Helene Hellmark Knutssons uttalande i intervjun den 17 januari 2017 i Sveriges Radio, Kulturlytt?
- Vilken bedömning görs av statsrådet Helene Hellmark Knutssons uttalande i den aktuella intervjun i förhållande till den redaktionella självständigheten?
- Vad var syftet med statsrådet Helene Hellmark Knutssons uttalande i den aktuella intervjun? Hade uttalandet någon koppling till något villkor i sändningstillståndet för SVT?
- Vilka kommentarer i övrigt ger anmälan och denna promemoria anledning till?

Som svar överlämnades den 7 mars 2017 en promemoria som upprättats inom Utbildningsdepartementet (bilaga A4.9.2).

I promemorian anförs att statsrådet Helene Hellmark Knutsson deltog i intervjun i Sveriges Radio, *Kulturnytt*, för att få till stånd en diskussion om vissa principiella frågor som rör samverkan mellan forskare och det övriga samhället. Med den utgångspunkten gjordes inga särskilda tryck- och yttrandefrihetsrättsliga överväganden inför deltagandet i intervjun.

När det gäller frågan om vilken bedömning som görs av statsrådet Helene Hellmark Knutssons uttalande i den aktuella intervjun i förhållande till den redaktionella självständigheten uppges att uttalandet inte var avsett att påverka den redaktionella självständigheten.

På frågan om syftet med statsrådets uttalande i den aktuella intervjun anförs att statsrådet Helene Hellmark Knutsson genom att delta i intervjun ville få till stånd en diskussion om hur forskningsresultat sprids och görs tillgängliga för allmänheten samt hur forskares rättigheter värnas. Vidare anförs att statsrådet inte hade något annat syfte med uttalandet i den aktuella intervjun och att uttalandet inte har koppling till något villkor i sändningstillståndet för SVT.

### Utskottets ställningstagande

Det i granskningen uppmärksammade uttalandet har gjorts av ministern för högre utbildning och forskning och tar sikte på hur bl.a. forskningsresultat sprids och görs tillgängliga för allmänheten. Av granskningen har framkommit att det inte gjordes några särskilda tryck- och yttrandefrihetsrättsliga överväganden inför intervjun under vilken uttalandet gjordes.

Utskottet vill mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen påminna om vad det tidigare uttalat, att när det gäller statsråds relationer med public service-företagen bör statsråden, vid sidan av det som förekommer inom ramen för formulerandet av public service-företagens uppdrag, iaktta en hög grad av försiktighet så att det inte uppstår risk för att public service-företagens självständighet och oberoende rubbas eller deras granskande uppgift påverkas. Statsråd bör i enlighet med detta alltid överväga eventuella tryck- och yttrandefrihetsrättsliga aspekter innan de uttalar sig offentligt om publicistiska beslut av t.ex. SVT.

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

## 4.10 Justitie- och migrationsministerns uttalande om rikspolischefen

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 33-2016/17), *bilaga A4.10.1*, begärs det att utskottet ska granska justitie- och migrationsminister Morgan

Johanssons uttalande med anledning av att rikspolischef Dan Eliasson uttalat sig negativt om Jimmie Åkesson och till följd av detta blivit anmäld för tjänstefel. Anmälarna hänvisar till en intervju i Dagens Nyheter där statsrådet Morgan Johansson kommenterade att han tyckte det var bra att rikspolischef Dan Eliasson hade uttalat sig om Jimmie Åkesson.

Anmälarna menar att ministern uttalat sig om en person som är under utredning och om den fråga saken gällde. Utskottet bör därför enligt anmälarna granska om uttalandet är förenligt med 12 kap. 2 § regeringsformen om förvaltningens självständighet. Anmälarna noterar att konstitutionsutskottet tidigare har konstaterat att statsråd bör visa viss återhållsamhet när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot enskilda eller tillämpning av lag. Utskottet bör enligt anmälarna även granska om uttalandet har brutit mot kravet på saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen.

### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har bl.a. legat två promemorior upprättade inom Justitiedepartementet, *bilaga A4.10.2–3*. Vidare har utskottet hållit en utfrågning med justitie- och migrationsminister Morgan Johansson, *bilaga B7*.

## **Utredning i ärendet**

### *Bakgrund*

I en utfrågning i Almedalen sommaren 2016 gjorde rikspolischef Dan Eliasson följande uttalande: ”Om Jimmie Åkesson kräver min avgång så ser jag det som en merit. Jag gillar inte hans politik.” Vidare sa Eliasson att han om Jimmie Åkesson skulle bli statsminister efter valet 2018 sannolikt skulle välja att avgå som rikspolischef. På frågan om det är lämpligt för en myndighetschef att ha åsikter om politik svarade Dan Eliasson att även myndighetschefer har åsikter (Expressen, den 5 juli 2016, *Dan Eliassons utspel mot SD: Då avgår jag*).

Uttalandet ledde till en polisanmälan för tjänstefel som inkom den 12 juli 2016 (dnr 0150-K2710-16). Någon förundersökning inleddes inte med motiveringen att det förfarande som anmälts inte är brottsligt. I åklagarens beslut anfördes följande (AM-93350-16, 14 juli 2016):

De i anmälan åsyftade uttalandena kan inte anses i sitt sammanhang ha gjorts vid myndighetsutövning och kan därför inte grunda ansvar för tjänstefel. Inte heller bedöms de på annat sätt vara sådana att de strider mot rätten att fritt uttrycka tankar och åsikter. Lämpligheten av att en myndighetschef offentligt uttalar sig på påstått sätt faller utanför åklagarens uppgift att bedöma.

Rikspolischefens uttalande ledde även till anmälningar till Justitiekanslern (JK) och Riksdagens ombudsmän (JO) i juli 2016. Justitiekanslern beslutade den 14 juli 2016 att inte vidta någon åtgärd med anledning av anmälan. Inga ytterligare kommentarer lämnades i ärendet. JO beslutade den 18 juli 2016 att de anmälningar som inkommit i frågan inte motiverade någon åtgärd eller något uttalande.

I en intervju i Dagens Nyheter publicerad den 14 juli 2016 (*Justitieministern försvarar Eliasson*) gjorde Morgan Johansson följande uttalande med anledning av rikspolischefens kommentarer:

Dan Eliasson har markerat mot Sverigedemokraternas värderingar, och man ska vara klar över att SD inte är vilket parti som helst. [...] Det är ett parti som i sin ideologi skiljer på folk och folk, som helt enkelt tycker illa om folk som inte kommer från Sverige. Svensk polis ska stå för motsatta uppfattningar, nämligen att alla människor är lika mycket värda. [...] Jag tycker det är bra att rikspolischefen markerar mot värderingar som inte är i linje med vad svensk polis ska hålla sig till. Polisen och annan svensk statsförvaltning bygger på den grundläggande uppfattningen att alla människor är lika mycket värda. Där har Sverigedemokraterna en annan uppfattning. Därför tycker inte jag att det är märkligt att markera på det sättet.

### *Gällande ordning*

#### **Myndigheternas oberoende**

I 12 kap. 2 § regeringsformen (RF) 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 rättstillämpande verksamhet.

#### **Saklighetskravet**

Av 1 kap. 9 § RF följer att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Denna s.k. objektivitetsprincip innebär att ett förvaltningsorgan i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem som det är satt att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende (Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 21 uppl., 2001, s. 66). Som framgår gäller bestämmelsen inte bara för domstolar och förvaltningsmyndigheter utan även för andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen. Utformningen av bestämmelsen i denna del innebär att den även gäller för regeringen när den uppträder som högsta myndighet inom förvaltningsorganisationen (prop. 1975/76:209 s. 138). Regeringens normgivning omfattas inte av bestämmelsen.

Den yttre ramen för objektivitetsprincipen följer av 1 kap. 9 § RF medan dess närmare innehåll fås bl.a. genom uttalanden av JO och 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 gentemot medborgarna. Thomas Bull förklarar denna till synes vidsträckt tillämpning av 1 kap. 9 § RF med att det ytterst handlar om att upprätthålla förtroendet för den offentliga maktapparaten.

### *Tidigare granskning*

#### **Myndigheternas oberoende**

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 kommun eller en myndighets tillämpning av lag eller om en myndighet har kunnat uppfatta sig som bunden av ett uttalande. 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, och hur uttalandet kunnat uppfattas av myndigheten i fråga måste tillmätas betydelse vid bedömningen av om ett uttalande kan uppfattas som en otillbörlig påverkan.

Våren 2016 granskade utskottet om närings- och innovationsminister Mikael Damberg genom ett uttalande om organisationen Svenskt Näringsliv underlåtit att följa sina plikter i egenskap av minister och departementschef

(bet. 2015/16:KU20 s. 348 f.). Utskottet konstaterade att det aktuella uttalandet inte innehöll någon information om sakförhållanden i en viss fråga eller fakta i ett ärende, och att det inte gjordes 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 anfördes att uttalandet gjorts inom ramen för den allmänna debatten. Granskningen gav inte anledning till något uttalande från utskottet.

Våren 2016 granskade utskottet inrikesminister Anders Ygemans uttalande om en åklagares bedömning av häktningsskäl i ett enskilt ärende (bet. 2015/16:KU20 s. 369 f.) I enlighet med utskottets tidigare uttalanden konstaterades att statsråd med hänsyn till sin speciella ställning bör visa viss återhållsamhet när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot enskilda eller tillämpning av lag. Vidare anförde utskottet följande:

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.

### **Saklighetskravet**

Vid överläggningar i mars 1994 enades företrädare för riksdagspartierna om att en rådgivande folkomröstning i EU-frågan skulle äga rum den 13 november 1994. I propositionen om folkomröstning om EU-medlemskap (prop. 1993/94:245) lade regeringen fram förslag rörande vissa anslag som hade samband med folkomröstningen. Konstitutionsutskottet tillstyrkte regeringens förslag till medelsfördelning för folkomröstningskostnader, kampanjkostnader och kostnader för Europainformation (bet. 1993/94:KU50). Under våren 1995 granskade utskottet regeringens handläggning av information till hushållen inför folkomröstningen om svenskt medlemskap i EU (bet. 1994/95:KU30 s. 128 f.). Bland annat granskades några broschyrer som hade tagits fram av Utrikesdepartementets handelsavdelning. Utskottets majoritet ansåg att granskningen inte gav anledning till något uttalande från utskottet.

Våren 2008 granskade utskottet om Regeringskansliet hade lämnat vilseledande uppgifter till utskottet i samband med en tidigare granskning (bet. 2007/08:KU6 s. 12 f.) Utskottet konstaterade att berört statsråd har det yttersta ansvaret för att uppgiftslämnandet från Regeringskansliet till utskottet går rätt till. Vidare framhöll utskottet starkt att uppgifter som lämnas till konstitutionsutskottet ska vara korrekta och att medvetet vilseledande uppgifter aldrig kan accepteras och står i strid med saklighetskravet i regeringsformen.

Våren 2012 granskade utskottet efter en anmälan den dåvarande integrationsministerns publicering av myter rörande invandring på regeringens hemsida (bet. 2011/12:KU20 s. 154 f.). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet att det får anses legitimt att regeringen använder sin och Regeringskansliets gemensamma webbplats för att informera om regeringens politik och därmed sammanhängande samhällsfrågor (s. 161). Utskottet hänvisade till objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF och anförde att denna princip bl.a. får anses innebära att information som utgår från det allmänna ska vara korrekt, vederhäftig och väl kontrollerad. Om informationen skulle visa sig innehålla uppgifter av oriktigt eller inaktuellt slag måste enligt utskottet åtgärder vidtas som korrigerar detta. Det sagda gällde enligt utskottet information av det slag som hade uppmärksamats i granskningen. Granskningen gav inte anledning till något ytterligare uttalande från utskottet.

### *Promemorior från Regeringskansliet*

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 14 mars 2017 en promemoria utarbetad inom Justitiedepartementet (bilaga A4.10.2).

Av promemorian framgår att pressträffen där statsrådet gjorde det aktuella uttalandet pågick kl. 10.00–11.00 i direkt anslutning till regerings-sammanträdet den 14 juli 2016, samma dag som Åklagarmyndigheten beslutade att inte inleda någon förundersökning och samma dag som JK beslutade att inte vidta någon åtgärd med anledning av anmälan. Enligt promemorian fick statsrådet och departementet kännedom om Åklagar-myndighetens och JK:s beslut genom media, och de synpunkter som uttryckts vid pressträffen har inte framförts till någon av dessa myndigheter. Enligt promemorian var det aktuella uttalandet ett svar på en fråga från en journalist. Uttalandet gjordes som ett led i den allmänna debatten och avsåg att kommentera vikten av att Polismyndigheten och andra som utövar offentlig makt följer grundlagen och respekterar principen om alla människors lika värde vid sådan maktutövning.

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på en kompletterande fråga. Utskottet fick den 23 mars 2017 en svarspromemoria utarbetad inom Justitiedepartementet (bilaga A4.10.3). Av promemorian framgår att justitie- och migrationsministern inte hade kännedom om Åklagar-myndighetens respektive JK:s beslut vid tidpunkten då det aktuella uttalandet gjordes.

### *Utfrågning med justitie- och migrationsminister Morgan Johansson*

Utskottet höll den 17 april 2017 en utfrågning med justitie- och migrations-minister Morgan Johansson (bilaga B7). I sin inledning anförde statsrådet att principen om alla människors lika värde är central och grundläggande i ett demokratiskt samhälle och att det är därför som vår grundlag kräver att Polismyndigheten och andra som utövar offentlig makt respekterar detta i sin

verksamhet. Enligt Morgan Johansson avsåg det aktuella uttalandet att understryka vikten av att värna principen om respekt för alla människors lika värde vid utövning av offentlig makt.

Under utfrågningen anförde justitie- och migrationsministern att hans uttalande gjordes vid en presskonferens i samband med frågor som handlade om hans förtroende för rikspolischefen. Som bakgrund lyfte statsrådet fram den diskussion om asylhanteringen som pågick när rikspolischefen gjorde sina uttalanden. Enligt Morgan Johansson agerade Sverigedemokraterna olämpligt då man under hösten 2015 i samband med anlagda bränder på asylboenden lade ut adresser på asylboenden till offentligheten. Detta menade statsrådet ledde till stora säkerhetsproblem och problem för polisen. Justitie- och migrationsministern menade att han vid den aktuella intervjun gjorde två saker: han uttalade sitt stöd för rikspolischefen och han kritiserade Sverigedemokraterna på ett par punkter. Enligt statsrådet skedde kritiken av Sverigedemokraterna inom ramen för den offentliga debatten.

Morgan Johansson anförde vidare att en gränsdragning alltid måste göras då ett statsråds kommentarer riskerar att leda till påverkan på myndigheter och myndighetsutövning. Han kände inte till att det pågick utredningar vid Åklagarmyndigheten och JK när presskonferensen vid vilken han gjorde uttalandena ägde rum, utan han uppmärksammades på det först efteråt. Statsrådet ansåg att han inte gick utanför gränsen för vilka kommentarer man kan falla i det här sammanhanget.

### **Utskottets ställningstagande**

Som utskottet tidigare har uttalat har statsråd i likhet med alla andra medborgare rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Med hänsyn till ett statsråds speciella ställning bör dock särskild försiktighet iakttas i vissa hänseenden, bl.a. i fråga om uttalanden som kan riskera domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas grundlagsfästa självständighet.

När det gäller den aktuella granskningen konstaterar utskottet att statsrådets uttalande gjordes i samband med frågor om hans förtroende för en myndighetschef efter att denne hade uttalat sig i media. Det står självfallet ett statsråd fritt att i varje läge när så bedöms lämpligt uttala sitt förtroende för en myndighetschef under hans eller hennes ansvarsområde. Att anmälningar inkommit till bl.a. Åklagarmyndigheten med anledning av myndighetschefens uttalande var vid tidpunkten för uttalandet inte känt av statsrådet. Statsrådets uttalande tog därmed inte sikte på någon rättsprocess eller annat förfarande, och det gjordes inte heller i medvetande om att det pågick utredningar. Granskningen ger inte anledning till något ytterligare uttalande från utskottets sida.

## 4.11 Kultur- och demokratiministerns debattartikel om reklamskatten

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1123-2016/17), *bilaga A4.11.1*, begärs det att utskottet ska granska om kultur- och demokratiminister Alice Bah Kuhnkes uttalanden om den förra regeringens arbete med reklamskatten är förenliga med kravet på att ministrars uttalanden ska vara korrekta.

Anmälaren hänvisar till en debattartikel i Dagens Nyheter i augusti 2016 där kulturministern skriver att den tidigare regeringen trots uppdrag från riksdagen inte gjorde något arbete med att avskaffa reklamskatten. Enligt anmälaren är detta en direkt felaktig beskrivning av den tidigare regeringens agerande i frågan. Anmälaren påpekar att den tidigare regeringen i januari 2008 genomförde förändringar som innebar en halvering av dagspressens årliga reklamskattebelopp (prop. 2007/08:18, bet. 2007/08:SkU8).

Anmälaren noterar att konstitutionsutskottet tidigare har understrukt vikten av att statsråds uttalanden ska vara korrekta. Enligt anmälaren får man ha en viss förståelse för att man i en intervjusituation kan råka formulera sig på ett mindre genomtänkt sätt. Dock menar anmälaren att eftersom uttalandet i fråga förekommit i en debattartikel där det funnits möjligheter till faktagranskning är det anmärkningsvärt att kulturministern lämnat en felaktig uppgift.

#### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Kulturdepartementet, *bilaga A4.11.2*.

### Utredning i ärendet

#### *Bakgrund*

#### **Debattartikel i Dagens Nyheter**

Den 25 augusti 2016 publicerade Dagens Nyheter en debattartikel signerad av kultur- och demokratiminister Alice Bah Kuhnke (*Lokala journalister lika viktiga som poliser*). I artikeln beskrev kulturministern bl.a. den nuvarande regeringens arbete med mediepolitiken. Vad gäller den tidigare regeringens arbete med frågan om reklamskatten uppgav Alice Bah Kuhnke följande: ”Riksdagens majoritet gav den tidigare borgerliga regeringen i uppdrag att avskaffa reklamskatten. Åtta år gick och ingenting hände.”

### **Riksdagens tillkännagivande om reklamskatten**

Med bifall till ett antal motionsyrkanden från den allmänna motionstiden 2001/02 tillkännagav riksdagen den 10 april 2002 som sin mening vad skatteutskottet (bet. 2001/02:SkU20, rskr. 2001/02:201) anfört om att reklamskatten bör avvecklas och att frågan, med beaktande av de budgetpolitiska målen, bör prioriteras vid kommande budgetberedning.

### **Propositionen Sänkt reklamskatt för vissa periodiska publikationer**

Regeringen föreslog i proposition 2007/08:18 Sänkt reklamskatt för vissa periodiska publikationer att samtliga periodiska publikationer, även gratisutdelade, som inte är annonsblad, katalog eller program, retroaktivt fr.o.m. den 1 januari 2007 skulle få samma lägre reklamskatt, 3 procent, som sedan den 1 januari 2006 gällde för allmänna nyhetstidningar som inte är gratisutdelade. Skattskyldiga som redovisat reklamskatt för annonser i självständiga periodiska publikationer, även gratisutdelade, som inte är annonsblad, katalog eller program, föreslogs vidare från samma tidpunkt bli berättigade till samma högre grundavdrag, 50 miljoner kronor, som sedan den 1 januari 2006 gällde för självständig periodisk publikation som har karaktär av dagspress och som inte är gratisutdelad.

Propositionen behandlades i betänkande 2007/08:SkU8 där Skatteutskottet anförde följande:

Regeringens förslag innebär att ytterligare ett betydande steg nu tas mot ett avskaffande av reklamskatten. Antalet tidningar som ska betala reklamskatt kommer härigenom att minska liksom de berörda företagens administrativa börda. Utskottet välkomnar förslaget men vill ånyo erinra om att riksdagens tidigare ställningstagande avsåg en avveckling av hela reklamskatten. Utskottet utgår från att regeringen under kommande budgetberedning har detta mål i sikte.

### *Gällande ordning*

Av 1 kap. 9 § RF följer att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Denna s.k. objektivitetsprincip innebär att ett förvaltningsorgan i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem som det är satt att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende (Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 21 uppl., 2001, s. 66). Som framgår gäller bestämmelsen inte bara för domstolar och förvaltningsmyndigheter utan även för andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen. Utformningen av bestämmelsen i denna del innebär att den även gäller för regeringen när den uppträder som högsta myndighet inom förvaltningsorganisationen (prop. 1975/76:209 s. 138). Regeringens normgivning omfattas inte av bestämmelsen.

## *Tidigare granskning*

### **Saklighetskravet**

Vid överläggningar i mars 1994 enades företrädare för riksdagspartierna om att en rådgivande folkomröstning i EU-frågan skulle äga rum den 13 november 1994. I propositionen om folkomröstning om EU-medlemskap (prop. 1993/94:245) lade regeringen fram förslag om vissa anslag som hade samband med folkomröstningen. Konstitutionsutskottet tillstyrkte regeringens förslag till medelsfördelning för folkomröstningskostnader, kampanjkostnader och kostnader för Europainformation (bet. 1993/94:KU50). Under våren 1995 granskade utskottet regeringens handläggning av information till hushållen inför folkomröstningen om svenskt medlemskap i EU (bet. 1994/95:KU30 s. 128 f.). Bland annat granskades några broschyrer som hade tagits fram av Utrikesdepartementets handelsavdelning. Utskottets majoritet ansåg att granskningen inte gav anledning till något uttalande från utskottet.

Våren 2008 granskade utskottet huruvida vilseledande uppgifter hade lämnats till utskottet från Regeringskansliet i samband med en tidigare granskning (bet. 2007/08:KU6 s. 12 f.). Utskottet konstaterade att berört statsråd har det yttersta ansvaret för att uppgiftslämnandet från Regeringskansliet till utskottet går rätt till. Vidare framhöll utskottet starkt att uppgifter som lämnas till konstitutionsutskottet ska vara korrekta samt att medvetet vilseledande uppgifter aldrig kan accepteras och står i strid med saklighetskravet i regeringsformen.

Våren 2012 granskade utskottet efter en anmälan den dåvarande integrationsministerns publicering av myter rörande invandring på regeringens hemsida (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.

### **Uttalanden av statsråd**

Konstitutionsutskottet har i tidigare ärenden understrukit vikten av att statsråds uttalanden ska vara korrekta. Våren 2015 granskade utskottet finansministerns uttalande om de offentliga finanserna (bet. 2014/15:KU20 s. 250 f.). I en tidningsintervju hade finansministern gett uttryck för att de offentliga finanserna vid det aktuella tillfället var i dåligt skick. I sin granskning konstaterade utskottet att statsråd i likhet med andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men att vissa särskilda hänsyn kan

behöva tas. Vidare påpekade utskottet 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. Utskottet ville dock understryka vikten av att finansministern vid det aktuella tillfället hade säkerställt att hennes uttalanden grundades på uppgifter som var korrekta. Utskottet noterade att det i den svarspromemoria som upprättats inom Finansdepartementet uppgavs att ministrernas uttalande byggde på beräkningar och prognoser som tagits fram inom departementet. Granskningen gav inte anledning till något ytterligare uttalande från utskottet.

Våren 2016 granskade utskottet bostads- och stadsutvecklingsministrernas uttalanden rörande regeringens beslut att utse en samordnare för Bromma flygplats (bet. 2015/16:KU20 s. 47 f.). Utskottet konstaterade att statsrådets uttalanden i media inte överensstämde med hur samordnarens uppdrag var utformat. Utskottet granskade även finansministrernas uttalande med anledning av uppgifter om manipulerade utsläppsvärden hos en fordonstillverkare (bet. 2015/16:KU20 s. 341 f.). I denna granskning konstaterade utskottet att statsrådets uttalanden kunde uppfattas på olika sätt och därför kunde ge en felaktig bild. I båda fallen framhöll utskottet vikten av att statsråds uttalanden är korrekta.

### *Promemoria från Regeringskansliet*

Genom en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 9 mars 2017 en promemoria utarbetad inom Kulturdepartementet (bilaga A4.11.2).

I promemorian anfördes att proposition 2007/08:18 innebar en sänkning av reklamskatten för vissa periodiska publikationer, men inte ett avskaffande av densamma. Vidare anfördes att avsikten med beskrivningen i den aktuella debattartikeln var att lyfta fram att den förra regeringen inte helt avskaffade reklamskatten.

### **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. Som utskottet anför tidigare är det samtidigt viktigt att uttalanden av statsråd är korrekta.

När det gäller den aktuella granskningen noterar utskottet att den tidigare regeringen föreslog en sänkning av reklamskatten för vissa periodiska publikationer, men inte ett avskaffande av densamma. Kultur- och demokratiministrern avsåg enligt Regeringskansliets svar att i den aktuella debattartikeln lyfta fram att den tidigare regeringen inte helt avskaffade reklamskatten. Utskottet konstaterar att riksdagens tillkännagivande om reklamskatten gjordes i april 2002, varför uppgiften om att riksdagens majoritet gav den



tidigare borgerliga regeringen i uppdrag att avskaffa reklamskatten är felaktig. När det gäller beskrivningen av den tidigare regeringens arbete med reklamskatten konstaterar utskottet att debattartikeln kunde uppfattas på olika sätt i förhållande till de åtgärder som regeringen vidtog. Utskottet vill i sammanhanget uppmärksamma att det i en debattartikel finns större möjligheter att kontrollera sakförhållanden och överväga formuleringar än vid muntliga uttalanden. Granskningen ger inte anledning till något ytterligare uttalande av utskottet.

## 4.12 Inrikesministerns uttalanden om datalagring

### Ärendet

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1125-2016/17), *bilaga A4.12.1*, begärs att utskottet granskar om inrikesminister Anders Ygeman genom uttalanden riskerat att påverka enskilda företags agerande och deras tillämpning av gällande regler för datalagring i sina verksamheter och rättstillämpningen i övrigt på ett sätt som skulle kunna innebära att åtgärder vidtogs i strid med den gällande rättsordningen.

I anmälan hänvisas till en rättsprocess i Kammarrätten i Stockholm mellan Tele2 Sverige AB (Tele2) och Post- och telestyrelsen (PTS). I rättsprocessen begärde kammarrätten ett förhandsavgörande av EU-domstolen, som den 21 december 2016 beslutade en dom med anledning av kammarrättens begäran.

Vidare anförs i anmälan att statsrådet Anders Ygeman mot bakgrund av EU-domstolens dom har uttalat sig om Tele2:s och andra teleoperatörers lagring av trafikdata.

I anmälan hänvisas till ett antal olika nyhetsartiklar.

Enligt en artikel publicerad den 21 december 2016 på Sveriges Televisions webbplats (svt.se) med rubriken *Svenska datalagringen underkänns* har Anders Ygeman sagt följande:

Jag utgår ifrån att operatörerna står fast vid de tidigare utfästelser man har gjort om att de vill vara med och bekämpa grov brottslighet. För det vore en sällsynt dålig timing om vi i direkt anslutning till det fasansfulla dådet i Berlin skulle kraftigt minska våra möjligheter att förebygga terrorism eller lösa mord och våldtäkter. Där har operatörerna ett ansvar.

I anmälan nämns också att i en artikel med rubriken *Ygeman ingriper inte mot polisens dåliga resultat* publicerad den 10 januari 2017 på Dagens Nyheters webbplats (dn.se) återges en intervju med inrikesminister Anders Ygeman. Artikelns inledning med en bild med följande bildtext: ”Inrikesminister Anders Ygeman ska inom kort träffa de svenska teleoperatörerna för att säkerställa att de kommer att fortsätta lämna ut uppgifter trots EU-domstolens besked nyligen.” I ingressen till samma artikel anges: ”Anders Ygeman vill övertala

Telia, Telenor och Tele2 att lämna ut mobildata – trots att EU-domstolen slagit Sverige på fingrarna.”

I samma artikel ger Anders Ygeman svar på frågor enligt följande (tidningens frågor markerade med fetstil).

**Mobildata har ofta varit det som gjort att polisen lyckats lösa mord och andra grova brott där ingen velat vittna. EU-domstolen sa nyligen nej till att svenska teleoperatörer sparar mobildata på det sätt som regeringen vill. Tele 2 och Telenor slutade direkt att lagra vissa data och har även raderat äldre data. Vad tänker du göra nu?**

Det är väl begripligt att de drar slutsatsen av EU-domstolens, delvis motsägelsefulla dom, att den speciella lagringen ska upphöra. Men det sker ju ändå en lagring av ett stort antal uppgifter inom alla de tre stora telekombolagen, som de behöver för sin verksamhet. Alla tre har ju tidigare sagt att de vill vara med att bidra till att allvarliga brott utreds.

Jag utgår från att de kommer att vara behjälpliga i att lämna ut de uppgifterna. För att säkerställa det kommer jag att träffa dem nu.

**När kommer mötet att ske?**

Under den närmaste veckan eller veckorna.

**Kan du göra något annat än att vädja?**

Kortsiktigt handlar det nog bara om att bolagen ska leva upp till de utfästelser som de har gjort. Jag har väldigt svårt att tro att något svenskt telefonbolag skulle aktivt vilja skydda exempelvis attentatsmännen vid mordet på Värvåderstorget i Göteborg.

Utöver det ska vi ta fram en ny lagstiftning i dialog med operatörerna.

Vi måste ju ta till oss att EU-domstolen satte upp tuffare spärrar för integritet och rättssäkerhet än den svenska lagstiftningen.

Den 10 januari 2017 anges i en artikel på Svenska Dagbladets webbplats (svd.se) med rubriken *Ygeman kallar till sig teleoperatörer* att ett möte om datalagring mellan de stora teleoperatörerna och inrikesminister Anders Ygeman skulle bli av inom kort. Syftet från ministerns sida var enligt artikeln att övertala Telia, Telenor och Tele2 att lämna ut mobildata trots att EU-domstolen i fjol slog fast att svenska myndigheter inte kan tvinga operatörerna att masslagra kunders trafikuppgifter från telefoner och internet. Telenor och Tele2 har beslutat att sluta lagra sådana trafikdata.

På Sydsvenskans webbplats (sydsvenskan.se) anges i en artikel publicerad den 11 januari 2017 med rubriken *Dags för ny lag om datalagring* bl.a. att det blir det upp till Anders Ygeman att försöka jämka ihop parterna. Han påpekar enligt artikeln att kammarrätten ännu inte hade gjort sin bedömning av EU-domstolens yttrande som han för övrigt anser innehåller motsägelser. Härefter återges följande uttalande från Anders Ygeman:

Tills dess vi får en ny lagstiftning vill jag att operatörerna lämnar ut information som de ändå lagrar och som rör allvarlig brottslighet.

Det kommer säkert att finnas detaljer som vi inte blir överens om, men vi kanske kan vara överens om tillräckligt mycket så att vår förmåga att bekämpa terrorism och annan allvarlig brottslighet inte minskar dramatiskt.

Vidare anförs i anmälan att oavsett vad inrikesminister Anders Ygeman och andra har ansett om förhandsavgörandet i sak är en grundläggande utgångspunkt i en rättsstat att den rättsliga hanteringen får ta sin tid och ha sin

gilla gång. Samtliga berörda – både offentliga och privata rättssubjekt – får rätta sig efter det man efter bästa förstånd anser stämma överens med den gällande rättsordningen.

Enligt anmälan förefaller det högst olämpligt att inrikesminister Anders Ygeman genom ett flertal uttalanden har försökt förmå teleoperatörer att agera vid sidan av det som enligt teleoperatörerna själva, och av allt att döma även Anders Ygeman själv, på goda grunder har ansetts vara uttryck för gällande rätt. Det förefaller även olämpligt att en minister inger sig i någon form av köpsläende eller uttrycker att han vill göra detta med telekomoperatörer i syfte att uppnå någon form av ”överenskommelse” som står i strid med, eller i vart fall uppenbart riskerar att stå i strid med den gällande rättsordningen. Anmälaren anför vidare att det är svårt att tolka inrikesministerns uttalanden på annat sätt än att han har haft som syfte att förmå teleoperatörerna att gå vid sidan av rättsordningen. Det finns enligt anmälaren också – åtminstone principiellt sett – en viss risk för att inrikesministerns uttalanden kunnat påverka den rättsprocess som innefattar den fortsatta hanteringen av EU-domstolens förhandsavgörande inom ramen för det anhängiggjorda målet i Kammarrätten i Stockholm.

### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria upprättad inom Justitiedepartementet, *bilaga A4.12.2*.

## **Utredning i ärendet**

### *Datalagringsdirektivet*

Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/24/EG om lagring av uppgifter som genererats eller behandlats i samband med tillhandahållande av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster eller allmänna kommunikationsnät och om ändring av direktiv 2002/58/EG (datalagringsdirektivet) antogs den 15 mars 2006.

Direktivet syftade till att harmonisera medlemsstaternas bestämmelser om skyldighet att lagra vissa uppgifter om elektronisk kommunikation för att på så sätt säkerställa att uppgifterna är tillgängliga för avslöjande, utredning och åtal av allvarliga brott.

### *Uppgifter om elektronisk kommunikation*

Elektronisk kommunikation innebär överföring av signaler i elektronisk form. Elektronisk kommunikation omfattar telefoni, datakommunikation samt utsändningar till allmänheten genom radio och tv.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (direktivet om integritet och elektronisk kommunikation) innehåller regler som syftar till att harmonisera

medlemsstaternas bestämmelser för att säkerställa ett likvärdigt skydd av de grundläggande fri- och rättigheterna, i synnerhet rätten till integritet, när det gäller behandling av personuppgifter inom sektorn för elektronisk kommunikation. De syftar även till att säkerställa fri rörlighet för sådana uppgifter samt för utrustning och tjänster avseende elektronisk kommunikation inom unionen.

Direktivet om integritet och elektronisk kommunikation har genomförts i svensk rätt främst genom bestämmelser som tagits in i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK).

Enligt direktivet ska medlemsstaterna genom nationell lagstiftning säkerställa konfidentialitet vid kommunikation och därmed förbundna trafikuppgifter via allmänna kommunikationsnät och allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster. Detta görs bl.a. genom bestämmelser om förbud mot avlyssning i 6 kap. LEK och bestämmelser om tystnadsplikt i samma kapitel. I 6 kap. 20 § föreskrivs således att den som i samband med tillhandahållande av ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst har fått del av eller tillgång till vissa närmare angivna uppgifter som rör ett meddelande inte obehörigen får föra vidare eller utnyttja det han eller hon har fått del av eller tillgång till. Tystnadsplikten omfattar uppgift om abonnemang, innehållet i ett elektroniskt meddelande eller annan uppgift som angår ett särskilt elektroniskt meddelande. Enligt lagen har operatörerna dessutom tystnadsplikt för uppgift som hänför sig till användning av vissa hemliga tvångsmedel. Ett obehörigt röjande eller utnyttjande av sådana uppgifter i strid med denna bestämmelse är straffsanktionerat som brott mot tystnadsplikten enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

Leverantörer ska enligt särskilda bestämmelser i 6 kap. 16 a–f §§ lagra vissa uppgifter om bl.a. telefonsamtal, internettrafik och meddelandehantering för att uppgifterna ska kunna användas vid brottsbekämpning. Villkoren för de brottsbekämpande myndigheternas inhämtning av dessa uppgifter regleras närmare i LEK, rättegångsbalken och lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (inhämtningslagen).

Syftet med bestämmelserna i 6 kap. 16 a–f §§ LEK är att genomföra datalagringsdirektivet.

Av regleringen i 6 kap. LEK följer att trafikuppgifter som lagras av en leverantör med stöd av den tvingande regleringen i 16 a får behandlas – vid sidan av själva lagringen och den efterföljande raderingen – endast för att lämnas ut enligt 6 kap. 22 § första stycket 2 LEK (abonnemangsuppgifter), 27 kap. 19 § rättegångsbalken och enligt inhämtningslagen.

Uppgifter som inte lagrats med stöd av den tvingande regleringen i 6 kap. 16 a § LEK kan ändå finnas tillgängliga hos leverantören exempelvis för att denne behöver uppgifterna för sin fakturering. Sådana uppgifter kan också hämtas in av de brottsbekämpande myndigheterna enligt gällande regelverk. Uppgifter som inte lagras enligt de tvingande reglerna kan i vissa situationer också lämnas ut enligt andra regelverk. Ett exempel på det är reglerna om

informationsföreläggande enligt 53 c § lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. Vidare finns, när det gäller andra uppgifter som rör leverantörernas kunder än de uppgifter som lagras enligt 6 kap. 16 a § LEK, bestämmelser som genombryter leverantörens tystnadsplikt i situationer som omfattar utlämnande för bl.a. delgivning i vissa fall, efterforskning av försvunna personer, identifiering vid olyckor och dödsfall samt underrättelse av vårdnadshavare till en underårig som misstänks för brott. I dessa fall genombryts tystnadsplikten – med ett undantag – enbart i fråga om uppgifter om abonnemang. För ändamålet att eftersöka försvunna personer ska även andra uppgifter som angår ett elektroniskt meddelande, t.ex. lokaliseringsuppgifter, på begäran lämnas ut.

### *Förhandsavgörande från EU-domstolen*

I en dom den 8 april 2014 (den s.k. Digital Rights-domen) fann EU-domstolen att datalagringsdirektivet var ogiltigt.

Den 9 april 2014 underrättade Tele2 PTS om att bolaget, efter att datalagringsdirektivet förklarats ogiltigt av EU-domstolen, från den 14 april 2014 avsåg att upphöra med att lagra uppgifter om elektronisk kommunikation i enlighet med lagen om elektronisk kommunikation samt radera de uppgifter som lagrats fram till den tidpunkten.

Den 15 april 2014 inkom Rikspolisstyrelsen med en anmälan till PTS av vilken det framgick att Tele2 Sverige hade upphört med leveranser av dessa uppgifter till polisen.

Den 29 april 2014 tillsatte den dåvarande justitieministern en särskild utredare som skulle granska de svenska reglernas tillämplighet mot bakgrund av Digital Rights-domen. I en promemoria av den 13 juni 2014 (Datalagring, EU-rätten och svensk rätt, Ds 2014:23) fann utredaren att det svenska regelverket avseende lagring inte stred mot unionsrätten eller mot Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Mot bakgrund av ovanstående underrättade PTS den 19 juni 2014 Tele2 om att bolaget inte uppfyllde skyldigheten enligt nationell lagstiftning att för brottsbekämpande ändamål lagra de uppgifter som avses i LEK. PTS förelade den 27 juni 2014 bolaget att senast den 25 juli 2014 lagra dessa uppgifter.

Tele2 ansåg att promemorian grundade sig på en felaktig tolkning av Digital Rights-domen och att skyldigheten att lagra uppgifterna stred mot de grundläggande rättigheterna enligt EU-stadgan. Bolaget överklagade därför föreläggandet av den 27 juni 2014 till Förvaltningsrätten i Stockholm. Förvaltningsrätten avslog överklagandet i en dom den 13 oktober 2014. Tele2 överklagade den domen till Kammarrätten i Stockholm.

Kammarrätten beslutade den 29 april 2015 att vilandeförklara målet och begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen.

Den 21 december 2016 meddelade EU-domstolen en dom med anledning av kammarrättens begäran.

EU-domstolen fann att det fanns hinder för en nationell lagstiftning som i brottsbekämpande syfte föreskriver en generell och odifferentierad lagring av samtliga trafikuppgifter och lokaliseringssuppgifter avseende samtliga abonnenter och registrerade användare och samtliga elektroniska kommunikationsmedel.

Vidare fann domstolen att det fanns hinder för en nationell lagstiftning som reglerar skydd och säkerhet för trafikuppgifter och lokaliseringssuppgifter och, i synnerhet, behöriga nationella myndigheters tillgång till lagrade uppgifter och som inte – inom ramen för brottsbekämpning – begränsar denna tillgång till enbart åtgärder som syftar till att bekämpa grov brottslighet, inte föreskriver att tillgången ska vara underkastad förhandskontroll av en domstol eller en oberoende förvaltningsmyndighet och inte kräver att uppgifterna ska lagras inom unionen.

### *Dom från Kammarrätten i Stockholm*

Kammarrätten i Stockholm konstaterade i en dom den 7 mars 2017 (mål nr 7380-14) att det med hänsyn till EU-domstolens dom den 21 december 2016 var klarlagt att de svenska bestämmelserna om lagring av trafikuppgifter m.m. för brottsbekämpande ändamål står i strid med unionsrätten. Detta fick till följd att de svenska bestämmelserna inte kan tillämpas. Kammarrätten upphävde därför PTS beslut att förelägga Tele2 att lagra trafikuppgifter m.m. för brottsbekämpande ändamål. Kammarrättens prövning omfattade det överklagade beslutet från PTS och därmed om PTS haft rätt att förelägga Tele2 att lagra trafikuppgifter m.m. för brottsbekämpande ändamål i enlighet med bestämmelserna i lagen och förordningen om elektronisk kommunikation. Däremot omfattade inte prövningen den lagring som bl.a. görs för att överföra ett elektroniskt meddelande eller lagring för abonnentfakturerering.

Kammarrättens frågor till EU-domstolen i begäran om förhandsavgörande gällde förutom lagringens omfattning även bestämmelserna om tillgång till de lagrade uppgifterna, lagringstiden och säkerheten för de lagrade uppgifterna. Skälet till detta var att kammarrätten ville få svar på om proportionaliteten av lagringens omfattning skulle bedömas för sig eller om det skulle göras en sammanvägd bedömning med beaktande av dessa övriga bestämmelser. Kammarrättens prövning i detta mål omfattade dock inte frågan om de svenska bestämmelserna om tillgång till de lagrade uppgifterna samt bestämmelserna om lagringstid och säkerhet för de lagrade uppgifterna är förenliga med unionsrätten.

### *Bestämmelser i regeringsformen*

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 (se Holmberg m.fl., Grundlagarna, [13 maj 2016, Zeteo], kommentaren till 11 kap. 3 § regeringsformen).

Grundlagberedningen framhöll (SOU 1972:15 s. 196) att den kanske viktigaste garantin för att domstolarna och förvaltningsmyndigheterna skulle fullfölja sina uppgifter på ett sätt som var tillfredsställande för den enskildes rättstrygghet låg i att de i grundlag tillförsäkrades självständighet i sin rättstillämpande verksamhet.

### *Svar på skriftlig fråga*

Den 25 januari 2017 svarade statsrådet Anders Ygeman på en skriftlig fråga om framtiden för nödvändig datalagring (fr. 2016/17:640). I svaret anförde statsrådet följande:

Anders Hansson har frågat mig vilka initiativ jag kommer att ta för att säkerställa att brottsbekämpande myndigheter erhåller den information och de mobildata som de behöver i sitt mycket viktiga arbete.

De brottsbekämpande myndigheternas tillgång till lagrade uppgifter om elektronisk kommunikation är av mycket stort värde för att kunna förebygga, förhindra och utreda brott. Myndigheterna kan genom tillgången till sådana uppgifter klarlägga händelser som anknyter till såväl själva brottstillfället som till t.ex. planläggning eller flykt. I många fall – t.ex. vid barnpornografibrott – kan tillgången till lagrade uppgifter vara avgörande för att kunna identifiera en misstänkt gärningsman.

Enligt EU-domstolen står den svenska regleringen på detta område inte i överensstämmelse med EU-rätten. Bland annat kritiserar domstolen systemet med en generell datalagringskyldighet för brottsbekämpande ändamål. Vi behöver nu se över vilka förändringar som måste göras för att vårt regelverk ska vara förenligt med domen samtidigt som de brottsbekämpande myndigheternas behov av information kan säkerställas. För att få en bild av detta är det viktigt att bl.a. ha en dialog med operatörerna. Syftet med mina pågående samtal med operatörerna är självklart inte att försöka förmå dem att lagra uppgifter på ett sådant sätt att det bryter mot lagen, något som jag också tydliggjort vid dessa samtal. Jag kommer att ta initiativ till att en utredning som får i uppdrag att se över regelverket tillsätts så snart som möjligt.

### *Tidigare granskning*

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.).

En granskning våren 2011 (bet. 2010/11:KU20 s. 212 f.) 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. Malmöns 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 riksplånet 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 Malmöns förtroendevalda att förklara och försvara hur man resonerat i Malmö, tillägger statsministern.

I sitt ställningstagande omtalade utskottet vad det tidigare framhållit, nämligen att statsråd bör iakttä försiktighet i vissa hänseenden samt att det kan bl.a. gälla uttalanden som kan riskera den självständighet som enligt regeringsformen tillkommer domstolar och förvaltningsmyndigheter vid deras rättstillämpning som gäller enskilda eller kommuner. Granskningen i det fallet föranledde inget uttalande av utskottet.

Våren 2016 granskade utskottet (bet. 2015/16:KU20 s. 356 f.) sjukvårdsministrernas och jämställdhetsministrernas uttalanden om en tingsrättsdom. Utskottet anförde bl.a. följande:

Enligt 11 kap. 3 § regeringsformen får ingen myndighet, inte heller riksdagen, bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. Domstolarnas självständighet är en av grunderna för en rättsstat. Enligt utskottets tidigare uttalanden bör därför statsråd, som i och för sig i likhet med alla andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, visa största möjliga återhållsamhet med att uttala sig om rättsavgöranden i enskilda fall eller att göra uttalanden som kan uppfattas på detta sätt. 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.

Vidare ansåg utskottet att i ett av fallen gjorde sjukvårdsministern ett tydligt ställningstagande i förhållande till den icke lagakraftvunna domen, och utskottet ansåg att det uttalandet kom i konflikt med syftet med bestämmelsen i regeringsformen om rättskipningens självständighet.

En annan granskning våren 2016 (bet. 2015/16:KU20 s. 363 f.) gällde statsministerns och inrikesministerns uttalanden om en tingsrättsdom. Några av uttalandena var enligt utskottet sådana som utgick från ett enskilt fall men där slutsatsen gavs en allmän innebörd. Dessa kunde 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 gällde inrikesministerns uttalanden om bevisningen i det aktuella fallet m.m. hade han enligt utskottet uttalat sig på ett sätt som tog 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 framhöll att statsrådet hade kunnat avstå från att yttra sig om det enskilda fallet eller i vart fall borde ha uttalat sig med större försiktighet.

I samma betänkande (s. 369 f.) granskade utskottet även inrikesministerns uttalande om en åklagares bedömning av häktningsskäl i ett enskilt ärende. Utskottet uppmärksammade att det fanns ett visst medieintresse av att statsrådet skulle ge en kommentar. Utskottet framhöll att han ändå hade kunnat avstå från att yttra sig om det enskilda fallet. Genom att ifrågasätta åklagarens beslut att inte göra en häktningsframställning till tingsrätten utan i stället försätta en person på fri fot hade statsrådet enligt utskottet uttalat sig på ett sätt som kommer i konflikt med syftet med bestämmelsen i regeringsformen om myndigheternas självständighet.

Vidare granskade utskottet i betänkandet (s. 373 f.) 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 syntes enligt utskottet inte ha förelegat, men mot bakgrund av den återhållsamhet som bör gälla med hänvisning till bestämmelserna i regeringsformen om myndigheters självständighet borde hon enligt utskottet ha avstått från att uttala sig på det sätt hon gjorde.

### *Promemoria från Justitiedepartementet*

Genom en skrivelse till Regeringskansliet den 16 februari 2017 begärde utskottet svar på följande frågor:

- Har statsrådet Anders Ygeman uttalat sig på det sätt i fråga om datalagring som framgår av de artiklar i massmedier som nämns i anmälan?
- Kommentarer önskas angående hur de uttalanden som avses i fråga 1 förhåller sig till bestämmelserna i 11 kap. 3 § och 12 kap. 2 § regeringsformen.
- Vad var syftet med att kalla teleoperatörer till samtal? Hur säkerställdes att samtalen om myndigheters tillgång till teleoperatörernas uppgifter om elektronisk kommunikation inte skulle uppfattas som en uppmaning till ett kringgående av gällande rätt? Utskottet önskar ta del av den dokumentation som finns från samtalen med teleoperatörerna under 2017 och de handlingar som eventuellt har delgetts dem.
- Vilka kommentarer och upplysningar i övrigt föranleder anmälan och denna promemoria?

Som svar fick utskottet den 14 mars 2017 en promemoria upprättad inom Justitiedepartementet (bilaga A4.12.2).

I promemorian anförs att Anders Ygeman har citerats korrekt i artiklarna som nämns i anmälan. Vidare anförs att uttalandena ska ses som ett inlägg i den allmänna debatten och att de inte har varit avsedda att påverka rättskipningens eller förvaltningens självständighet.

Vidare anförs att syftet med samtalen med teleoperatörerna var informationsinhämtning. Mötena har huvudsakligen handlat om att Anders Ygeman har lyssnat på hur operatörerna uppfattar den situation som har uppkommit till följd av EU-domstolens dom. Vid varje möte har också betonats att syftet med mötet varit att inhämta information och att det självfallet inte varit fråga om att diskutera eventuella avsteg från gällande rätt. Det finns inga minnesanteckningar eller liknande dokumentation från mötena. Det har inte heller lämnats ut några handlingar till operatörerna under mötena.

### **Utskottets ställningstagande**

Granskningen ger inte anledning till något uttalande från utskottet.

## **4.13 Dåvarande migrationsministerns uttalande om uppehållstillstånd för lokalanställda tolkar i Afghanistan**

### **Ärendet**

#### *Anmälan*

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 822-2016/17), *bilaga A4.13.1*, begärs att konstitutionsutskottet granskar dåvarande migrationsministerns uttalande om de som arbetat som tolkar i samband med Sveriges militära insats i Afghanistan.

I juli 2012 begärde 24 personer som arbetat som tolkar i samband med Sveriges militära insats i Afghanistan asyl i Sverige. Dåvarande migrationsministern, Tobias Billström, uttalade sig i frågan i medierna: ”Jag tycker att det skulle vara helt orimligt om en person som varit anställd av svenska staten fick en förmånligare behandling än en person som inte varit det.” Med detta uttalande riskerar Tobias Billström ha föregått den kommande myndighetsprövningen, enligt anmälan.

Formellt fick Försvarsmakten och Migrationsverket regeringens uppdrag att hitta en lösning ett år senare, i juli 2013. Lösningen blev att Försvarsmakten skulle inventera skyddsbehovet hos tolkarna och därefter låta dem med skyddsbehov flytta till ett annat land och registreras som flyktingar hos UNHCR. Sverige skulle sedan kunna ta hit dem som kvotflyktingar. Inventeringen av skyddsbehovet stod klar i december 2013, varpå migrationsministern meddelade på sin Facebooksida att problemet var löst. Att hela problemet var löst visade sig dock inte stämma, enligt anmälan. I juli 2014 stod det klart att 21 tolkar, två vakter och deras familjer förvisso hade kommit till Sverige – men att det fanns tolkar kvar i Afghanistan. Hösten 2016 fanns fortfarande ett tjugotal tolkar kvar i Afghanistan eller i exil som kan visa att de har tjänstgjort för den svenska försvarsmakten.

I ett mejl avsänt 2012-07-24 till en person på Utrikesdepartementet anges att rättschefen vid Migrationsverket anført att användningen av två av de identifierade alternativen i utlänningslagstiftningen skulle förutsätta att regeringen fattar beslut eller ger klarsignal. Har ministern gett order om hur myndigheterna ska hantera tolkarnas ansökan är detta att beteckna som ministerstyre, enligt anmälan. Konstitutionsutskottet bör granska huruvida Tobias Billström under sin tid som migrationsminister påverkat myndighetsutövning mot enskild.

### *Underlag för granskningen*

Till grund för granskningen har legat bl.a. svarspromemorior från Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet, *bilaga A4.13.2*.

## **Utredning i ärendet**

### *Gällande ordning*

Regeringen styr riket (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.

I en grundlagskommentar sägs att man generellt kan hävda att förvaltningsmyndigheterna i fråga om ärenden som i sista instans ska prövas av en

förvaltningsdomstol eller av en fristående nämnd som arbetar i judiciella former har fungerat helt oberoende av regeringen. Ärenden med svagare prägel av rättslig prövning, där avgörandet i sista hand ankommer på regeringen, torde i större omfattning ha blivit föremål för informella överläggningar med företrädare för departement. Det formella ansvaret har emellertid legat på myndigheten (Holmberg m.fl., Grundlagarna [13 maj 2016, Zeteo], kommentaren till 12 kap. 2 § RF).

Vissa länder har förbundit sig att ta emot flyktingar från första asylland enligt på förhand bestämda kvoter, därav beteckningen kvotflyktingar. I budgetpropositionen varje år redovisas hur många kvotflyktingar regeringen anser att Sverige ska ta emot det kommande året, och regeringen föreslår ett anslag som motsvarar det antalet. I budgetpropositionen för 2017 anförts att 2016 års kvot med 1 900 vidarebosatta bör ökas successivt till 3 400 år 2017 och till 5 000 fr.o.m. 2018 (prop. 2016/17:1 utg.omr. 8 s. 36). Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (bet. 2016/17:SfU4, rskr. 91). I regleringsbrevet för Migrationsverket anges att anslagsposten får användas till omföringar av medel för flyktingmottagande av personer som vidarebosätts i Sverige.

### *Det aktuella ärendet*

#### **Insatsen i Afghanistan**

Sverige bidrar sedan årsskiftet 2001/02 militärt till insatsen i Afghanistan. Under perioden 2002–2014 deltog Sverige med trupp i ISAF, den fredsfrämjande insatsen i Afghanistan.

På Forsvarsmaktens webbplats uppges att uppgiften inledningsvis var att stödja säkerheten i regionen runt huvudstaden Kabul. När verksamheten kom att gälla hela Afghanistan bidrog Sverige med personal till en grupp som leddes av Storbritannien i Mazar-eSharif. I mars 2006 tog Sverige över ledarskapet där med säkerhetsansvar för fyra provinser i norra Afghanistan, ett ansvar som successivt har lämnats över till de afghanska myndigheterna. Sedan maj 2014 har Sverige inte längre något säkerhetsansvar.

Den 26 juni 2014 överlämnades den svenska basen Camp Northern Lights till den afghanska staten. Från september 2014 består det svenska bidraget av ca 50 personer, varav majoriteten arbetar som rådgivare till de afghanska säkerhetsstyrkorna eller i ISAF-staber. I december 2016 medgav riksdagen att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 200 personer till förfogande t.o.m. den 31 december 2017 för att på inbjudan från Afghanistans regering till Nato och berörda partnerländer delta i utbildnings- och rådgivningsstyrkan Resolute Support Mission (RSM) i Afghanistan (bet. 2016/17:UFöU1).

#### **Tolkar i samband med Sveriges militära insats i Afghanistan**

När Sverige under perioden 2002–2014 deltog med trupp i ISAF anlätade Forsvarsmakten ett fyrtiotal lokalanställda tolkar. I juli 2012 skrev 24 tolkar

ett brev till svenska ambassadkontoret i Mazar-eSharif och bad om asyl i Sverige. ISAF, den internationella militära insatsen i Afghanistan, skulle avvecklas, och de tolkar som hade tjänstgjort tillsammans med svenska förband bad Sverige om hjälp. I en artikel (*Afghanska Isaf-tolkar söker asyl*) i Svenska Dagbladet den 30 juli 2012 sade dåvarande migrationsminister Tobias Billström följande:

Jag tycker att det skulle vara helt orimligt om en person som varit anställd av svenska staten fick en förmånligare behandling än en person som inte varit det.

Billström menade att frågan är om man befinner sig i ett läge där man har ett skyddsbehov – den saken måste prövas av behöriga myndigheter och domstolar. I artikeln sägs att enligt Migrationsverket har Migrationsverket dock ingen möjlighet att pröva tolkarnas asylansökan, eftersom reglerna säger att de i så fall måste finna sig på plats i Sverige. Migrationsverkets presschef anförde att reglerna är ganska klara. Migrationsverket har inte mandat eller befogenheter att besluta i sådana här frågor, det måste upp på högsta nivå, sade presschefen Fredrik Bengtsson.

Tobias Billström sade att tolkarna får vända sig till FN:s personal i Afghanistan, och därefter ansöka om att bli kvotflyktingar i ett land som ingår i UNHCR:s kvotflyktingssystem.

Den 17 februari 2013 publicerades en debattartikel på SvD Brännpunkt som argumenterade för att Sverige borde ta sitt moraliska ansvar för tolkarna och deras familjer (*Vänta inte tills första tolken dödas*). Frågan kom att uppmärksammas massmedialt. Socialförsäkringsutskottet behandlade frågan i ett betänkande som justerades i april 2013 och anförde följande (bet. 2012/13:SfU7 s. 16):

Vad gäller frågan om förstärkning av skyddet för tolkar som anlitas av den svenska försvarsmakten noterar utskottet att Försvarsmakten den 7 mars 2013 förklarade att man tar sitt arbetsgivaransvar för de lokalanställda tolkarna i Afghanistan. Försvarsmakten har därefter överlämnat ett svar till regeringen om vilket stöd Sverige kan ge lokalanställd personal när den svenska styrkans närvaro i Afghanistan trappas ned. Försvarsmakten anser att denna grupp är särskilt utsatt och att andra myndigheter bör överväga möjligheten att ge stöd, t.ex. inom systemet för flyktingkvoten. Frågan bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Utskottet har full förståelse för motionärernas önskan att skydda de lokalanställda tolkarna i Afghanistan. Eftersom frågan bereds i Regeringskansliet anser dock utskottet att resultatet av denna beredning bör avvaktas och att riksdagen därför inte nu bör göra ett uttalande i frågan. Då motion 2012/13:Sf300 (S) huvudsakligen kan anses tillgodosedd avstyrks motionen.

Enligt en JO-anmälan sammankallade Försvarsmakten under våren och sommaren 2013 en ”arbetsgrupp rörande civilt anställda och civilt kontrakterade (fokus lokalanställda tolkar) inom ramen för Sveriges deltagande i Isaf”. I denna arbetsgrupp ingick företrädare för Försvarsdepartementet, Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet, Försvarsmakten

och Migrationsverket. Arbetet i denna grupp fokuserade på att säkerställa en övergripande process för hantering av fall för vidarebosättning.

Enligt webbplatsen [tolkarna.se](http://tolkarna.se) uttalade sig företrädare för Migrationsverket och Försvarsmakten i juli 2013. Den nämnda arbetsgruppen föreslog att frågan om tolkarna skulle hanteras så att om man kan lösa säkerhetssituationen på plats gör man det, men om inte det går så ska man slussa tolkarna genom FN till Sverige. Tolkarna skulle få asyl genom systemet med kvotflyktingar som administreras av FN:s flyktingorgan UNHCR.

Lösningen skulle bestå i att Försvarsmakten inventerade skyddsbehovet hos tolkarna och andra lokalanställda. Därefter skulle man låta dem som hade ett skyddsbehov flyttas till ett annat land och registreras som flyktingar hos UNHCR. Sverige skulle sedan kunna ta hit dem som kvotflyktingar. Man kallade metoden för ”den särskilda ordningen”.

Med anledning av en motion behandlade socialförsäkringsutskottet åter frågan. I ett betänkande som justerades i december 2013 anförde socialförsäkringsutskottet följande (bet. 2013/14:SfU2 s. 18):

Utskottet noterar att Försvarsmakten i mars 2013 överlämnade ett svar till regeringen om vilket stöd Sverige kan ge lokalanställd personal när den svenska styrkans närvaro i Afghanistan trappas ned. I motion 2013/14:Sf366 uppmärksammas vikten av att ge skydd åt de tolkar som arbetar åt Försvarsmakten i Afghanistan. Utskottet har full förståelse för motionärernas önskan att skydda de lokalanställda tolkarna i Afghanistan. Enligt vad utskottet har erfärut har det nu säkerställts att det finns en ordning för att bistå dessa personer. Mot denna bakgrund finner inte utskottet skäl att föreslå ett tillkännagivande i frågan.

Inventeringen av skyddsbehovet stod klar i december 2013. I december 2013 skrev Tobias Billström följande på sin Facebooksida, enligt [tolkarna.se](http://tolkarna.se):

Denna fråga har debatterats flitigt i år. Ofta har det varit tolkarnas insats som stått i fokus och missförstånden har varit många. Ibland har det till och med förekommit påståenden om att tolkarna skulle ha varit ”mer värda” att få asyl på grund av sina insatser, vilket ju är en vantolkning av vad asyl innebär – ett behov av skydd, inte en belöning för väl utfört arbete. Dessutom måste en bedömning ta hänsyn vad den enskilde faktiskt vill. Men tack vare ett bra samarbete mellan Migrationsverket och Försvarsmakten har nu problemet lösts på ett smart sätt genom att de tolkar som har skyddsbehov får komma som kvotflyktingar till Sverige.

Regeringens ambitioner har hela tiden varit att lösa frågan på ett bra sätt och så ser det alltså nu också ut att bli.

I en artikel (*Rättssäkerheten måste alltid sättas främst*) den 9 januari 2014 i Svenska Dagbladet skrev Billström att det finns en ordning för att bistå de afghanska tolkar som har stöd- och skyddsbehov, i enlighet med befintlig lagstiftning. Försvarsmakten och Migrationsverket har samarbetat väl vad gäller att genomföra denna ordning, enligt Billström.

Frågan uppmärksammades även i fortsättningen. I juli 2014 meddelade Migrationsverket att de sista tolkarna hade anlänt till Sverige. Enligt uppgifter i en artikel på Sveriges Radios webbplats publicerad den 21 juli 2014 (*Afghanska tolkar ges uppehållstillstånd*) är det Försvarsmakten som vänder sig till någon av Sveriges ambassader när de anser att en tidigare anställd tolk

eller vakt behöver skydd. Ambassaden kontaktar sedan Migrationsverket som tar över ärendet.

Frågan om tolkarna har varit föremål för rättslig prövning. Det fanns tolkar i Afghanistan som påstod att de borde ha omfattats av ”den särskilda ordningen” utan att de hade inbegripits. Några advokater hade sedan 2013 tagit sig an ett antal av dessa tolkar och valde att pröva ett fall rörande sju klienter i migrationsdomstolen. De hävdade att Europakonventionen stadgade att Sverige hade ett särskilt ansvar för den personal som arbetat för svenska staten.

Efter valet 2014 avgick regeringen Reinfeldt, och Billström lämnade således posten som migrationsminister.

I oktober 2014 dömde domstolen till en av klienternas fördel (migrationsdomstolen, Malmö, 2014-10-01, mål nr UM 3466-14). Enligt migrationsdomstolen var Migrationsverket skyldigt att pröva tolkarnas skyddsskäl enligt Europakonventionen varför fallet återförvisades till Migrationsverket. Migrationsverket överklagade men blev nekat en prövning i Migrationsöverdomstolen.

Frågan kom dock att prövas på nytt, och i en ny prövning i migrationsdomstolen i mars 2016 beslöts att tre av tolkarna skulle få permanent uppehållstillstånd.

Med den nya domen som gav tre tolkar permanent uppehållstillstånd visade det sig att tolkarna har rätt att söka uppehållstillstånd direkt på ambassaden i Kabul. Domen hänvisar till Europakonventionen och 5 kap. 3 a § tredje stycket punkt 3, där lagen säger att den som har ”särskild anknytning till Sverige” har rätt att söka uppehållstillstånd. Uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 a § tredje stycket punkt 3 utlänningslagen kan sökas direkt på en ambassad.

I april 2015 lämnade de advokater som företrädde tolkarna in en JO-anmälan. Advokaterna menar att deras klienter fått sina grundläggande rättigheter åsidosatta. Den 11 maj 2016 fattade JO beslut i frågan (dnr 1922-2015). Enligt JO har Försvarsmakten och Migrationsverket inte agerat lagstridigt i behandlingen av tolkarna:

Mot bakgrund av det som Försvarsmakten har redovisat och vad som i övrigt har framkommit i ärendet saknas det underlag för slutsatsen att någon av de anmälda myndigheterna eller företrädare för dessa har agerat på ett sätt som skulle strida mot lag eller annan författning.

### **Interpellationer**

Den 14 juni 2016 besvarade justitie- och migrationsminister Morgan Johansson en interpellation om vilka åtgärder han var beredd att vidta för att de tolkar som varit anställda vid Sveriges internationella insatser skulle ges möjlighet att få sina asylansökningar prövade vid en svensk beskickning utomlands. Justitie- och migrationsministern anförde följande i sitt inledningsanförande (prot. 2015/16:119):

De afghanska tolkarnas arbete har varit av central betydelse för att svenska förband har kunnat verka i Afghanistan. Att stödja de tolkar och andra lokalanställda med skyddsbehov som har bistått den svenska styrkan i Afghanistan har regeringen ansett vara viktigt.

I samband med att vårt militära engagemang inom ramen för International Security Assistance Force, ISAF, i huvudsak avslutades sommaren 2014 bedömde ansvariga myndigheter att ett antal tolkar hade behov av skydd, och de beviljades därför uppehållstillstånd i Sverige inom ramen för vidarebosättning. Det handlade om individuella lösningar för ett antal personer som myndigheterna identifierade som akut skyddsbehövande vid den tiden.

Det är inte möjligt att ansöka om uppehållstillstånd som kvotflykting, utan presentation av personer som föreslås bli uttagna för vidarebosättning måste lämnas av FN:s flyktingkommissarie, UNHCR, eller en svensk utlandsmyndighet. Prövningen sker självständigt av Migrationsverket enligt utlänningslagens regler efter hörande av Säkerhetspolisen. Det handlar om en individuell prövning utifrån bedömning av skyddsbehov enligt utlänningslagens bestämmelser.

En person som vill få internationellt skydd i Sverige ska lämna in sin asylansökan till en behörig myndighet, det vill säga till en av Migrationsverkets ansökningsenheter i Sverige, eller kontakta gränspolisens när han eller hon reser in i Sverige. Om en person skulle vända sig till en svensk ambassad i syfte att söka asyl i Sverige är ambassaden skyldig att ta emot ansökan och sända den vidare till Migrationsverket för beslut. Enligt utlänningslagens bestämmelser är det emellertid inte möjligt att bifalla en asylansökan från en person som inte befinner sig i Sverige. Den som inte har möjlighet att ta sig till Sverige för att söka skydd kan vända sig till UNHCR.

Sverige har tagit ansvar för de personer som svenska myndigheter bedömt har en allvarlig hotbild och skyddsbehov kopplat till sin tjänstgöring hos Försvarmakten i Afghanistan. Det är inte regeringen som bedömer och fattar beslut i enskilda ärenden, utan det är självständiga myndigheter som har ansvaret för att hantera denna typ av frågor enligt befintlig lagstiftning. Regeringen är enligt regeringsformen förhindrad att fatta beslut i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild.

Som alltid är det viktigt att dra lärdomar av hur tidigare arbete fungerat, i det här fallet vad gäller att hantera frågor kopplade till lokalanställda vid internationella insatser. Jag ser mot bakgrund av det framförda i nuläget ingen anledning att vidta några åtgärder med anledning av Allan Widmans fråga.

Den 2 februari 2017 besvarade utrikesminister Margot Wallström en interpellation om huruvida hon tänkte vidta någon åtgärd gentemot Sveriges ambassad i Kabul med anledning av att ambassaden enligt interpellanten hade vägrat att ta emot ansökningar om uppehållstillstånd från ett antal afghanska tolkar. Utrikesministern anförde följande i sitt inledningsanförande (prot. 2016/17:65):

Huvudregeln enligt utlänningsförordningen (2006:97) är att en ansökan om uppehålls- eller arbetstillstånd av en utlänning som inte befinner sig i Sverige ges in till och utreds av en svensk beskickning eller ett svenskt konsulat i hemlandet eller i det land där utlänningen annars är stadigvarande bosatt.

Ambassaden i Kabul har sedan sin tillkomst 2008 varit undantagen från handläggning av ärenden enligt utlänningslagstiftningen. Detta beslutades, med hänvisning till säkerhetsläget i Kabul, i ett regeringskanslibeslut den 15 juli 2008 (UD/2008/25399/PLAN). Ett nytt regeringskanslibeslut, som ersatte det nämnda, fattades den 8 oktober 2015 (UD2015/08608/PLAN). Enligt detta beslut, som också togs med anledning av säkerhetsläget, ska undantaget från handläggning av migrationsärenden fortsatt gälla, förutom



viseringsärenden för en avgränsad krets. Det sistnämnda handlar om visering för besök i Sverige och inte om uppehållstillstånd.

För de fall där det saknas svensk utlandsmyndighet som handlägger migrationsärenden i hem- eller bosättningslandet finns kompletterande föreskrifter, tidigare av Migrationsverket, numera Regeringskansliets föreskrifter (UF 2016:3), om var ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd ges in och utreds i vissa fall. Av föreskrifterna framgår att medborgare i Afghanistan hänvisas till ambassaderna i Islamabad, New Delhi eller Teheran.

En utlandsmyndighet ska vara tillgänglig för besök och för att ta emot handlingar från allmänheten. Om en handling inlämnats till fel myndighet kan utlandsmyndigheten förmedla handlingen till behörig myndighet. Det finns däremot ingen regel som säger att man har rätt att lämna in en handling till fel myndighet och kräva att den vidarebefordrar handlingen till rätt myndighet.

Vid ambassaden i Kabul gäller särskilda säkerhetsföreskrifter som ambassaden följer. I det fall som åberopas hade besöket inte förannmälts. Besökarna kunde därför inte tas emot omgående men gavs möjlighet att boka en tid. Sammantaget följer ambassaden gällande lagar och regler, och någon åtgärd är inte aktuell.

### **Utlänningslagen**

Enligt den anmälan till JO som redovisats ovan finns enligt utlänningslagstiftningen olika möjligheter att pröva de afghanska tolkarnas ansökan om skydd i Sverige:

1) Migrationsverket kan efter förslag av regeringen eller utlandsmyndighet bevilja uppehållstillstånd inom ramen för Sveriges eget program för flyktingar (som inte ska förväxlas med UNHCR:s program).

2) Migrationsverket har befogenhet att pröva och i förekommande fall bevilja de afghanska tolkarna uppehållstillstånd före inresa till Sverige med stöd av 5 kap. 3 a § utlänningslagen på grund av deras särskilda anknytning till Sverige.

3) Beslut om uppehållstillstånd får även meddelas av Regeringskansliet med stöd av 5 kap. 20 § 3 st. utlänningslagen. Det kan även konstateras [att] regeringen eller efter regeringens bemyndigande Migrationsverket med stöd av 5 kap. 22 § utlänningslagen får meddela föreskrifter om att andra myndigheter har rätt att besluta om uppehållstillstånd.

4) Med stöd av 23 kap. 3 § utlänningslagen får regeringen dessutom meddela föreskrifter bl.a. om utlänningars inresa och vistelse i landet vid krig, vid krigsfara eller under sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara som Sverige har befunnit sig i.

### **Utredning om utvärdering av Sveriges engagemang i Afghanistan**

Regeringen beslutade den 9 juli 2015 kommittédirektiv om en utvärdering av Sveriges engagemang i Afghanistan (dir. 2015:79). I utredningen Sverige i Afghanistan 2002–2014 (SOU 2017:16, s. 206) anförts att det är viktigt att ha en tydlig ordning och policy för den lokalanställda personal som kontrakteras vid en svensk insats. Regler när det gäller säkerhets- och skyddsaspekter på kortare och längre sikt behöver fastställas av berörd myndighet, inklusive vad som ska gälla efter avslutad tjänstgöring för lokalanställda som haft känsliga uppgifter.

## *Tidigare granskning*

### **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.).

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. Direktiv ska meddelas av regeringen kollektivt i form av t.ex. förordningar och regleringsbrev (bet. 2002/03:KU30 s. 150 f.).

Våren 2015 granskade utskottet vissa uttalanden som klimat- och miljöministern hade gjort i medierna i samband med Naturvårdsverkets beslut om delegering av beslutsrätten av licensjakt efter varg. Utskottet gjorde följande ställningstagande (bet. 2014/15:KU20 s. 267):

Utskottet erinrar 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.

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 alltså 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.

### **Styrning av myndigheter**

I en granskning hösten 2015 av styrningen av vissa myndigheter under Försvarsdepartementet noterade utskottet att det endast fanns en minnesanteckning från myndighetsdialogerna med de myndigheter som uppmärksammades i granskningen av verksamhetsåren 2012–2014. Utskottet anförde 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 (bet. 2015/16:KU10 s. 84 f.). 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 konstaterade 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 ville således inskräpa vikten av dokumentation.

Våren 2016 konstaterade utskottet i en granskning av infrastrukturministerns inblandning i driftsstöd till flygplatser hösten 2015 att det aktuella ärendet vid Trafikverket avsåg myndighetsutövning och således faller under 12 kap. 2 § RF (bet. 2015/16:KU20 s. 259 f.). Uppmaningen till skyndsam 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 fann också skäl att understryka vad det tidigare uttalat om dokumentation och konstaterade att kraven på dokumentation inte var tillgodosedda i det nu aktuella ärendet. Sammanfattningsvis ansåg utskottet att statsrådet inte kunde undgå kritik för sitt agerande i frågan.

### *Promemorior från Regeringskansliet*

Genom en skrivelse till Regeringskansliet ställde utskottet frågor och begärde vissa handlingar i ärendet. Som svar överlämnades den 14 mars 2017 promemorior från Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet med bilagor (bilaga A4.13.2). Två av bilagorna har sekretessmarkering. Utskottet ställde följande frågor.

- Utskottet önskar ta del av e-posten till en person på Utrikesdepartementet 2012-07-24 (som anmälan hänvisar till). Föranledde detta mejl några åtgärder från regeringens eller Regeringskansliets sida och i så fall vilka?
- I en artikel i Svenska Dagbladet den 30 juli 2012 uttalar sig både migrationsminister Tobias Billström och Migrationsverkets presschef. Förekom det några kontakter mellan Regeringskansliet och Migrationsverket kring frågan om tolkarna i samband med att denna artikel publicerades? Migrationsverkets presschef uttalade att reglerna är ganska klara. Hade regeringen, Regeringskansliet eller något departement meddelat Migrationsverket sin tolkning av reglerna och vad hade i så fall framförts och i vilken form?
- Vilka formella möjligheter och skyldigheter, enligt utlänningslagen och andra normer, har funnits för regeringen och Regeringskansliet att agera i

- frågan om tolkarnas önskan att komma till Sverige (genom uppehållstillstånd, asyl eller någon annan form)?
- Hur har regeringen och Regeringskansliet hanterat frågan om tolkarnas önskan att komma till Sverige? Vilka uppdrag och liknande har givits till myndigheter i denna fråga? Vilka åtgärder från regeringens och Regeringskansliets sida har påkallats med anledning av framställningar från myndigheter?
  - I betänkande 2013/14:SfU2 s. 18 uppges att Försvarsmakten har ingivit ett svar till regeringen i mars 2013 om vilket stöd Sverige kan ge lokalanställd personal när den svenska styrkans närvaro i Afghanistan trappas ned. Vilken fråga från regeringen avsåg svaret? Utskottet önskar ta del av frågan och svaret.
  - Enligt uppgifter ingick företrädare från Försvarsdepartementet, Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet, Försvarsmakten och Migrationsverket i en arbetsgrupp våren 2013. Hur bildades denna arbetsgrupp och vad var dess syfte? Vilken roll spelade företrädarna för de tre departementen i denna arbetsgrupp? Vilka instruktioner fick företrädarna för de tre departementen från regeringen och Regeringskansliet?
  - Finns det några beslut av regeringen, departement eller Regeringskansliet rörande denna grupp? Utskottet önskar i så fall ta del av dessa beslut.
  - Utskottet önskar ta del av PM upprättad av Försvarsdepartementet och benämnd ”Civilt anställda och civilt kontrakterade i Afghanistan – samverkan i Sverige vår och sommar 2013”, 2013-07-19, dnr Fö2013/9/MFI.
  - Vilken roll hade regeringen och Regeringskansliet när det gäller att ta fram det som kallas ”den särskilda ordningen”, dvs. ordningen för att bistå de afghanska tolkar som har stöd- och skyddsbehov?
  - Vilken roll har regeringen och Regeringskansliet haft i genomförandet av ”den särskilda ordningen”?
  - Vilka kontakter har i övrigt förekommit mellan regeringen och Regeringskansliet å ena sidan och berörda myndigheter å den andra sidan rörande de tolkar som önskat få komma till Sverige?
  - Har uppfattningen i Billströms uttalande i juli 2012 om att han tycker att det skulle vara helt orimligt om en person som varit anställd av svenska staten fick en förmånligare behandling än en person som inte varit det kommunicerats eller beaktats vid regeringens och Regeringskansliets kontakter med berörda myndigheter och i så fall hur?

I svarspromemorian från Utrikesdepartementet anförs att någon sådan handling som granskningsanmälan hänvisar till (en e-post från Migrationsverkets rättschef) och som efterfrågas av utskottet inte har återfunnits. Ett mejl från en tjänsteman vid ambassaden i Kabul till myndighetschefen (Henrik Landerholm), där tjänstemannen refererar till ett samtal med rättschefen vid Migrationsverket, har påträffats. Handlingen bifogas svarspromemorian.

Mejlet föranledde inte några åtgärder från regeringens eller Regeringskansliets sida.

I svarspromemorian från Justitiedepartementet anför, med anledning av frågan om en artikel i Svenska Dagbladet den 30 juli 2012, att det såvitt har kunnat utredas inte har förekommit några kontakter mellan regeringen eller Regeringskansliet och Migrationsverket i samband med att artikeln publicerades.

Vidare anför, att det inte finns några bestämmelser i utlänningslagen eller någon annan författning som ger regeringen eller Regeringskansliet möjlighet att agera i en sådan situation som den aktuella. Ärenden om internationellt skydd prövas av Migrationsverket. Regeringen och Regeringskansliet är förhindrade enligt regeringsformen att bestämma hur domstolar eller förvaltningsmyndigheter ska besluta eller tillämpa lag i enskilda mål eller ärenden.

En begäran om skydd prövas av Migrationsverket. Några särskilda uppdrag har inte lämnats av regeringen till någon myndighet med anledning av tolkarnas begäran om skydd.

Under våren 2013 bildades en arbetsgrupp med syftet att säkerställa samordning och samverkan mellan berörda departement och myndigheter. Såvitt det har kunnat utredas har det inte inkommit några framställningar från myndigheter till regeringen eller Regeringskansliet med anledning av tolkarnas önskan att komma till Sverige.

När det gäller utskottets frågor om ”den särskilda ordningen” anför följande i svaret. För att möjliggöra en individuell prövning när det gäller tolkar och andra lokalanställda som bistått den svenska styrkan i Afghanistan och som bedömts ha ett stöd- eller skyddsbehov har Migrationsverket och Försvarsmakten gemensamt säkerställt en hantering av frågan inom ramen för gällande regelverk. Regeringskansliet har genom den arbetsgrupp som bildades våren 2013 löpande hållits informerat om detta. Det har i övrigt inte förekommit några dokumenterade kontakter mellan regeringen och Regeringskansliet å ena sidan och berörda myndigheter å den andra sidan rörande de tolkar som önskat få komma till Sverige. Varken regeringen eller Regeringskansliet har handlagt eller fattat beslut i något enskilt ärende som rört skyddsbehov för Försvarsmaktens lokalanställda personal i Afghanistan.

När det gäller Billströms uttalande i juli 2012 anför, att såvitt det har kunnat utredas har uttalandet inte kommunicerats med berörda myndigheter.

I en svarspromemoria från Försvarsdepartementet tas Försvarsmaktens svar till regeringen i mars 2013 upp. I svaret anför, att Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) i en remiss den 5 mars 2013 bad Försvarsmakten att lämna in en redogörelse om civilt anställda och civilt kontrakterade inom ramen för Sveriges deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF). Försvarsmakten besvarade remissen i en skrivelse den 11 mars 2013. En kopia av remissen bifogas svaret. Remissvaret, som också bifogas svaret, innehåller uppgifter som omfattas av sekretess.

Vidare tas arbetsgruppen som bildades våren 2013 med företrädare från Försvarsdepartementet, Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet, Försvarsmakten och Migrationsverket upp. I svaret anförs att något särskilt beslut för att bilda denna arbetsgrupp inte har fattats. Syftet med arbetsgruppen och det arbete den genomfört beskrivs i en promemoria som upprättats av Försvarsdepartementet den 19 juli 2013. Av promemorian, som bifogas svaret och som innehåller uppgifter som omfattas av sekretess, framgår att syftet med arbetsgruppen har varit att säkerställa samordning och samverkan mellan berörda departement och myndigheter, och att nå lösningar på frågeställningar som berört olika myndigheters mandat och medel. Av promemorian framgår vidare att Försvarsdepartementets enhet för militär förmåga och insatser varit sammankallande i arbetsgruppen och att möten genomförts på chefs- och expertnivå.

Försvarsdepartementet, Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet medverkade i sina roller som myndighetsansvariga departement för Försvarsmakten, Migrationsverket och utlandsmyndigheterna. Såvitt det har kunnat utredas fick företrädarna för departementen inga instruktioner från regeringen eller Regeringskansliet.

### **Utskottets ställningstagande**

I granskningsanmälan uppmärksammas att den dåvarande migrationsministern Tobias Billström i juli 2012 uttalade sig om huruvida en person som varit anställd av svenska staten ska få en förmånligare behandling än en person som inte varit det. Uttalandet synes ge uttryck för den generella uppfattningen, att ansökningar om uppehållstillstånd prövas utifrån den enskildes skyddsbehov. Samtidigt pågick en diskussion om just de afghanska tolkarnas situation och möjlighet att få uppehållstillstånd i Sverige, och Billströms uttalande får ses mot den bakgrunden.

Som utskottet tidigare uttalat har ett statsråd självklart 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 iakttäta viss försiktighet när det gäller uttalanden som tar sikte på myndighetsutövning mot enskilda eller tillämpning av lag. Den aktuella frågan kom att lösas genom en ordning som innebär att de tolkar som har skyddsbehov får komma som kvotflyktingar till Sverige, en möjlighet som den dåvarande migrationsministerns uttalande inte berörde. Att en sådan möjlighet kom att skapas innebär dock inte att statsrådets uttalande var felaktigt som en beskrivning av rättsläget beträffande möjligheten att beviljas uppehållstillstånd. Taget ur sitt sammanhang skulle dock uttalandet kunna ges en vidare innebörd och tolkas som att det även berör möjligheten att ansöka om uppehållstillstånd. Det är självklart angeläget att statsråds uttalanden ger en så fullständig bild som möjligt av relevanta omständigheter.

# Reservation

Följande reservation har avgivits till utskottets ställningstaganden. I rubriken anges inom parentes vilket avsnitt i utskottets granskning som behandlas i reservationen.

## **Justitie- och migrationsministrarnas uttalande om rikspolischefen (avsnitt 4.10)**

av Jonas Millard (SD), Patrick Reslow (-) och Fredrik Eriksson (SD).

Som utskottet tidigare har uttalat har statsråd i likhet med alla andra medborgare rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Med hänsyn till ett statsråds speciella ställning bör dock särskild försiktighet iaktas i vissa hänseenden, bl.a. i fråga om uttalanden som kan riskera domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas grundlagsfästa självständighet. När det gäller den nu aktuella granskningen konstaterar utskottet att statsrådets uttalande gjordes i samband med frågor om hans förtroende för en myndighetschef efter att denne hade uttalat sig i media. När intervjun genomfördes pågick ännu utredningen om tjänstefel. Detta innebär att justitie- och migrationsministern uttalade sig i ett pågående ärende. Statsrådet har urskuldat sig med att han inte känt till att en utredning pågick. Den i ärendet aktuella utredningen hade dock omskrivits i två av Sveriges största kvällstidningar vilket tyder på att statsrådet rimligtvis känt till omständigheterna.

Statsrådets uttalande ligger nära de förutsättningar som var vid handen i 2015/16:KU20 s. 369 f. där statsrådet Anders Ygeman uttalade sig om en åklagares häktningsbeslut. Där konstaterade konstitutionsutskottet att statsråd med hänsyn till sin speciella ställning bör visa viss återhållsamhet när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot enskilda eller tillämpning av lag.

Statsrådet har mot bakgrund av vad som ovan anförts brustit i sitt agerande.

## Särskilda yttranden

Granskningen har föranlett följande särskilda yttranden. I rubriken anges inom parentes vilket avsnitt i utskottets granskning som behandlas i det särskilda yttrandet.

### 1. Förhandlingarna om fiskemöjligheter i Östersjön (avsnitt 1.7)

Jonas Millard (SD), Patrick Reslow (-) och Fredrik Eriksson (SD) anför:

Av utredningen i granskningen framgår att vid en överenskommelse om en minskning av fiskemöjligheterna i västra Östersjön med 56 procent var även en reglering av fritidsfisket i västra Östersjön en förutsättning för att fiskeridödligheten skulle ligga inom ramen för den lägre nivån som föreskrivs i Östersjöplanen. Vid samrådet i EU-nämnden hade emellertid angetts att den generella ståndpunkten var att fritidsfisket i första hand skulle regleras nationellt. Det har inte framgått att den linje som regeringen drev vid förhandlingarna var i strid med den ståndpunkt som hade förankrats i EU-nämnden. Vi finner emellertid inte klarlagt att regeringen under förhandlingarna har agerat för att finna andra möjliga lösningar i syfte att säkerställa en fortsatt nationell reglering av fritidsfisket.

### 2. Rekrytering av en statssekreterare vid Utbildningsdepartementet (avsnitt 2.2)

Jonas Millard (SD), Patrick Reslow (-) och Fredrik Eriksson (SD) anför:

Statssekreteraren utsågs i januari 2016, då regeringen nyss hade överlämnat en skrivelse till riksdagen om kvalitetssäkring av högre utbildning. I november 2016 överlämnade regeringen en proposition där det nya nationella kvalitetssäkringssystemet berördes. Under 2016 kom också en dom i ett fall där en amerikansk medborgare yrkade ersättning från Mälardalens högskola eftersom hon var missnöjd med utbildningens kvalitet. Tingsrätten förpliktigade i domen Mälardalens högskola att återbetala de studieavgifter som den amerikanska medborgaren hade erlagt. Tingsrätten hänvisade till att Universitetskanslersämbetet 2013 fann att den aktuella utbildningen inte höll måttet, då fyra av fem examensmål inte uppnåtts och högskolans rätt att meddela examen ifrågasattes. Målet är ännu inte slutligt avgjort.

Den aktuella statssekreteraren kom närmast från Mälardalens högskola, där hon varit rektor sedan 2011. Mälardalens högskola avlämnade remissvar på den promemoria som låg till grund för regeringens skrivelse som överlämnades strax innan hon utsågs. Den rättsprocess där Mälardalens högskola är part pågår fortfarande.

Sammantaget har alltså frågor som berör det lärosäte där hon var rektor aktualiserats medan hon har varit statssekreterare. Det kan mer specifikt



ifrågasättas om det är lämpligt att en person som har varit rektor för ett lärosäte som kritiserats inom ramen för ett visst system deltar i regeringens och Regeringskansliets arbete med förändringar av detta system. Dessa frågor har enligt vår mening inte utretts tillräckligt för att vi ska kunna bedöma omständigheterna fullt ut och vi saknar därför grund för att reservera oss.