

Konstitutionsutskottets betänkande 2021/22:KU20

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 A1.1.1–4.18.3.

För att inhämta ytterligare upplysningar har utskottet hållit ett antal utfrågningar. Utpeckningar från utfrågningarna finns i bilaga B1–10.

I det följande lämnas först en kort beskrivning av betänkandets disposition och en sammanfattning av resultaten av den genomförda granskningen. De olika granskningsärendena behandlas därefter i betänkandets huvudavsnitt.

Behandlade frågor

I 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. 2021/22: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 m.m. Betänkandet avslutas med ett kapitel där vissa frågor om statsråds tjänsteutövning tas upp. Kapitelindelningen följer ärendenas huvudsakliga karaktär.

Vissa resultat av granskningen

Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen

Utskottet har granskat den dåvarande och den nuvarande *statsministerns agerande vid Europeiska rådets möten i oktober respektive december 2021*. I sitt ställningstagande anför utskottet att en situation som kan uppstå är när samrådet i EU-nämnden mynnar ut i ett mandat som på ett befogat sätt inte kan antas ge uttryck för de rådande åsiktsförhållandena i riksdagen. Så är fallet när majoriteten som kommer till uttryck i EU-nämnden inte speglar majoritetsförhållandena i hela riksdagen sett till partiernas storlek. Om regeringen i en sådan situation väljer att avvika från EU-nämndens mandat ska det, i enlighet med praxis, redovisas för riksdagen. Att i nämnda situation avvika från EU-nämndens mandat får enligt utskottets bedömning anses vara förenligt med det parlamentariska styrelseskickets grunder och det därtill hörande ansvarsutkrävandet inom ramen för riksdagens kontrollmakt. I ställningstagandet framhåller utskottet även att regeringen får förutsättas agera på ett sätt vid möten i EU som inte skapar oklarhet om vad som utgör Sveriges ståndpunkt i en fråga.

En annan granskning gäller *dåvarande energi- och digitaliseringsministerns agerande vid TTE-rådets möte i oktober 2021*. Utskottet noterar att frågan om s.k. bokstavsmandat var uppe vid samrådet i EU-nämnden inför mötet i TTE-rådet. Av granskningen framgår att den sakfråga som togs upp under samrådet inte stod på rådets dagordning. Utskottet påminner om vad den parlamentariska EU-kommittén framhållit i fråga om bokstavsmandat. Enligt EU-kommittén är det inte lämpligt att EU-nämnden ger ett bokstavsmandat mot regeringens uttryckliga rekommendation, särskilt om mandatet tar upp frågor vid sidan av det som berörs i rådets behandling. Enligt kommittén borde det i ett sådant fall kunna anses finnas mycket goda skäl för en bedömning att svenska intressen bäst företräds genom att regeringen avviker från mandatet. Regeringen och EU-nämnden har också ett gemensamt ansvar att resonera sig fram till mandat som är ändamålsenliga för syftet att de svenska ståndpunkterna ska få genomslag.

Handläggning av vissa regeringsärenden m.m.

Regeringens föreskrifter med stöd av den s.k. pandemilagen har granskats av utskottet. En del i granskningen gäller övergångsregeringens införande av vaccinationsbevis i november 2021. Den enda formella begränsning i en övergångsregerings befogenheter som regeringsformen anger är att den inte får besluta om extra val. Enligt motivuttalanden, praxis och framtagna riktlinjer bör samtidigt en övergångsregerings behörighet vara begränsad och endast avse löpande ärenden och sådana ärenden vilkas avgöranden inte kan skjutas upp utan betydande olägenheter. De aktuella förordningsändringarna var en smittskyddsåtgärd under pågående pandemi, när smittspridningen också såg ut att kunna öka, och regeringen vidtog åtgärder för att förankra

ändringarna med övriga riksdagspartier. Denna del av granskningen föranleder inte något annat uttalande från utskottets sida. Andra delar i granskningen gäller om de begränsningar som infördes av regeringen i januari 2022 hade stöd i pandemilagen och om regeringen har genomfört bedömningar av proportionaliteten i de smittskyddsåtgärder som den har fattat beslut om. Det underlag som låg till grund för begränsningarna har gått igenom av utskottet. Vad som förekommit i granskningen ger inte anledning till något uttalande men utskottet understryker vikten av att regeringen inhämtar ett underlag med en uppdaterad lägesbild som kan ligga till grund för den avvägning som måste föregå en inskränkning i fri- och rättigheter.

Vidare har utskottet granskat *regeringens krishanteringsorganisation under coronapandemin*. Vid större händelser och kriser som berör flera departement är det nödvändigt att det finns en samordnande funktion inom Regeringskansliet. Gruppen för strategisk samordning (GSS) har en sådan roll. GSS har, med stöd av kansliet för krishantering, enligt utskottet varit central i Regeringskansliets krishantering under pandemin. När det gäller statsrådets förhållande till GSS finner utskottet att det funnits otidigheter. Givet den betydelse som GSS kom att ha ställer sig utskottet tveksamt till lämpligheten i att den statssekreterare som har lett GSS inte synes ha varit underställd något statsråd vid utförandet av den uppgiften. En sådan ordning riskerar att leda till ett för stort avstånd mellan GSS och olika statsråd. Ytterst är det svårt att se att ansvaret på statsrådsnivå för den samordnande funktionen i Regeringskansliets krishantering kan ligga hos något annat statsråd än statsministern, och den genomförda flytten av ansvaret att leda GSS från inrikesministerns statssekreterare till statsministerns statssekreterare kan enligt utskottet förväntas ge bättre förutsättningar i det avseendet. Granskningen visar också att någon särskild grupp för närmast berörda statsråd inte har inrättats under pandemin, något som gjorts tidigare i samband med kris. Det kan enligt utskottet diskuteras om inrättandet av en grupp för berörda statsråd, motsvarande sammansättningen i GSS, skulle kunnat förbättra förutsättningarna för en samordnad och strategisk hantering av pandemin inom själva regeringen. Även dokumentationen inom ramen för krishanteringen har granskats. Den dokumentation som förekom i Regeringskansliet var enligt utskottet inte tillfyllest, utan mot bakgrund av betydelsen som GSS kom att ha hade det funnits skäl att föra minnesanteckningar vid gruppens möten. Utskottet framhåller vad det tidigare uttalat om dokumentation i samband med krishantering, nämligen att dokumentation är värdefull dels internt för att säkerställa att det inte uppstår osäkerhet om vad man kommit fram till vid ett möte och för att snabbt kunna vidareförmedla information från mötet, dels för att i ett senare skede underlätta granskning av händelseförloppet. Utskottet ser positivt på att det i samband med att statsministerns statssekreterare under början av innevarande år tog över ledningen av GSS infördes som rutin att föra minnesanteckningar vid gruppens möten.

Utskottet har också granskat *regeringens agerande i förhållande till Coronakommissionen*. Av granskningen framgår att Coronakommissionen

och Regeringskansliet har haft olika uppfattningar om kommissionens tillgång till uppgifter och relevansen av dessa för kommissionens arbete. Utskottet understryker vikten av att Regeringskansliet och en undersökningskommission har kontakt med varandra för att säkerställa att kommissionen kan fullfölja sitt uppdrag. Inom Regeringskansliet finns rimligen redan på förhand en förståelse av vilka slags handlingar och uppgifter som kan vara av intresse för en kommission med uppdraget att utvärdera regeringens och Regeringskansliets agerande i en viss fråga eller under en viss period. Det bör då vara en självklarhet för Regeringskansliet att verka för att kommissionen ska kunna ta del av dessa handlingar och uppgifter. Regeringskansliet har på olika sätt bidragit med underlag till Coronakommissionen men av granskningen framkommer att det inte skett i tillräcklig utsträckning. Regeringskansliet hade kunnat bistå kommissionen mer aktivt med att försöka identifiera uppgifter som kunde tänkas vara av intresse och på så vis underlättat för kommissionen. Genom tidiga kontakter mellan Regeringskansliet och kommissionen om bl.a. krisorganisationen inom Regeringskansliet och befintlig dokumentation hade även missförstånd och oklarheter i samband med kommissionens förfrågningar i juli och december 2021 delvis kunnat undvikas. Utskottet understryker också att det måste vara upp till en undersökningskommission själv att bedöma huruvida de uppgifter som Regeringskansliet förfogar över behövs för att kommissionen ska kunna fullgöra sitt utredningsuppdrag, vilket givetvis inte utesluter att Regeringskansliet också lämnar sin uppfattning om uppgifternas värde för granskningen.

En annan granskning gäller regeringens *beslut om utökad mellanlagring av använt kärnbränsle*, som den fattade i augusti 2021. Enligt utskottet borde det redan 2019 ha stått klart att det skulle kunna finnas behov av beredskap för ett beslut om utökad mellanlagring och arbetet med frågan borde ha kunnat påbörjas i ett betydligt tidigare skede än vad som gjordes. Genom att arbetet först påbörjades i mars 2021 försämrades förutsättningarna för den fortsatta beredningsprocessen. Tidsfristen för att svara på remissen som föregick beslutet var kort, drygt en månad mitt i sommaren. Enligt utskottet hade den korta remisstiden kunnat undvikas med en bättre planering från Miljödepartementets sida. När det gäller kontakterna mellan Miljödepartementet och de två berörda kommunerna framgår det av granskningen att första gången kommunerna informerades om ett eventuellt beslut om utökad mellanlagring var i samband med remissen i juni 2021. Utskottet framhåller den särställning för berörda kommuner som kommer till uttryck i miljöbalkens bestämmelser om det kommunala vetot. Enligt utskottet är det angeläget att under handläggningen av denna typ av ärenden upprätthålla en god kommunikation med berörda kommuner och utskottet anser att kommunikationen hade kunnat fungera bättre än vad som nu var fallet.

En granskning har handlat om *evakueringen av tolkar och andra lokalanställda från Afghanistan*. En evakuering förutsatte medverkan av Migrationsverket, och i slutet av juli deltog Migrationsverket i diskussioner med Utrikesdepartementet och ambassaden i Kabul. Försåvitt utskottet kan

bedöma hade Regeringskansliet varit oförhindrat att ta upp frågor om tolkar och andra lokalanställda med Migrationsverket tidigare än vad som skedde. Enligt utskottet bör det samtidigt noteras att det är värdlandet som har ansvaret för sina egna medborgare, inklusive för lokalt anställd personal. I granskningen uppmärksammas även olika uttalanden av statsråd, däribland justitie- och migrationsministerns uttalanden om dels förenligheten med grundlagen att agera för tolkarna, dels antalet personer som skulle kunna komma i fråga för att få skydd i Sverige vid en tillämpning av kvotflyktingssystemet. Utskottet anser att dessa uttalanden inte gav en rättvisande bild vare sig av de i sammanhanget relevanta konstitutionella förutsättningarna eller av omfattningen av en eventuell evakuering. Det är enligt utskottet angeläget att statsråds uttalanden ger en så fullständig bild som möjligt av relevanta omständigheter.

Granskningen om *tilläggsbeställningar avseende ubåt A26* visar att försvarsministern vid flera tillfällen lämnat information till riksdagen och försvarsutskottet i frågan. Det har inte framkommit annat än att tilläggsbeställningen ryms inom det bemyndigande som riksdagen beslutade om 2010.

Granskningen om *insynen i EU:s arbete mot skatteflykt* ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

Vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen m.m.

Utskottet har granskat regeringens *styrning av Försäkringskassan med avseende på sjukförsäkringen*. Enligt en ISF-rapport ledde införandet av det kvantitativa målet för sjukpenningtalet i Försäkringskassans regleringsbrev till en förändrad tillämpning av lagstiftningen i form av mer restriktiva bedömningar i enskilda ärenden. Det har av utskottets granskning inte framkommit att målet i regleringsbrevet förutsatt åtgärder från Försäkringskassans sida som stod i strid med lagstiftningen eftersom Försäkringskassan kunde verka för att sjukpenningtalet minskar inom ramen för sitt samordningsansvar. Utskottet uppmärksammar ändå vikten av att regeringens styrning av myndigheter, t.ex. genom regleringsbrev, utformas så att den inte riskerar att påverka lagtillämpningen i enskilda ärenden. Regeringens möjlighet är i detta avseende begränsad till att föreslå lagändringar. Det är självklart även angeläget att regeringen är vaksam och vidtar åtgärder om det i efterhand visar sig att regeringens styrning av en myndighet kommit att påverka lagtillämpningen i enskilda ärenden.

Granskningen som rör *Svenska kraftnäts användning av beredskapsmedel* ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning

En granskning gäller *utbildningsministerns hantering av 2018 års Pisa-undersökning*. Rapporten om Pisa-undersökningen publicerades av Skolverket den 3 december 2019. Dagen före publiceringen presenterades den för

utbildningsministern. Hon ställde då frågor till Skolverket, som försäkrade att undersökningen genomförts på ett korrekt sätt och att resultaten var tillförlitliga. Det uppgavs att OECD hade bedömt den svenska graden av exkludering av elever som acceptabel. Hon bad även departementets tjänstemän att snabbt gå igenom rapporten för att se om den höga exkluderingsgraden förtjänade någon mer kommentar. Enligt utskottet var det rimligt att ställa de frågor som utbildningsministern gjorde, men givet den osäkerhet som kringgärdade rapporten hade det kunnat övervägas om det funnits skäl att tolka resultatet med något större försiktighet än vad hon gjorde i en debattartikel i samband med att rapporten publicerades. Vidare anser utskottet att det kan ifrågasättas om inte regeringens uppdrag till Skolverket, att förstärka sina insatser för att säkerställa ett högt deltagande i Pisa 2022, borde ha lämnats tidigare än som nu skedde, i maj 2021.

En annan granskning gäller en statssekreterares *kontakter med Skolverkets generaldirektör angående utlämnande av uppgift*. Granskningen visar att det i en allmän handling hos såväl Skolverket som Regeringskansliet fanns uppgifter om behov av en reviderad tidsplan för digitaliseringen av nationella prov. Statssekreterarens svar på generaldirektörens fråga om vilken information som kunde lämnas ut av Skolverket kan enligt utskottet inte anses överensstämma med offentlighets- och sekretesslagens bestämmelse om utlämnande av uppgift. Utskottet utgår från att utbildningsministern vidtar de åtgärder som krävs för att anställda vid Utbildningsdepartementet ska ha erforderlig kunskap om offentlighet och sekretess. Utskottet uppmärksammar också det grundläggande förhållandet att en fråga om att lämna ut en allmän handling eller en uppgift i en allmän handling inte är av sådan art att regeringen har befogenhet att ge direktiv till en myndighet.

I granskningen av *dåvarande inrikesministerns uttalande om en riktad satsning för utredning av viss typ av brottslighet* konstaterar utskottet att uttalandet om att det var en riktad satsning inte kan anses korrekt. Som utskottet uttalat tidigare är det en självklar utgångspunkt att statsrådsuttalanden ska vara korrekta.

Näringsministerns uttalanden i samband med ett tillståndsärende gällande gruvbrytning i Kallak har också granskats av utskottet. Den som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska enligt regeringsformen iakttä saktlighet och opartiskhet. Även om näringsministerns uttalanden inte var avsedda att föregripa de prövningar som regeringen ska göra finns det enligt utskottet anledning att understryka att sådana uttalanden som han gjorde under en pågående prövning kan ge upphov till tvivel om att regeringens prövning är saklig och opartisk. Utskottet inskärper återigen vikten av att grundlagens krav på saktlighet och opartiskhet respekteras och av en ständig strävan att upprätthålla förtroendet för det allmänna.

Utskottet har också granskat *socialministerns uttalande om munskydd*. Krav på att använda munskydd rekommenderades inte i alla situationer av Folkhälsomyndigheten under pandemins inledning utan visir kunde då bedömas utgöra tillräckligt skydd. Socialministerns uttalande gav därför inte

en fullt ut rättvisande bild av de rekommendationer som tagits fram av Folkhälsomyndigheten.

Vidare har utskottet granskat Regeringskansliets *kontakter med SGU inför publiceringen av en konsekvensanalys* som gjorts av SGU efter Mark- och miljööverdomstolens beslut att avvisa Cementas ansökan om fortsatt täktverksamhet i Slite. Av e-post och tjänsteanteckningar framgår inte annat än att SGU har hört sig för om Regeringskansliets planer för kommunikation samt efterfrågat koordinering i denna fråga. Utskottet framhåller att syftet med kontakter av detta slag aldrig kan vara att styra över myndigheternas informationsverksamhet.

Mark- och miljööverdomstolens beslut uppmärksammas även i granskningen *Utrikeshandelsministerns uttalanden efter att en tillståndsansökan avvisats av en domstol*. Utrikeshandelsministerns uttalande att ”ord står emot ord” har enligt utskottet kunnat uppfattas som en värdering av den bevisning som Mark- och miljööverdomstolen hade lagt till grund för sitt avgörande. Ett sådant uttalande kommer i konflikt med regeringsformens bestämmelse om rättskipningens självständighet. Av betydelse är även att domstolens beslut inte hade vunnit laga kraft vid tidpunkten för uttalandet.

När det gäller granskningen av *miljöministerns uttalande om hur SVT genomfört en intervju* noterar utskottet att miljöministern i efterhand anfört att hon agerade förhastat och att hennes inställning är att statsråd ska hålla armlängds avstånd till public service. Utskottet framhåller vikten av att så sker och att miljöministern således borde ha undvikit att uttala sig på det sätt hon gjorde.

I granskningen av *energi- och digitaliseringsministerns uttalanden om regeringens agerande inom EU i fråga om att klassa kärnkraften som hållbar* noterar utskottet att regeringen först i slutet av 2021 framförde att kärnkraft bör inkluderas i taxonomin. Även om den nuvarande regeringen tillträdde i november 2021 finner utskottet att uttalandet inte kan sägas ge en fullt ut rättvisande bild av regeringens agerande under hela det pågående arbetet kopplat till kommissionens förslag. Utskottet finner skäl att påminna om att statsråds uttalanden ska vara korrekta.

Den dåvarande *energi- och digitaliseringsministerns uttalande om elbrist och elpriser i Skåne* har också granskats. Det är viktigt att statsråd i samband med svaret på interpellationer säkerställer att uttalanden grundas på uppgifter som är korrekta. Utskottet noterar att statsrådet i den aktuella interpellationsdebatten omedelbart korrigerade sig efter att av förbiseende ha sagt elkonsument i stället för elproduktion.

Även granskningen av *infrastrukturministerns uttalande om ERTMS i norra Sverige* gäller uttalanden under en interpellationsdebatt. I granskningen har framkommit att vissa uppgifter som lämnades av infrastrukturministern inte gett en rättvisande bild av olika sakförhållanden. Det rör sig om dels kostnadsfördelningen och det belopp som tillskjutits Norrtåg AB, dels att det skulle finnas en reell möjlighet för regionerna i norr att välja att inte vara delaktiga i implementeringen av den nya tekniken. Utskottet framhåller att

uppgifter som lämnas av statsråd inom ramen för en interpellationsdebatt ska vara korrekta och självklart inte bidra till en missvisande bild av den fråga som tas upp.

Dåvarande miljö- och klimatministerns uttalanden om små och modulära kärnreaktorer har också granskats. Enligt utskottet tog uttalandena inte sikte på Energimyndighetens kommande prövning av en ansökan om medfinansiering av ett projekt för att utveckla små och modulära kärnreaktorer. Inte heller i övrigt kan de ses som ett försök att påverka myndighetens prövning. I granskningen har även tagits upp frågan om olika delar av uttalandena var ett uttryck för regeringens gemensamma ståndpunkt. I ställningstagandet upprepar utskottet vad det tidigare uttalat om att statsråd, i likhet med övriga medborgare, har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, inte minst när de uttalar sig i partipolitiska frågor. En viss diskrepans mellan uttalanden av olika statsråd kan därför förekomma, särskilt inom koalitionsregeringar. Utskottet påminner också om vad det tidigare anfört, att en viss försiktighet bör iaktas med uttalanden som kan uppfattas ge uttryck för regeringens politik när så inte är fallet.

Utskottet har vidare granskat den *tillträdande statsministerns uttalande i samband med en förundersökning mot ett statsråd*. Uttalandet gjordes när hon vid en pressträff presenterade statsråden i den nya regeringen. Den tillträdande statsministern visste då att en förundersökning hade inletts mot statsrådet. Även om avsikten med uttalandet inte var att göra en bevisvärdering eller att påverka den pågående rättsprocessen betonar utskottet vikten av att statsråd inte yttrar sig på ett sätt som kan riskera förvaltningsmyndigheters och domstolars självständighet. Den tillträdande statsministern borde enligt utskottet ha undvikit att uttala sig på det sätt hon gjorde.

Utskottet har också granskat *justitie- och inrikesministerns uttalande om antalet avhopp från kriminella gäng i Malmö*. Av granskningen framgår att det vid tidpunkten för uttalandet inte fanns någon sammanställning över hur många avhopp från kriminella gäng det hade varit under den angivna tidperioden. Den uppgift som fanns tillgänglig gällde antalet avhopp-ärenden. Utskottet understryker att statsråd ansvarar för att de uppgifter han eller hon lämnar är korrekta.

I granskningen av *migrations- och integrationsministerns uttalande om skuggsamhällets omfattning* konstaterar utskottet att det inte framkommit någon exakt uppgift om hur många personer som vistas i Sverige utan att ha laglig grund för det. Utöver att utskottet vill betona vikten av att de uppgifter statsråd lämnar är korrekta föranleder granskningen inget ytterligare uttalande från utskottet.

En annan granskning gäller *utrikesministerns uttalande om Sveriges export av krigsmateriel*. Av granskningen har framkommit att tillstånd under de senaste åren har beviljats för export av krigsmateriel till länder som deltar i stridigheterna i Jemen. Utrikesministerns uttalande var därmed inte korrekt.

Även *utrikesministerns agerande i samband med ett telefonsamtal* har granskats. I granskningen noteras att rutinen för motpartsverifiering har

förtydligats och nedtecknats efter den aktuella incidenten. Utskottet framhåller betydelsen av väl fungerande rutiner för att undvika liknande händelser i framtiden.

Granskningen om *Utbildningsministerns svar på en skriftlig fråga* ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

Innehållsförteckning

Utskottets anmälan.....	13
1 Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen	14
1.1 Statsministerns agerande vid Europeiska rådets möten i oktober och december 2021	14
Ärendet.....	14
Utredning i ärendet	15
Utskottets ställningstagande.....	32
1.2 Dåvarande energi- och digitaliseringsministerns agerande vid TTE-rådets möte i oktober 2021	34
Ärendet.....	34
Utredning i ärendet	34
Utskottets ställningstagande.....	47
2 Handläggning av vissa regeringsärenden m.m.	48
2.1 Regeringens föreskrifter med stöd av den s.k. pandemilagen	48
Ärendet.....	48
Utredning i ärendet	49
Utskottets ställningstagande.....	62
2.2 Regeringens krishanteringsorganisation under coronapandemin	65
Ärendet.....	65
Utredning i ärendet	66
Utskottets ställningstagande.....	88
2.3 Regeringens agerande i förhållande till Coronakommissionen	91
Ärendet.....	91
Utredning i ärendet	92
Utskottets ställningstagande.....	115
2.4 Beslut om utökad mellanlagring av använt kärnbränsle	117
Ärendet.....	117
Utredning i ärendet	118
Utskottets ställningstagande.....	139
2.5 Evakueringen av tolkar och andra lokalanställda från Afghanistan	141
Ärendet.....	141
Utredning i ärendet	142
Utskottets ställningstagande.....	158
2.6 Insynen i EU:s arbete mot skatteflykt.....	159
Ärendet.....	159
Utredning i ärendet	159
Utskottets ställningstagande.....	164
2.7 Tilläggsbeställningar avseende ubåt A26	164
Ärendet.....	164
Utredning i ärendet	165
Utskottets ställningstagande.....	172
3 Vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen m.m.	173
3.1 Styrningen av Försäkringskassan med avseende på sjukförsäkringen	173
Ärendet.....	173
Utredning i ärendet	173
Utskottets ställningstagande.....	183

3.2 Svenska kraftnäts användning av beredskapsmedel	184
Ärendet.....	184
Utredning i ärendet	184
Utskottets ställningstagande.....	194
4 Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning.....	195
4.1 Utbildningsministerns hantering av 2018 års Pisa-undersökning.....	195
Ärendet.....	195
Utredning i ärendet	196
Utskottets ställningstagande.....	209
4.2 Kontakter med Skolverkets generaldirektör angående utlämnande av uppgift	209
Ärendet.....	209
Utredning i ärendet	210
Utskottets ställningstagande.....	215
4.3 Dåvarande inrikesministerns uttalande om en riktad satsning för utredning av viss typ av brottslighet.....	216
Ärendet.....	216
Utredning i ärendet	216
Utskottets ställningstagande.....	218
4.4 Näringsministerns uttalanden i samband med ett tillståndsärende.....	218
Ärendet.....	218
Utredning i ärendet	218
Utskottets ställningstagande.....	222
4.5 Socialministerns uttalande om munskydd	222
Ärendet.....	222
Utredning i ärendet	223
Utskottets ställningstagande.....	227
4.6 Kontakter med SGU inför publicering av konsekvensanalys	227
Ärendet.....	227
Utredning i ärendet	228
Utskottets ställningstagande.....	233
4.7 Utrikeshandelsministerns uttalanden efter att en tillståndsansökan avvisats av en domstol	234
Ärendet.....	234
Utredning i ärendet	235
Utskottets ställningstagande.....	237
4.8 Miljöministerns uttalande om hur SVT genomfört en intervju.....	238
Ärendet.....	238
Utredning i ärendet	238
Utskottets ställningstagande.....	241
4.9 Energi- och digitaliseringsministerns uttalanden om regeringens agerande inom EU i fråga om att klassa kärnkraften som hållbar	242
Ärendet.....	242
Utredning i ärendet	242
Utskottets ställningstagande.....	244
4.10 Dåvarande energi- och digitaliseringsministerns uttalande om elbrist och elpriser i Skåne	244
Ärendet.....	244
Utredning i ärendet	245
Utskottets ställningstagande.....	248
4.11 Infrastrukturministerns uttalande om ERTMS i norra Sverige	248

Ärendet.....	248
Utredning i ärendet	249
Utskottets ställningstagande.....	254
4.12 Utbildningsministerns svar på en skriftlig fråga.....	255
Ärendet.....	255
Utredning i ärendet	255
Utskottets ställningstagande.....	257
4.13 Dåvarande miljö- och klimatministerns uttalanden om små och modulära kärnreaktorer	257
Ärendet.....	257
Utredning i ärendet	258
Utskottets ställningstagande.....	263
4.14 Tillträdande statsministerns uttalande i samband med förundersökning mot ett statsråd	264
Ärendet.....	264
Utredning i ärendet	265
Utskottets ställningstagande.....	268
4.15 Justitie- och inrikesministerns uttalande om antalet avhopp från kriminella gäng.....	268
Ärendet.....	268
Utredning i ärendet	269
Utskottets ställningstagande.....	271
4.16 Migrations- och integrationsministerns uttalande om skuggsamhällets omfattning	272
Ärendet.....	272
Utredning i ärendet	272
Utskottets ställningstagande.....	274
4.17 Utrikesministerns uttalande om Sveriges export av krigsmateriel.....	274
Ärendet.....	274
Utredning i ärendet	275
Utskottets ställningstagande.....	280
4.18 Utrikesministerns agerande i samband med ett telefonsamtal	281
Ärendet.....	281
Utredning i ärendet	281
Utskottets ställningstagande.....	284

Utskottets anmälan

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

Stockholm den 2 juni 2022

På konstitutionsutskottets vägnar

Karin Enström

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Enström (M), Hans Ekström (S), Marie Granlund (S), Matheus Enholm (SD), Per-Arne Håkansson (S), Per Schöldberg (C), Mia Sydow Mölleby (V), Ida Drougge (M), Fredrik Lindahl (SD), Tuve Skånberg (KD), Lars Andersson (SD), Camilla Hansén (MP), Erik Ottoson (M), Sofie Eriksson (S), Alexander Ojanne (S), Ulrika Karlsson (M) och Nina Lundström (L).

1 Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen

1.1 Statsministerns agerande vid Europeiska rådets möten i oktober och december 2021

Ärendet

Anmälningar

I två anmälningar till konstitutionsutskottet (dnr 409-2021/22 och 410-2021/22), *bilaga AI.1.1–2*, begärs att utskottet granskar dåvarande statsministern Stefan Löfvens agerande eller brist på agerande på Europeiska rådets möte den 21–22 oktober 2021.

Anmälarna hänvisar till att statsministern samrådde med EU-nämnden den 20 oktober 2021 inför Europeiska rådets möte. En majoritet i EU-nämnden slog fast att statsministern skulle ta till orda vid Europeiska rådets möte och argumentera för att svensk och europeisk kärnkraft ska klassas som en hållbar investering inom ramen för taxonomin.¹ Trots detta aviserade statsministern att han inte hade för avsikt att följa EU-nämndens beslut. Vid återrapporteringen i kammaren från Europeiska rådets möte bekräftade statsministern att han inte hade framfört att kärnkraft skulle klassas som hållbar.

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 949-2021/22), *bilaga AI.1.3*, begärs att utskottet granskar om statsminister Magdalena Anderssons agerande vid Europeiska rådets möte den 16–17 december 2021 står i strid med mandatet från EU-nämnden och därmed även riksdagsordningen.

Anmälaren hänvisar till att statsministern samrådde med EU-nämnden den 15 december 2021 inför Europeiska rådets möte. En av de dagordningspunkter som förbereddes handlade om energipriser. I EU-nämnden framfördes uppfattningen att statsministern skulle ta till orda vid Europeiska rådets möte och argumentera för att svensk och europeisk kärnkraft ska klassas som en hållbar investering inom ramen för taxonomin. Statsministern sade att hon vid Europeiska rådets möte skulle säga dels att EU-nämnden beslutat att statsministern skulle framföra Sveriges hållning att kärnkraft ska klassas som hållbar, dels att hon inte höll med om detta med hänvisning till att en majoritet i riksdagens kammare inte hade den uppfattningen. Anmälaren menar att detta är en helt ny situation där en statsminister lägger fram motstridiga

¹ Taxonomin är ett verktyg för att nå EU:s klimatmål och målsättningarna inom EU:s gröna tillväxtstrategi. Syftet med taxonomin är att hjälpa investerare att identifiera och jämföra miljömässigt hållbara investeringar genom ett gemensamt klassificeringssystem för miljömässigt hållbara ekonomiska verksamheter, se förordning 2020/852 av den 18 juni 2020 om inrättande av en ram för att underlätta hållbara investeringar och om ändring av förordning (EU) 2019/2088.

ställningstaganden, och han ifrågasätter hur Europeiska rådet ska kunna avgöra vad som är Sveriges uppfattning.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Statsrådsberedningen, *bilaga A1.1.4–5*, samt en utfrågning med statsminister Magdalena Andersson den 29 april 2022, *bilaga B10*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

EU-nämndens roll och sammansättning

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).

Av 7 kap. 3 § RO framgår att riksdagen för varje valperiod inom sig ska välja en nämnd för Europeiska unionen (EU-nämnden) för samråd enligt 10 kap. 10 § RF. EU-nämnden ska bestå av ett udda antal ledamöter, lägst 15 (7 kap. 4 § RO). Antalet ledamöter i EU-nämnden fastställs av riksdagen på förslag av valberedningen.

Enligt 7 kap. 14 § första stycket RO ska regeringen underrätta EU-nämnden om frågor som ska beslutas i Europeiska unionens råd. Regeringen ska också rådgöra med EU-nämnden om hur förhandlingarna i rådet ska föras inför besluten i rådet. Enligt andra stycket ska regeringen även rådgöra med nämnden inför möten och beslut i Europeiska rådet.

EU-nämndens roll och sammansättning diskuterades i det utredningsarbete som föregick inrättandet av nämnden. Våren 1994 fattade riksdagen på förslag av den s.k. Riksdagsutredningen ett principbeslut om att inrätta en nämnd för Europeiska unionen (EU-nämnden) vid den tidpunkt då Sverige inträdde som medlem i EU (förs. 1993/94:TK3 s. 29 f.). I motiveringen för principbeslutet att inrätta en EU-nämnd framhöll Riksdagsutredningen som det viktigaste argumentet att riksdagen måste tillförsäkras ett inflytande över beslutsprocessen i EU eftersom riksdagen vid ett medlemskap avhänder sig beslutanderätt till EU. Eftersom Sverige i EU – liksom i andra internationella sammanhang – företräds av regeringen, måste detta inflytande kanaliseras via regeringen. Ett nära samspel mellan riksdag och regering är också viktigt för att Sverige ska kunna agera på ett kraftfullt och trovärdigt sätt i EU-sammanhang.

Termen ”nämnd” används enligt principbeslutet i stället för ”utskott” för att markera att detta organ har rådgivande uppgifter snarare än beredande uppgifter i traditionell bemärkelse (förs. 1993/94:TK3 s. 31).

Principerna för nämndens sammansättning diskuteras utförligt i förarbetena. Grundlagsutredningen inför EG (SOU 1993:14 s. 245 f.) ansåg att det var tre krav som kunde ställas på nämnden för att den skulle få en stark politisk ställning. För det första borde alla partier som passerat fyraprocentsspärren vara representerade i nämnden. För det andra borde nämnden ha en proportionell sammansättning. För det tredje borde nämnden ha en begränsad storlek för att kunna fungera väl som samrådsorgan. Dessa krav stod delvis i konflikt med varandra och kunde inte fullt ut tillgodoses annat än i vissa tämligen osannolika parlamentariska situationer.

Grundlagsutredningens uppfattning var att alla i riksdagen representerade partier som passerat fyraprocentsspärren skulle vara företrädare i nämnden och att nämnden skulle vara proportionellt sammansatt. Detta ledde till slutsatsen att nämndens storlek måste variera beroende på valutslaget. Riksdagen skulle således för varje valperiod få besluta hur stor nämnden ska vara. Utredningen ansåg att suppleanter borde utses.

Riksdagsutredningen delade Grundlagsutredningens uppfattning att de nämnda tre principerna aktualiseras då nämndens storlek och sammansättning bestäms. Riksdagsutredningen framhöll att huvudargumentet för att alla partier över 4 procent ska vara representerade i nämnden är att alla partier med tydlig förankring i väljarkåren har berättigade krav på insyn och inflytande på nämndens arbete. Utredningen ansåg det också vara en fördel, sett ur regeringens synvinkel, om nämnden innehåller representanter för samtliga partier. På så sätt skulle regeringen kunna skapa sig en bild av opinionsläget i hela riksdagen (förs. 1993/94:TK3 s. 31 f.).

Riksdagsutredningen anförde att mot principen om proportionell representation hade hävdats att nämnden inte har några beslutande uppgifter och att den därför inte behöver ha en sammansättning som avspeglar majoritetsförhållandena i riksdagen. För principen talade däremot önskemålet att nämnden ska kunna utgöra en ”miniriksdag” och att den ska besluta i frågor som gäller nämndens eget arbete.

Riksdagsutredningen övervägde olika modeller för nämndens sammansättning, men fann att utskottsmodellen var den som bäst svarar mot de krav som kan ställas på ett organ av detta slag. Utredningen ansåg att principerna om proportionell sammansättning och begränsad storlek borde ha fullt genomslag. Principen om representation för alla partier som uppnått 4 procent ansågs i detta sammanhang tillgodoses nästan fullt ut genom ett system med extra suppleantplatser. Enligt utredningens uppfattning fanns det också klara fördelar med att nämnden följer samma principer för sin sammansättning som utskotten. Riksdagen ställde sig bakom detta ställningstagande vid principbeslutet om nämndens inrättande (förs. 1993/94:TK3 s. 32 f., bet. 1993/94:KU18 s. 38 f.).

EU-nämndens ställningstaganden och åsiktsförhållanden inom riksdagen

År 1998 tillkallades en parlamentarisk kommitté för att se över bl.a. riksdagens arbete med EU-frågor. Riksdagskommittén överlämnade sitt betänkande

Riksdagen inför 2000-talet till riksdagsstyrelsen i februari 2001 (förs. 2000/01:RS1, bet. 2000/01:KU23).

Riksdagskommittén uttalade bl.a. följande om EU-nämndens ställningstaganden (förs. 2000/01:RS1 s. 138):

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 avvikelsen i den skriftliga återrapport som skall tillställas kammarmarknadsutskottet 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.

Under 2002 fick Riksdagskommittén i uppdrag att fortsätta sitt arbete med beredning av frågor som rör riksdagens arbetsformer och genom tilläggsdirektiv att utvärdera riksdagens beslut från 2001 med anledning av Riksdagskommitténs förslag om EU-frågornas hantering. I december 2005 överlämnade 2002 års Riksdagskommitté sitt betänkande Riksdagen i en ny tid till riksdagsstyrelsen (framst. 2005/06:RS3).

Konstitutionsutskottet, som behandlade riksdagsstyrelsens förslag, framhöll i sitt betänkande att endast riksdagens kammare kan uttala sig på riksdagens vägnar. Utskottet anförde vidare följande (bet. 2005/06:KU21 s. 31):

Uttalanden av utskott eller EU-nämnd eller deras ledamöter är således inte bindande för hela riksdagen. Sådana meningsyttringar kan dock [...] vara uttryck för rådande åsiktsförhållanden i riksdagen.

Konstitutionsutskottet framhöll vidare att den nu föreslagna ordningen med saksamråd med utskott innebär en möjlighet för regeringen att stämma av om ståndpunkter som den har för avsikt att inta i EU-samarbetet är förankrade i riksdagen. I den bemärkelsen kan således även dessa meningsyttringar få betydelse i den på parlamentariska principer grundade relationen mellan regering och riksdag. Givetvis, fortsatte utskottet, är EU-nämnden oförhindrad att vid senare överläggningar med företrädare för regeringen ge uttryck för att åsiktsförhållandena inom riksdagen har förändrats, exempelvis då regeringen söker samråd för att förankra kompromisser inför beslut i rådet.

Utskottet anförde vidare följande (bet. 2005/06:KU21 s. 31 f.):

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

Något om s.k. bokstavsmandat

Den parlamentariska EU-kommittén uttalade sig i sitt betänkande EU-arbetet i riksdagen (2017/18:URF1) om s.k. bokstavsmandat, dvs. när EU-nämnden gör mer eller mindre ordagranna tillägg i den svenska ståndpunkten med avsikt att Sveriges företrädare vid rådsmöten ska begära ordet för att framföra dessa.

Kommittén uttalade att utgångspunkten är att det måste finnas en medvetenhet från riksdagens sida om att det är olämpligt att på förhand binda regeringen med fastställda förhandlingsdirektiv och om att regeringen måste ha ett förhandlingsutrymme på rådsmötena. Enligt praxis förväntas regeringen agera i enlighet med givna mandat och fullfölja dem fullt ut. Samtidigt kan regeringen avvika från ett givet mandat, men bara om det finns mycket goda skäl för en bedömning att det är vad som krävs för att bäst tillgodose svenska intressen. Det har framhållits att regeringen vid en sådan bedömning har möjlighet att söka förnyad kontakt med EU-nämnden för att få mandatet justerat. Om regeringen avviker från ett givet mandat ska den tydligt redovisa skälen för det men det är förbehållet riksdagen att avgöra om skälen varit mycket goda (2017/18:URF1 s. 145).

I anslutning till detta ville kommittén framhålla att det inte är lämpligt att EU-nämnden ger ett s.k. bokstavsmandat mot regeringens uttryckliga rekommendation, särskilt om mandatet tar upp frågor vid sidan av det som berörs i rådets behandling. Enligt kommittén borde det i ett sådant fall kunna anses finnas mycket goda skäl för en bedömning att svenska intressen bäst företräds genom att regeringen avviker från mandatet, i synnerhet om Sverige annars som enda part skulle begära ordet vid frågans behandling vid rådsmötet. Kommittén betonade även att det är ett gemensamt ansvar för regeringen och EU-nämnden att resonera sig fram till mandat som är ändamålsenliga för syftet att de svenska ståndpunkterna ska få genomslag.

Kommittén anförde vidare att det är en annan sak att EU-nämndens ordförande bör sammanfatta resultatet av samrådet på ett sådant sätt att det är tydligt vilket mandat regeringen har fått. Detta ansåg kommittén vara angeläget inte bara för att regeringen ska veta vad den har att förhålla sig till utan även för att riksdagen ska kunna kontrollera regeringens agerande i efterhand (2017/18:URF1 s. 145).

Antalet ledamöter i EU-nämnden och riksdagen

Vid tiden för samråden bestod EU-nämnden av 17 ledamöter, varav fem ledamöter från Socialdemokraterna, fyra från Moderaterna, tre från Sverigedemokraterna, en från Centerpartiet, en från Vänsterpartiet, en från Kristdemokraterna, en från Liberalerna och en från Miljöpartiet. I kammaren fanns 349 ledamöter, varav 100 ledamöter från Socialdemokraterna, 70 från

Moderaterna, 62 från Sverigedemokraterna, 31 från Centerpartiet, 27 från Vänsterpartiet, 22 från Kristdemokraterna, 20 från Liberalerna och 16 från Miljöpartiet. En av ledamöterna i kammaren hade lämnat sitt parti (V) och satt i riksdagen utan partibeteckning.

Europeiska rådets möte i oktober 2021

Samrådet med EU-nämnden

Av EU-nämndens kallelse och föredragningslista 2021/22:9 till sammanträdet den 20 oktober 2021 framgår att statsminister Stefan Löfven skulle lämna information till och samråda med EU-nämnden inför Europeiska rådets möte den 21–22 oktober 2021.

Av uppteckningarna från EU-nämndens sammanträde (2021/22:9 § 1) framgår att statsministern bl.a. anförde följande (anf. 2):

Herr ordförande! På begäran av ett antal medlemsstater ska Europeiska rådet diskutera de höga elpriser som råder för närvarande. Vi ser ovanligt höga priser i stora delar av Europa, något som naturligtvis drabbar både privatpersoner och företag. Även om vi i Sverige fortfarande har bland de lägsta elpriserna i EU drabbas också vi av elbristen i Europa.

Av uppteckningarna framgår att Jessica Rosencrantz (M) sammanfattningsvis framförde att regeringen skulle ta till orda och argumentera för att svensk och europeisk kärnkraft ska klassas som hållbar inom ramen för taxonomin (anf. 5). Även Martin Kinnunen (SD) framförde i sitt anförande att det är viktigt att statsministern på mötet verkar för att kärnkraften ska klassas som hållbar inom taxonomin (anf. 6). Annika Qarlsson (C) menade dock att det var fel i sak och i form att ta upp frågan om huruvida kärnkraften ska klassas som hållbar eftersom taxonomin inte skulle tas upp på mötet i Europeiska rådet (anf. 7).

Statsministern anförde med anledning av dessa anföranden bl.a. följande (anf. 8):

Jessica Rosencrantz frågade om klassningen. Det är ingenting som kommer att diskuteras på detta möte. Dessutom kommer kommissionen att skjuta fram sitt förslag till taxonomi. Det kommer ingen diskussion om någon speciell aspekt vad gäller kärnkraft eller något annat energilag. Man skjuter fram detta, så det blir faktiskt ganska intetsägande. Den diskussionen kommer inte nu.

Vi har bland annat gjort en energiöverenskommelse här i landet. Som jag sa i inledningen menar vi att kärnkraften kommer att spela en viktig roll. Den gör det nu, och den kommer att göra det under lång tid framåt. Den behandlas som de andra – vill man investera i kärnkraft är det helt och fullt möjligt att göra det. Vi menar att den också kommer att spela en viktig roll i den energiomställning som vi har framför oss under lång tid. Det är inga problem med detta, men det tjänar inte så mycket till att ta upp saker som inte ens är på dagordningen och som inte ens ingår – där delar jag Annika Qarlssons uppfattning.

Sofia Damm (KD) anförde att hon inte tycker att det är apart att ta med en skrivning om att frågan om huruvida kärnkraft ska klassas som hållbar i

taxonomin kan lyftas fram även i detta sammanhang (anf. 10). Arman Teimouri (L) ställde sig bakom Moderaternas inlägg och anförde att om man ska agera med tydlighet i energifrågan och skapa och stärka dels svensk konkurrenskraft, dels europeisk konkurrenskraft är frågan om taxonomi en viktig del i det arbetet (anf. 11).

Statsministern anförde vidare bl.a. följande (anf. 13):

Klassningar av olika energislag kommer dock inte att diskuteras på det här mötet. Ibland kastar länder in olika saker och ting från höger och vänster som inte finns på dagordningen och som inte är tänkta att diskuteras. Jag har varit med på tillräckligt många möten för att inse att det inte tas emot positivt. Det stärker inte Sveriges röst. Det försvagar Sveriges röst. Den här dagordningen är, som någon påpekade i början, ganska komprimerad ändå och kommer att ta sin tid. Att då föra upp frågor som inte ens är uppe till diskussion kommer inte att tillföra sakfrågan någonting.

— — —

Jag kommer också att lyfta fram kärnkraftens roll i energiomställningen, för den finns där. Men det kommer inte att bli någon diskussion om taxonomi och klassning av olika energislag, och då skulle sådant få en negativ effekt. Därav mitt njugga intresse för detta.

Maria Malmer Stenergard (M) anförde vidare följande (anf. 15):

Herr ordförande! Slutligen gäller det energifrågan. Där finns det onekligen ett njuggt intresse från regeringen. Vi kvarstår vid att frågan om att kärnkraften ska ges möjlighet att bidra till omställningen precis som andra fossilfria energislag absolut hör hemma på dagordningen. Kärnkraften måste klassas som hållbar inom ramen för taxonomin. Det vill vi också att statsministern ska framföra och argumentera för på mötet.

Jag vill i sammanhanget konstatera att detta alltså inte är något helt nytt på dagordningen, utan det framgår klart och tydligt att man vill diskutera just medium and long-term measures that would ensure energy at a price that is affordable. Man ska diskutera security of supply and support the transition to climate neutrality. Det är alltså otroligt viktiga delar för att vi ska kunna klara omställningen till klimatneutralitet. Där bör också kärnkraften in i taxonomin.

Martin Kinnunen (SD) ställde i sitt anförande en förnyad fråga om energidiskussionen (anf. 16):

Vi hade ju ett möte i nämnden i morse. Då blev det en hel del turer. Jag ska inte gå in på det – det får väl allmänheten ta del av när uppteckningarna offentliggörs. Men jag ställde då en fråga till statssekreteraren om huruvida regeringen avsåg att föra fram nämndens åsikt om kärnkraftens hållbarhet på mötet. Avser regeringen att göra det och följa EU-nämndens beslut? Reglerna kräver helt enkelt att regeringen ska förankra sin ståndpunkt i nämnden. Avser statsministern att föra fram frågan rörande kärnkraft och hållbarhet inom ramen för taxonomin på mötet? Kan man få ett ja eller nej där?

Som svar anförde statsministern följande (anf. 18):

När det gäller dagordningen säger jag, med all respekt för oss alla som sitter här inne, att det inte riktigt är vi som avgör vad som står på dagordningen. Nu säger kommissionen dessutom att de kommer att skjuta fram detta. Hela taxonomidiskussionen kommer längre fram i tiden.

Som jag sa kan man ta upp mycket som man tycker borde vara med, men det tjänar ingenting till. Det är kontraproduktivt att göra det. Jag tänker inte sitta som svensk statsminister och försämra Sveriges möjligheter. Att försvaga rösten som vi faktiskt har kan inte vara uppgiften här.

Ordföranden i EU-nämnden anförde följande (anf. 19):

Jag vänder mig nu till de partier som hävdar att de vill kvarstå vid det extra tillägget. Gör ni gör det trots att statsministern vid upprepade tillfällen har sagt att detta inte kommer att vara med på dagordningen? Okej, då vet vi det.

Då gäller följande: Vi har ett läge där det finns en så kallad falsk majoritet i riksdagens EU-nämnd som talar om för statsministern att han ska framföra ett budskap som inte finns med på dagordningen. Hade detta genomförts i riksdagens kammare hade en ordinarie majoritet ej gett ett sådant bokstavsmandat till statsministern, utan då hade det funnits en majoritet för att inte påföra det mandatet till det kommande rådsmötet, som dessutom inte kommer att diskuteras. Med detta konstaterar jag att det i huvudsak finns stöd för regeringens här redovisade ståndpunkt, men det finns också ett tillägg. Det finns alltså en så kallad falsk majoritet för ett tillägg, som har framförts av bland annat Jessica Rosencrantz, Moderaterna.

Jag kan tro att den riktiga majoriteten i Sveriges kammare, det vill säga plenisalen, kommer att framföra avvikande ståndpunkter visavi detta – eller? Det stämmer. Då är det från Centern, Vänsterpartiet, Miljöpartiet och Socialdemokraterna.

Av protokollet (2021/22:9 § 1) från EU-nämndens sammanträde framgår att det fanns stöd för regeringens ståndpunkt förutom i den del som avsåg kärnkraft. I den del som avsåg kärnkraft fanns det istället majoritet för den ståndpunkt som presenterades av ledamöterna i Moderaterna, Sverigedemokraterna, Kristdemokraterna och Liberalerna. Ledamöterna i Socialdemokraterna, Centerpartiet, Vänsterpartiet och Miljöpartiet anmälde avvikande ståndpunkt i denna del.

Uttalande till TT

Direkt efter samrådet med EU-nämnden den 20 oktober 2021 uttalade sig dåvarande statsministern till TT. Enligt en artikel i Svenska Dagbladet den 20 oktober 2021 med rubriken Löfven tänker inte lyda EU-nämnden sade statsministern följande:

Nej, jag finner ingen idé att som svensk statsminister ta upp en fråga som ingen har på dagordningen.

Han sade även följande:

Den [frågan] finns inte där, den ska inte förhandlas, utan här är de viktiga frågorna att se till att klara klimatomställningen, energiutbyggnaden och att se till att vi inte använder svenska skattebetalares pengar till att betala elräkningar i andra länder.

Att då ta upp en fråga som inte står på dagordningen stärker inte Sveriges röst, det är mitt budskap. Och jag konstaterar också att den majoritet som finns här i EU-nämnden finns inte i Sveriges riksdag, där är den tvärtom.

Europeiska rådets slutsatser från mötet

Enligt den preliminära dagordningen till Europeiska rådets möte den 21–22 oktober 2021 stod frågan om energipriser på dagordningen (punkt 5). Av bakgrundsinformation till mötet som finns på Europeiska rådets webbplats framgår bl.a. att frågan om den senaste tidens hastigt stigande energipriser och effekterna av prisökningarna på medborgare och företag skulle diskuteras vid mötet.

I Europeiska rådets slutsatser från mötet (del III Energipriser) framhålls följande:

11. Europeiska rådet tog upp frågan om den senaste tidens hastigt stigande energipriser och diskuterade effekterna av prisökningarna på medborgare och företag, särskilt våra utsatta medborgare samt små och medelstora företag, som kämpar med återhämtningen efter covid-19-pandemin.

12. Den verktygslåda som presenteras i kommissionens meddelande om att ta itu med stigande energipriser innehåller användbara åtgärder på både kort och lång sikt.

13. Europeiska rådet uppmanar

- kommissionen att med hjälp av Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma) granska hur såväl gas- och elmarknaderna som marknaden för EU:s utsläppshandelssystem fungerar; därefter kommer kommissionen att bedöma huruvida vissa handelsbeteenden kräver ytterligare lagstiftningsåtgärder,

- medlemsstaterna och kommissionen att snarast och på bästa sätt utnyttja verktygslådan för att på kort sikt hjälpa de mest utsatta konsumenterna och stödja de europeiska företagen, med beaktande av skillnaderna mellan medlemsstaterna och deras specifika situationer,

- kommissionen och rådet att skyndsamt överväga åtgärder på medellång och lång sikt som skulle bidra till energi till ett överkomligt pris för hushåll och företag, ökar resiliensen hos EU:s energisystem och den inre marknaden för energi, skapar försörjningstrygghet samt stöder omställningen till klimatneutralitet, med beaktande av skillnaderna mellan medlemsstaterna och deras specifika situationer

samt

- Europeiska investeringsbanken att undersöka hur den inom sitt nuvarande kapitalutrymme kan påskynda investeringarna i energi-omställningen i syfte att minska framtida störningsrisker och förverkliga Europas ambitioner om global konnektivitet.

Återrapport från Europeiska rådets möte

Den 26 oktober 2021 lämnade statsministern en återrapport i kammaren från Europeiska rådets möte. Av riksdagens protokoll (2021/22:21 § 1) framgår att statsministern bl.a. anförde följande (anf. 1):

Mötet präglades i stor utsträckning av den situation med höga elpriser som råder i Europa, och detta föranledde en lång diskussion.

— — —

Jag framhöll kärnkraftens viktiga roll i den gröna omställningen. Däremot sa jag inte att den ska klassas som hållbar. Som EU-nämndens ordförande påpekade under samrådet i förra veckan finns inte stöd för en sådan uppfattning i Sveriges riksdag.

Statministern framförde även följande (anf. 3):

Fru talman! Som jag sa tidigare tog jag upp kärnkraftens betydelse för energiomställningen. Om denna är vi helt eniga. Taxonomin var inte på dagordningen. Vad ledamöter i Europeiska rådet sedan yttrar under mötet kan ingen styra, men den fanns inte på dagordningen. Vi kan också konstatera att det inte finns med något om den i slutsatserna.

Min linje, den som jag drev i detta, är den som Sveriges riksdag står för. Där finns inte med att kärnkraften är hållbar. Detta är enligt min uppfattning och den information jag har inte riksdagens uppfattning. Jag tycker att det är bäst som svensk statsminister att stå upp för vad kammaren har för uppfattning.

Det är mitt svar. Jag har hållit den linje som vi är överens om när det gäller kärnkraftens betydelse, och den tänker vi fortsätta att hålla.

I ett senare anförande sade statsministern följande (anf. 5):

Fru talman! När det först gäller EU-nämndens mandat är uppfattningen den att vi ska söka samråd för att få en enig svensk position. I specifikt denna enskilda fråga framgick det av EU-nämndens ordförandes sammanfattning att i just den del som handlade om hållbarhet och kärnkraft delades inte uppfattningen av Sveriges riksdag, av kammaren. När jag företräder landet, i Bryssel i det här fallet, känns det bra att ge uttryck för den uppfattning som finns i kammaren.

Statsministern framförde även följande (anf. 7):

Fru talman! Jag har så mycket respekt för riksdagen att jag tänker följa riksdagens uppfattning i en sakfråga. Kammarens uppfattning i en sakfråga tycker jag är rätt så väsentlig i det här avseendet, och därför följer jag också den.

Det har också framgått av kommittéarbeten som har pågått i parlamentet vad som gäller i en sådan här situation. Det är ingen tvekan om att vi alltid söker samförstånd och försöker hitta en gemensam linje i EU-nämnden. Men det framgår också att när regeringen inte gör det får den ge en förklaring till varför den inte gör det. Självfallet är det ytterst parlamentet som då får ta ställning till om man accepterar förklaringen eller inte.

Det är precis det som har skett här. Jag följer Sveriges riksdag eftersom jag tycker att det är viktigt att göra det. Jag tänker inte läxa upp någon annan om demokrati, men detta var Sveriges position.

Återigen: Vi menar att kärnkraften har och kommer att ha en viktig roll i energiomställningen och kommer att finnas där länge. Vem som helst får också investera i kärnkraft i Sverige. Det är välkommet. Det har ännu inte skett, men vill man göra det får man göra det.

Europeiska rådets möte i december 2021

Samrådet med EU-nämnden

Av EU-nämndens kallelse och föredragningslista 2021/22:18 till sammanträdet den 15 december 2021 framgår att statsminister Magdalena Andersson skulle lämna information till och samråda med EU-nämnden inför Europeiska rådets möte den 16–17 december 2021. På dagordningen för mötet stod bl.a. en fortsättning på den diskussion som fördes i oktober om höga energipriser.

Av uppteckningarna från EU-nämndens sammanträde (2021/22:18 § 1) framgår att statsministern bl.a. anförde följande (anf. 2):

Herr ordförande! Europeiska rådet ska som sagt återkomma till frågan om höga energipriser.

— — —

Jag vill i det här sammanhanget också beröra frågan om taxonomi och kärnkraften, som ju har givit upphov till meningsskiljaktigheter. Regeringens utgångspunkt i frågan förblir att kärnkraften som fossilfritt energislag spelar en viktig roll i energiförsörjningen och för en hållbar ekonomi. Regeringen anser också att taxonomins princip om teknikneutralitet är viktig att bevara, alltså att alla fossilfria tekniker som bidrar till klimatmålen och som uppfyller stränga säkerhets- och miljökrav bör kunna ingå i taxonomin.

På den grunden anser regeringen att kärnkraften kan inkluderas i taxonomin, men det innebär därmed inte att kärnkraften automatiskt är hållbar. Det är i ärlighetens namn en fråga för framtida generationer att göra den bedömningen.

Jag kommer vid mötet på torsdag att göra klart att det här är Sveriges hållning.

Jessika Roswall (M) anförde bl.a. följande (anf. 5):

Vid det förra samrådet fick statsministern Löfven ett tydligt uppdrag från EU-nämnden att vid Europeiska rådet föra fram Sveriges ståndpunkt och argumentera för att svensk och europeisk kärnkraft ska klassas som hållbar inom ramen för taxonomin. Detta misslyckades statsminister Löfven med, för han ansåg att regeringen stod över EU-nämnden och inte behövde följa våra beslut.

— — —

Därför anser Moderaterna att det är av stor vikt att regeringen denna gång tar till orda. Som jag har uppfattat det ska statsministern göra det vid det här tillfället. Det tycker jag är en framgång. Men för vår del anser vi fortfarande att statsministern ska ta upp att kärnkraften är att klassa som hållbar.

Ludvig Aspling (SD) framhöll bl.a. följande (anf. 6):

Självklart tycker vi att det är ett djupt misstag att lägga ned ren, pålitlig och säker kärnkraft till förmån för väderberoende energikällor både här och på andra ställen i unionen. Vi tycker naturligtvis också att regeringen bör ta tillfället i akt att lyfta taxonomiförordningen och särskilt framföra att kärnkraften ska anses som hållbar.

Statsminister Magdalena Andersson anförde som svar bl.a. följande (anf. 8):

Vad gäller kärnkraftens roll är ju regeringens uppfattning att kärnkraften kommer att vara en viktig energikälla under omställningen. Därför finns anledning att den ska vara med i taxonomin. Däremot delar vi inte uppfattningen att man ska hävda att det är en hållbar energikälla, på samma sätt som man ser på vind- eller vattenkraft. [— — —]

Det finns många länder som kan tänka sig att ha kärnkraften i taxonomin, men de vill absolut inte ha in att den ska beskrivas som hållbart. På så sätt kan det vara ett kontraproduktivt sätt att arbeta. Vidare är det tydligt att en majoritet i EU-nämnden som lyssnar nu tycker att kärnkraften ska benämnas som hållbar, men det är inte så som majoriteten i kammaren ser ut. Det är ett tveksamt förhållningssätt utifrån den aspekten.

Med detta sagt kommer jag naturligtvis att redogöra för EU-nämndens och riksdagens uppfattning i frågan.

Sofia Damm (KD) anförde att Kristdemokraterna står bakom tidigare ståndpunkt om att kärnkraften ska klassas som hållbar i taxonomin (anf. 11). Maria Nilsson (L) instämde i det som Moderaterna och Kristdemokraterna tidigare hade kommenterat och stod fast vid sin ståndpunkt, att kärnkraften ska klassas som hållbar (anf. 12).

Statsminister Magdalena Andersson framhöll vidare bl.a. följande (anf. 14):

När det gäller Lorentz Tovatts inlägg delar jag uppfattningen att det är svårt att i dagsläget hävda att kärnkraften är hållbar. Jag delar alltså den bedömningen. Vad gäller just den frågan är det kanske ordföranden som ska konstatera detta, men efter att lyssnat på dem som har talat tycks det mig som att det finns en majoritet i EU-nämnden för att vi ska driva att kärnkraften är hållbar. Skulle man däremot fråga riksdagens ledamöter skulle utfallet vara ett annat. Vi kan säga att det är väldigt jämnt i den svenska riksdagen hur man ser på den frågan och att majoriteten i EU-nämnden är annorlunda än om man skulle ha en majoritet i kammaren.

Ludvig Aspling (SD) anförde bl.a. följande (anf. 16):

En grundläggande princip för rättsstatlighet är ju att den offentliga makten utövas enligt lag. Så står det i vår egen regeringsform; det är en av portparagraferna. En del av detta är samarbetet mellan EU-nämnden och regeringen inför Europeiska rådet, och det är det vi håller på med just nu. Där är det helt tydligt och klart att regeringen ska samråda med EU-nämnden om sin ståndpunkt och att regeringen ska framföra den ståndpunkt som EU-nämnden beslutar om. Att det i kammaren finns en annan majoritet i en viss sakfråga spelar ingen roll i det här fallet, för EU-nämnden agerar på delegerad makt från riksdagen.

Det finns alltså ingenting som kallas falsk majoritet i EU-nämnden. Skillnaden mellan EU-nämnden och utskott är att utskott inte fattar beslut. De bereder beslut som sedan fattas av kammaren, och där kan det finnas en falsk majoritet. I EU-nämnden kan det inte göra det. Detta framgår väldigt tydligt av 7 kap. 14 § riksdagsordningen och 10 kap. 10 § regeringsformen. Statsministern behöver alltså inte fråga kammaren, för kammaren har redan tillfrågats. Kammaren har utsett en EU-nämnd, och EU-nämnden har beslutat i den här frågan.

Den här ordningen verkar statsministern inte riktigt vilja respektera, utan hon tycker att man kan göra på något annat sätt om det är så att det inte passar för tillfället.

Statsministern anförde vidare följande (anf. 18):

Jessika Roswall konstaterar att frågan inte har prövats i kammaren, och det är korrekt. Men vi kan ju alla räkna på mandatet och hur det partierna har sagt i EU-nämnden skulle återspeglas i riksdagens kammare. Då är det tydligt att det ser olika ut i EU-nämnden och i kammaren.

Vad gäller Ludvig Asplings inlägg är det inte så att det finns någon delegerad makt. Däremot är det väldigt tydligt att Sverigedemokraterna tycker att EU-nämnden ska strunta i hur svenska folket har röstat. Det är nämligen så att EU-nämnden inte återspeglar de röster som svenska folket avgav i valet 2018, och Ludvig Aspling tycker att man nu ska ta tillfället i akt att köra över svenska folket. Det är ingen som har uttryckt det så tydligt som just Ludvig Aspling och Sverigedemokraterna, vilket jag tycker är viktig information till svenska folket. Jag kan dock konstatera att

Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna är beredda att göra detsamma.

Med det sagt: Jag kommer naturligtvis att på mötet i EU redogöra för situationen i EU-nämnden och i Sveriges riksdag.

Ordföranden i EU-nämnden anförde följande (anf. 20):

Då är det så här: För närvarande har vi ett läge där det i huvudsak finns stöd för regeringens här redovisade ståndpunkt. Det finns dock ett tillägg från en majoritet av närvarande ledamöter, nämligen Moderaterna, Kristdemokraterna, Sverigedemokraterna och Liberalerna, som anser att kärnkraften ska klassas som hållbar i taxonomin och att statsministern har bejakat att framföra den ståndpunkten.

Samtidigt har statsministern sagt att hon kommer att framföra hur läget är i Sveriges riksdag. I plenisalen finns det en majoritet emot att kärnkraft ska klassas som hållbar i taxonomin, nämligen partierna Socialdemokraterna, Centerpartiet, Vänsterpartiet och Miljöpartiet. Med detta sagt är det dock så att tillägget om att kärnkraften ska klassas som hållbar i taxonomin ska framföras av statsministern, vilket statsministern har bejakat.

Det finns en avvikande ståndpunkt från Vänsterpartiet, en oliklydande avvikande ståndpunkt från Miljöpartiet och en oliklydande avvikande ståndpunkt från Sverigedemokraterna.

Ordföranden avslutade samrådet med att tacka statsministern för närvaron vid EU-nämndens sammanträde.

Återrapport från Europeiska rådets möte

Den 17 december 2021 lämnade statsminister Magdalena Andersson en återrapport från Europeiska rådets möte vid EU-nämndens sammanträde. Av EU-nämndens uppteckningar (2021/22:20 § 1) framgår att statsministern, som deltog via telefon, bl.a. anförde följande (anf. 4):

Herr ordförande! Jag går vidare till energipriser. [— —]

Några länder berörde också taxonomin. Jag framförde att kärnkraft kommer att fortsätta att spela en viktig roll och att den därför bör inkluderas i taxonomin, och jag redogjorde för nämndens och riksdagens inställning till kärnkraftens hållbarhet.

Till slut kunde vi inte enas om texten, och därför blev det inga slutsatser i denna del.

Jessika Roswall (M) anförde bl.a. följande (anf. 6):

Sedan handlar det om det som man inte lyckades komma överens om, det vill säga energipriser. På det öppna samrådet häromdagen, i onsdags, sa statsministern att man skulle redogöra för EU-nämndens mandat. Som jag sa vid det mötet har riksdagens kammare de facto inte prövat den frågan. Vi har pratat om detta i ett antal olika konstellationer, både här och på andra ställen. Vi har ju den här formen av mandatgivning i Sveriges riksdag – det är EU-nämnden som ger mandat. Jag måste säga att jag tyckte att Stefan Löfvens agerande förra gången, att inte följa EU-nämndens mandat, var respektlöst.

Jag undrar om statsministern precis som Stefan Löfven tycker att det är fritt fram att välja vilket mandat man ska följa. Jag vill också påminna statsministern om att den regering som hon leder är den svagaste sedan 1978.

Detta är allvarligt. Förutom det rent konstitutionella, herr ordförande, är det allvarligt när statsministern nu säger att man har framfört nämndens och riksdagens syn. Det uppstår en förvirring internt i Sverige men också inom EU om vad vi i Sverige faktiskt tycker. Jag skulle vilja veta exakt hur orden föll när statsministern sa detta.

Vi har vid olika tillfällen diskuterat denna fråga, som sagt. Och regeringen har tidigare, bland annat inför Ekofin senast, kvitterat att man har sagt att man aktivt ska driva det här. Då var mandatet – jag minns det så och som att vi inte var oeniga kring det – att Sverige ska agera aktivt tillsammans med andra medlemsländer i EU för att tydligt värna kärnkraftens villkor och framtid inom ramen för taxonomin.

I sitt anförande anförde Martin Kinnunen (SD) bl.a. följande (anf. 7):

Vi noterar att det i medierna har rapporterats om att flera länder vill ha in skrivningar om kärnkraft och taxonomin i rådsslutsatserna. En fråga till Magdalena Andersson är: Hur agerade Sverige där? Drev vi på för detta? [– –]

Vi har ju en märklig situation. EU-nämnden har beslutat att Sveriges linje bör vara att kärnkraften ska anses som hållbar inom taxonomin. Regeringen har då presenterat att den svenska ståndpunkten är att riksdagen tydligen inte anser att taxonomin är hållbar men att EU-nämnden gör det. EU-nämnden är, som alla vet, utsedd av riksdagen för att förhandla fram Sveriges position tillsammans med regeringen.

Det här måste ju sända en oerhört märklig signal till Europa, som nog inte heller är fullt bekant med förhandlingssituationen i det svenska parlamentet. Då är frågan: Vilken linje driver egentligen regeringen på rådsmötet? Det är ju en märklig situation när regeringen helt plötsligt inte längre respekterar EU-nämndens mandat.

Som svar på dessa anföranden anförde statsministern bl.a. följande (anf. 10):

Vad gäller energipriser har jag naturligtvis redogjort för nämndens syn, precis som jag har sagt att jag ska göra. Jag har redogjort för hur det är i Sverige, att vi har en stående kommitté dit regeringen går och förankrar sina ståndpunkter och att en majoritet i den kommittén menar att kärnkraften är hållbar. Därför har jag framfört att Sveriges syn är att den är hållbar.

Sedan har jag också såklart faktamässigt redogjort för att det inte nödvändigtvis är så att nämndens syn återspeglar riksdagens syn eftersom nämnden inte fullt ut återspeglar hur majoritetsförhållandena ser ut i riksdagen. Jag har bara redogjort för de fakta som gäller i Sverige. Moderaterna som jag känner dem är inte ett parti som är emot att man lyfter upp fakta. Det är, hoppas jag, helt andra krafter i Europa som inte tycker att det är bra att redogöra för de fakta som ligger på bordet.

Jag går vidare till Martin Kinnunen. Det är samma sak där när det gäller energipriserna. Jag har naturligtvis, precis som jag har sagt, redogjort för vilket mandat jag har från EU-nämnden.

Ordföranden tackade statsministern för återrapporten (anf. 17).

Tidigare granskning

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

Våren 1998 granskade konstitutionsutskottet ett statsråds hantering av en fråga i EU och hur statsrådets hantering förhöll sig till vad som förevarit i EU-nämnden (bet. 1997/98:KU25 s. 33). I sitt ställningstagande inledde utskottet med att konstatera att samråden under EU-nämndens sammanträden avslutas med att ordföranden gör sammanfattningar i syfte att klargöra opinionsläget i nämnden. Vanligtvis konstateras att statsråden inte har en majoritet av ledamöterna mot sin upplägning. Ordförandens sammanfattning eller EU-nämndens uttalanden är inte ett mandat i strikt mening eftersom det är regeringen som företräder Sverige vid rådets sammanträden. Internationella relationer är regeringens prerogativ. Regeringen är således ansvarig för hur landet företräds i rådet även om samråd med EU-nämnden har ägt rum inför rådssammanträdet.

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

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

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

Nämns kan också att konstitutionsutskottet påminde om vad utskottet tidigare uttalat om att man kan utgå från att regeringen inte kommer att

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

Under riksmötet 2015/16 granskade utskottet om kultur- och demokrati-ministern hade agerat i strid med det mandat som EU-nämnden lämnat när det gällde frågor om en arbetsplan för kultur och delaktighetsbaserad styrning av kulturarvet (bet. 2015/16:KU20 s. 106 f.). I sitt ställningstagande framhöll utskottet 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 ansåg utskottet det finnas möjlighet att söka förnyad kontakt med nämnden. Utskottet underströk också att om regeringen av något skäl inte agerar i enlighet med nämndens ställningstaganden ska skälen för avvikelserna tydligt redovisas i den skriftliga återrapporten.

En granskning under riksmötet 2016/17 gällde huruvida statsrådet vid förhandlingarna om förslaget till förordning om fastställande av fiske-möjligheter i Östersjön för 2017 hade gått utöver det förhandlingsmandat som regeringen har fått från EU-nämnden (bet. 2016/17:KU20 s. 92 f.). Utskottet uttalade bl.a. följande i sitt ställningstagande (s. 108):

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.

Promemorior från Regeringskansliet

Europeiska rådets möte i oktober 2021

Genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt följande:

- En redogörelse för vilka överväganden som låg bakom dåvarande statsministerns besked om att han inte avsåg att följa vad EU-nämnden gett uttryck för om att kärnkraft ska klassas som hållbar vid samrådet den 20 oktober 2021. Av redogörelsen bör det framgå hur statsministerns agerande förhåller sig till regeringens samrådsskyldighet inför möten och beslut i Europeiska rådet. Av redogörelsen bör det även framgå vad som

låg till grund för bedömningen om vad som var riksdagens uppfattning i den aktuella frågan.

- Var frågan om att klassificera kärnkraften som hållbar (taxonomin) uppe vid mötet i Europeiska rådet, dvs. var det några andra regerings- och statschefer som lyfte frågan? Om ja, vad framfördes vid mötet?

Som svar överlämnades den 10 mars 2022 en promemoria som upprättats inom Statsrådsberedningen (bilaga A1.1.4). I svaret framhålls följande.

Dåvarande statsminister Stefan Löfvens besked i frågan om kärnkraftens hållbarhet baserades på att frågan inte stod på Europeiska rådets dagordning. I sin sammanfattning redogjorde EU-nämndens ordförande för att det fanns stöd av majoriteten i nämnden för tillägget att statsministern skulle framföra ett budskap som inte fanns med på dagordningen. Han konstaterade också att majoriteten i nämnden inte skulle motsvaras av en majoritet i kammaren. Samrådet avsåg de frågor som stod på dagordningen inför mötet i Europeiska rådet. Stefan Löfven har förhållit sig till nämndens tillägg i ljuset av detta. Stefan Löfven delade uppfattningen att den ståndpunkt som EU-nämndens majoritet gav uttryck för inte speglade rådande förhållanden i riksdagen. Till grund för detta låg bedömningen att åsiktsförhållandena i riksdagen skulle följa partiernas hållningar sådana de också kom till uttryck i EU-nämnden. Att en tidigare ledamot av Vänsterpartiet blivit partilös bedömdes inte påverka majoritetsförhållandet.

Även om frågan om kärnkraften och taxonomin inte stod på dagordningen valde vissa medlemmar att ta upp den under Europeiska rådets diskussion om energipriserna. Detta ändrade inte den handlingslinje som Stefan Löfven hade förutskickat under samrådet med EU-nämnden. Han framhöll således kärnkraftens viktiga roll i den gröna omställningen utan att framföra att den skulle klassas som hållbar.

Europeiska rådets möte i december 2021

Genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt följande redogörelser:

- En redogörelse för vilka överväganden som låg bakom att statsministern vid Europeiska rådets möte redogjorde för både EU-nämndens uppfattning och kammarens inställning till frågan om kärnkraftens hållbarhet. Av redogörelsen bör framgå hur agerandet förhåller sig till regeringens samrådsskyldighet inför möten och beslut i Europeiska rådet.
- En kommentar till farhågan om att det för andra stats- eller regeringschefer vid Europeiska rådets möte kan ha varit svårt att avgöra vad som är Sveriges uppfattning i frågan, och vilken betydelse detta kan ha haft för resultatet vid Europeiska rådets möte.
- I åiterrapporten till EU-nämnden den 17 december 2021 säger statsministern att ”det inte nödvändigtvis är så att nämndens syn återspeglar riksdagens syn eftersom nämnden inte fullt ut återspeglar

- majoritetsförhållandena riksdagen". Vad låg till grund för bedömningen om vad som var riksdagens uppfattning i den aktuella frågan?
- En redogörelse önskas för om det har förekommit andra tillfällen vid möten i Europeiska rådet eller Europeiska unionens råd (rådet) då regeringen funnit skäl att redovisa både EU-nämndens och kammarens uppfattningar. Av redogörelsen bör framgå vid vilka tillfällen och vad frågan/frågorna handlade om.

Som svar överlämnades den 10 mars 2022 en promemoria som upprättats inom Statsrådsberedningen (bilaga A1.1.5). I svaret framhålls följande.

Vid Europeiska rådets möte redovisade statsministern Sveriges ståndpunkt att kärnkraften kommer att fortsätta spela en viktig roll och att den därför borde inkluderas i taxonomin. I enlighet med vad statsministern hade uppgett under samrådet i EU-nämnden redovisade hon vid Europeiska rådets möte nämndens ståndpunkt i fråga om kärnkraftens hållbarhet som Sveriges position. Hon framförde även bedömningen att nämndens ståndpunkt i frågan inte med säkerhet kunde anses spegla de rådande åsiktsförhållandena i riksdagen. Agerandet ska ses i ljuset av att diskussionerna inte syftade till att försöka komma fram med någon gemensam hållning i fråga om kärnkraftens hållbarhet. Det var inom ramen för en diskussion om de höga energipriserna som några medlemmar berörde frågan om kärnkraften och taxonomin.

Till grund för statsministerns slutsats om riksdagens majoritetsuppfattning låg bedömningen att åsiktsförhållandena i riksdagen skulle följa partiernas sådana de också kom till uttryck i EU-nämnden. Att en tidigare ledamot av Vänsterpartiet blivit partilös bedömdes inte påverka majoritetsförhållandena.

I svaret framhålls slutligen att det såvitt är känt inte har förekommit vid något annat tillfälle vid möten i Europeiska rådet eller rådet att regeringen har funnit skäl att redovisa både EU-nämndens och kammarens uppfattningar.

Utfrågning med statsminister Magdalena Andersson

Den 29 april 2022 höll utskottet en utfrågning med statsminister Magdalena Andersson (bilaga B10). Statsministern framhöll inledningsvis följande.

En av punkterna på dagordningen vid Europeiska rådets möte i december 2021 avsåg en fortsättning på den diskussion som tidigare under hösten hade förts i rådet. Inför mötet samrådde statsministern med EU-nämnden. Frågan om kärnkraftens inkludering i EU:s taxonomi hade vid tidigare samråd gett upphov till diskussioner. Statsministern lyfte därför frågan vid samrådet och framförde att regeringens ståndpunkt var att kärnkraften kunde ingå i taxonomin men att det inte per automatik innebar att den kunde klassificeras som hållbar. Liksom vid tidigare samråd uppstod en diskussion om ett tillägg till den svenska ståndpunkten i fråga om kärnkraftens klassificering som hållbar. Statsministern framförde att hennes bedömning var att EU-nämndens ståndpunkt i fråga om kärnkraftens hållbarhet inte representerade den rådande uppfattningen i riksdagens kammare. Om åsiktsförhållandena i riksdagen skulle följa de åsikter som partierna gav uttryck för i EU-nämnden skulle det

inte finnas en majoritet för det aktuella tillägget. Det fanns trots detta en majoritet i EU-nämnden för ett tillägg i fråga om kärnkraftens klassificering som hållbar.

Statsministern valde därför vid Europeiska rådets möte att framföra EU-nämndens ståndpunkt som Sveriges position, men redogjorde också faktamässigt för hur det fungerar i Sverige. Hon framförde också att nämndens ståndpunkt i frågan inte med säkerhet kunde anses spegla de rådande åsiktsförhållandena i riksdagen. Det som framfördes ska ses i ljuset av att det inte var aktuellt att fatta något beslut i fråga om kärnkraftens hållbarhet, utan diskussionerna avsåg de höga energipriserna. På grund av bristande enighet vad gäller energifrågorna fick diskussionen inte heller något avtryck i slutsatserna från mötet.

Som svar på frågor anförde statsministern vidare bl.a. följande. Det rådde inte någon tveksamhet vid Europeiska rådets möte vad som var Sveriges ståndpunkt i frågan, och den var i enlighet med EU-nämndens uppfattning. Stats- och regeringscheferna har full förmåga att förstå vad som var regeringens ståndpunkt men också komplexiteten i den parlamentariska situationen. Det var första gången som Magdalena Andersson varit med om att EU-nämnden drivit fram en uppfattning som inte nödvändigtvis återspeglar majoritetsförhållandena i riksdagen. För att Sverige ska få maximalt inflytande i EU är det viktigt att det finns en viss handlingsfrihet för ministrarna att utifrån vad som händer på mötet göra en bedömning av när det är lämpligt att göra ett inlägg. Alla stats- och regeringschefer kan inte heller ta upp alla frågor eftersom mötena då blir ohanterliga.

Utskottets ställningstagande

Enligt regeringsformen och riksdagsordningen har regeringen en skyldighet att samråda med EU-nämnden inför möten och beslut i Europeiska rådet. Syftet med att inrätta en EU-nämnd var att tillförsäkra riksdagen ett inflytande över beslutsprocessen i EU.

Principerna för EU-nämndens sammansättning diskuteras utförligt i förarbetena. Det har ansetts vara en fördel om nämnden innehåller representanter för samtliga partier eftersom regeringen då kan skapa sig en bild av opinionsläget i hela riksdagen. För att nämnden ska få en stark politisk ställning har det ansetts att alla partier över fyraprocentsspärren ska vara representerade i nämnden, att nämnden ska vara proportionellt sammansatt och samtidigt ha en begränsad storlek för att kunna fungera väl som ett samrådsorgan. Att EU-nämnden ska vara proportionellt sammansatt ledde till slutsatsen att nämndens storlek måste variera beroende på valutgången och att riksdagen för varje valperiod skulle besluta om nämndens storlek. Utskottet noterar att dessa krav delvis är oförenliga och antagligen aldrig kan tillgodoses fullt ut.

Som utskottet tidigare har uttalat är EU-nämndens uttalanden inte mandat i strikt mening eftersom det är regeringen som företräder Sverige i EU. Trots att

samrådet inte är konstitutionellt bindande är det dock ändå möjligt att betrakta resultatet av samrådet som ett slags mandat. Enligt praxis förväntas regeringen agera i enlighet med givna mandat och att fullfölja dem. Utskottet anser att denna praxis bör bestå och att EU-nämndens roll som samrådsorgan måste vidmakthållas.

Samtidigt kan situationer uppstå som innebär att regeringen bedömer att Sveriges intressen bäst företräds genom att den svenska ståndpunkten avviker från EU-nämndens mandat. Regeringen måste ha ett visst handlingsutrymme att avvika från ett mandat, men endast om det finns mycket goda skäl för detta. I detta sammanhang måste det framhållas att det endast är riksdagens kammare som kan uttala sig på riksdagens vägnar. Uttalanden av ett utskott eller av EU-nämnden är inte bindande för hela riksdagen, men kan vara uttryck för de rådande åsiktsförhållandena i riksdagen. Som utskottet tidigare har uttalat ankommer det ytterst på regeringen att under parlamentariskt ansvar införa riksdagen ta ställning till om de meningsyttringar som kommer till uttryck vid samråd med EU-nämnden speglar de rådande åsiktsförhållandena i riksdagen.

En situation som kan uppstå, även om den hör till ovanligheterna, är när samrådet i EU-nämnden mynnar ut i ett mandat som på ett befogat sätt inte kan antas ge uttryck för de rådande åsiktsförhållandena i riksdagen. Så är fallet när majoriteten som kommer till uttryck i EU-nämnden inte speglar majoritetsförhållandena i hela riksdagen sett till partiernas storlek. Om regeringen i en sådan situation väljer att avvika från EU-nämndens mandat ska det, i enlighet med praxis, redovisas för riksdagen. Att i ovannämnda situation avvika från EU-nämndens mandat får enligt utskottets bedömning anses vara förenligt med det parlamentariska styrelseskickets grunder och det därtill hörande ansvarsutkrävandet inom ramen för riksdagens kontrollmakt.

Av granskningen har framkommit att dåvarande och nuvarande statsministern hanterat den situation som förelåg på delvis olika sätt. Vad utskottet anfört ovan bör kunna ge ledning för hur liknande situationer kan hanteras framöver.

Utskottet vill även framhålla att regeringen får förutsättas agera på ett sätt vid möten i EU som inte skapar oklarhet om vad som utgör Sveriges ståndpunkt i en fråga. Det är regeringen som företräder Sverige inom EU och den gör det under parlamentariskt ansvar.

1.2 Dåvarande energi- och digitaliseringsministrarnas agerande vid TTE-rådets möte i oktober 2021

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 459-2021/22), *bilaga A1.2.1*, begärs att utskottet granskar om dåvarande energi- och digitaliseringsministern Anders Ygemans agerande vid mötet i rådet för transport, telekommunikation och energi (TTE-rådet) den 26 oktober 2021 står i strid med mandatet från EU-nämnden.

Vid regeringens samråd med EU-nämnden den 20 oktober inför TTE-rådet slog en majoritet i EU-nämnden fast att ministern skulle ta till orda och föra fram att den svenska uppfattningen är att svensk och europeisk kärnkraft ska klassas som hållbar. Enligt anmälaren följde inte ministern det mandat han fick av EU-nämnden eftersom han inte vid TTE-rådet lyfte vikten av att klassa kärnkraft som hållbar i taxonomin.¹

Underlag för granskningen

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

Utredning i ärendet

Gällande ordning

EU-nämndens roll och sammansättning

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 7 kap. 3 § RO ska riksdagen för varje valperiod inom sig välja en nämnd för Europeiska unionen (EU-nämnden) för samråd enligt 10 kap. 10 § RF. EU-nämnden ska bestå av ett udda antal ledamöter, lägst 15 (7 kap. 4 § RO). Antalet ledamöter i EU-nämnden fastställs av riksdagen på förslag av valberedningen.

Enligt 7 kap. 14 § första stycket RO ska regeringen underrätta EU-nämnden om frågor som ska beslutas i Europeiska unionens råd. Regeringen ska också

¹ Taxonomin är ett verktyg för att nå EU:s klimatmål och målsättningarna inom EU:s gröna tillväxtstrategi. Syftet med taxonomin är att hjälpa investerare att identifiera och jämföra miljömässigt hållbara investeringar genom ett gemensamt klassificeringssystem för miljömässigt hållbara ekonomiska verksamheter, se förordning 2020/852 av den 18 juni 2020 om inrättande av en ram för att underlätta hållbara investeringar och om ändring av förordning (EU) 2019/2088.

råd göra med EU-nämnden om hur förhandlingarna i rådet ska föras inför besluten i rådet. Enligt andra stycket ska regeringen även råd göra med nämnden inför möten och beslut i Europeiska rådet.

EU-nämndens roll och sammansättning diskuterades i det utredningsarbete som föregick inrättandet av EU-nämnden. Våren 1994 fattade riksdagen på förslag av den s.k. Riksdagsutredningen ett principbeslut om att inrätta en nämnd för Europeiska unionen (EU-nämnden) vid den tidpunkt då Sverige inträdde som medlem i EU (förs. 1993/94:TK3 s. 29 f.). I motiveringen för principbeslutet att inrätta en EU-nämnd framhöll Riksdagsutredningen som det viktigaste argumentet att riksdagen måste tillförsäkras ett inflytande över beslutsprocessen i EU eftersom riksdagen vid ett medlemskap avhänder sig beslutanderätt till EU. Eftersom Sverige i EU – liksom i andra internationella sammanhang – företräds av regeringen, måste detta inflytande kanaliseras via regeringen. Ett nära samspel mellan riksdag och regering är också viktigt för att Sverige ska kunna agera på ett kraftfullt och trovärdigt sätt i EU-sammanhang.

Termen ”nämnd” används enligt principbeslutet i stället för ”utskott” för att markera att detta organ har rådgivande uppgifter snarare än beredande uppgifter i traditionell bemärkelse (förs. 1993/94:TK3 s. 31).

Principerna för nämndens sammansättning diskuteras utförligt i förarbetena. Grundlagsutredningen inför EG (SOU 1993:14 s. 245 f.) ansåg att det var tre krav som kunde ställas på nämnden för att den skulle få en stark politisk ställning. För det första borde alla partier som passerat fyraprocentsspärren vara representerade i nämnden. För det andra borde nämnden ha en proportionell sammansättning. För det tredje borde nämnden ha en begränsad storlek för att kunna fungera väl som samrådsorgan. Dessa krav stod delvis i konflikt med varandra och kunde inte fullt ut tillgodoses annat än i vissa tämligen osannolika parlamentariska situationer.

Grundlagsutredningens uppfattning var att alla i riksdagen representerade partier som passerat fyraprocentsspärren skulle vara företrädna i nämnden och att nämnden skulle vara proportionellt sammansatt. Detta ledde till slutsatsen att nämndens storlek måste variera beroende på valutslaget. Riksdagen skulle således för varje valperiod få besluta hur stor nämnden ska vara. Utredningen ansåg att suppleanter borde utses.

Riksdagsutredningen delade Grundlagsutredningens uppfattning att de nämnda tre principerna aktualiseras då nämndens storlek och sammansättning bestäms. Riksdagsutredningen framhöll att huvudargumentet för att alla partier över 4 procent ska vara representerade i nämnden är att alla partier med tydlig förankring i väljarkåren har berättigade krav på insyn och inflytande på nämndens arbete. Utredningen ansåg det också vara en fördel, sett ur regeringens synvinkel, om nämnden innehåller representanter för samtliga partier. På så sätt skulle regeringen kunna skapa sig en bild av opinionsläget i hela riksdagen (förs. 1993/94:TK3 s. 31 f.).

Riksdagsutredningen anförde att mot principen om proportionell representation hade hävdats att nämnden inte har några beslutande uppgifter

och att den därför inte behöver ha en sammansättning som avspeglar majoritetsförhållandena i riksdagen. För principen talade däremot önskemålet att nämnden ska kunna utgöra en ”miniriksdag” och att den ska besluta i frågor som gäller nämndens eget arbete.

Riksdagsutredningen övervägde olika modeller för nämndens sammansättning, men fann att utskottsmodellen var den som bäst svarar mot de krav som kan ställas på ett organ av detta slag. Utredningen ansåg att principerna om proportionell sammansättning och begränsad storlek borde ha fullt genomslag. Principen om representation för alla partier som uppnått 4 procent ansågs i detta sammanhang tillgodose nästan fullt ut genom ett system med extra suppleantplatser. Enligt utredningens uppfattning fanns det också klara fördelar med att nämnden följer samma principer för sin sammansättning som utskotten. Riksdagen ställde sig bakom detta ställningstagande vid principbeslutet om nämndens inrättande (förs. 1993/94:TK3 s. 32 f., bet. 1993/94:KU18 s. 38 f.).

EU-nämndens ställningstaganden och åsiktsförhållanden inom riksdagen

År 1998 tillkallades en parlamentarisk kommitté för att se över bl.a. riksdagens arbete med EU-frågor. Riksdagskommittén överlämnade sitt betänkande Riksdagen inför 2000-talet till riksdagsstyrelsen i februari 2001 (förs. 2000/01:RS1, bet. 2000/01:KU23).

Riksdagskommittén uttalade bl.a. följande om EU-nämndens ställningstaganden (förs. 2000/01:RS1 s. 138):

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 avvikelsen i den skriftliga återrapport som skall tillställas kammarkansliet 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.

Under 2002 fick Riksdagskommittén i uppdrag att fortsätta sitt arbete med beredning av frågor som rör riksdagens arbetsformer och genom tilläggsdirektiv att utvärdera riksdagens beslut från 2001 med anledning av Riksdagskommitténs förslag om EU-frågornas hantering. I december 2005

överlämnade 2002 års Riksdagskommitté sitt betänkande Riksdagen i en ny tid till riksdagsstyrelsen (framst. 2005/06:RS3).

Konstitutionsutskottet, som behandlade riksdagsstyrelsens förslag, framhöll i sitt betänkande att endast riksdagens kammare kan uttala sig på riksdagens vägnar. Utskottet anförde vidare följande (bet. 2005/06:KU21 s. 31):

Uttalanden av utskott eller EU-nämnd eller deras ledamöter är således inte bindande för hela riksdagen. Sådana meningsyttringar kan dock [...] vara uttryck för rådande åsiktsförhållanden i riksdagen.

Konstitutionsutskottet framhöll vidare att den nu föreslagna ordningen med saksamråd med utskott innebär en möjlighet för regeringen att stämma av om ståndpunkter som den har för avsikt att inta i EU-samarbetet är förankrade i riksdagen. I den bemärkelsen kan således även dessa meningsyttringar få betydelse i den på parlamentariska principer grundade relationen mellan regering och riksdag. Givetvis, fortsatte utskottet, är EU-nämnden oförhindrad att vid senare överläggningar med företrädare för regeringen ge uttryck för att åsiktsförhållandena inom riksdagen har förändrats, exempelvis då regeringen söker samråd för att förankra kompromisser inför beslut i rådet.

Utskottet anförde vidare följande (bet. 2005/06:KU21 s. 31 f.):

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

Något om s.k. bokstavsmandat

Den parlamentariska EU-kommittén uttalade sig i sitt betänkande EU-arbetet i riksdagen (2017/18:URF1) om s.k. bokstavsmandat, dvs. när EU-nämnden gör mer eller mindre ordagranna tillägg i den svenska ståndpunkten med avsikt att Sveriges företrädare vid rådsmöten ska begära ordet för att framföra dessa.

Kommittén uttalade att utgångspunkten är att det måste finnas en medvetenhet från riksdagens sida om att det är olämpligt att på förhand binda regeringen med fastställda förhandlingsdirektiv och om att regeringen måste ha ett förhandlingsutrymme på rådsmötena. Enligt praxis förväntas regeringen agera i enlighet med givna mandat och fullfölja dem fullt ut. Samtidigt kan regeringen avvika från ett givet mandat, men bara om det finns mycket goda skäl för en bedömning att det är vad som krävs för att bäst tillgodose svenska intressen. Det har framhållits att regeringen vid en sådan bedömning har möjlighet att söka förnyad kontakt med EU-nämnden för att få mandatet justerat. Om regeringen avviker från ett givet mandat ska den tydligt redovisa skälen för det men det är förbehållet riksdagen att avgöra om skälen varit mycket goda (2017/18:URF1 s. 145).

I anslutning till detta ville kommittén framhålla att det inte är lämpligt att EU-nämnden ger ett s.k. bokstavsmandat mot regeringens uttryckliga rekommendation, särskilt om mandatet tar upp frågor vid sidan av det som berörs i rådets behandling. Enligt kommittén borde det i ett sådant fall kunna

anses finnas mycket goda skäl för en bedömning att svenska intressen bäst företräds genom att regeringen avviker från mandatet, i synnerhet om Sverige annars som enda part skulle begära ordet vid frågans behandling vid rådsötet. Kommittén betonade även att det är ett gemensamt ansvar för regeringen och EU-nämnden att resonera sig fram till mandat som är ändamålsenliga för syftet att de svenska ståndpunkterna ska få genomslag.

Kommittén anförde vidare att det är en annan sak att EU-nämndens ordförande bör sammanfatta resultatet av samrådet på ett sådant sätt att det är tydligt vilket mandat regeringen har fått. Detta ansåg kommittén vara angeläget inte bara för att regeringen ska veta vad den har att förhålla sig till utan även för att riksdagen ska kunna kontrollera regeringens agerande i efterhand (2017/18:URF1 s. 145).

Antalet ledamöter i EU-nämnden och riksdagen

Vid tiden för samrådet bestod EU-nämnden av 17 ledamöter, varav fem ledamöter från Socialdemokraterna, fyra från Moderaterna, tre från Sverigedemokraterna, en från Centerpartiet, en från Vänsterpartiet, en från Kristdemokraterna, en från Liberalerna och en från Miljöpartiet. I kammaren fanns 349 ledamöter, varav 100 ledamöter från Socialdemokraterna, 70 från Moderaterna, 62 från Sverigedemokraterna, 31 från Centerpartiet, 27 från Vänsterpartiet, 22 från Kristdemokraterna, 20 från Liberalerna och 16 från Miljöpartiet. En av ledamöterna i kammaren hade lämnat sitt parti (V) och satt i riksdagen utan partibeteckning.

Samrådet med EU-nämnden inför TTE-rådets möte

Av EU-nämndens kallelse och föredragningslista 2021/22:8 till sammanträdet den 20 oktober 2021 framgår att det var statssekreterare Sebastian de Toro, inte energi- och digitaliseringsministern, som lämnade information till och samrådde med EU-nämnden inför det extrainsatta mötet i rådet den 26 oktober 2021. På dagordningen för mötet i rådet stod Effekterna av stigande energipriser och möjliga åtgärder på nationell nivå och EU-nivå i Europa.

Av den kommenterade dagordningen (daterad 2021-10-18) till TTE-mötet framgick att regeringens ståndpunkt var följande:

Regeringen välkomnar att kommissionen presenterat ett meddelande innehållande en verktygslåda med möjliga åtgärder inom ramen för befintligt regelverk. Regeringen anser att åtgärder för att bemöta den pågående energikrisen inte får riskera att snedvrída energimarknaden eller utsläppshandels funktion. Regeringen ser inte heller något behov av ytterligare budgetära mekanismer, eftersom omfattande EU-medel redan finns avsatta till klimatomställningen via EU-budgeten och återhämtningsinstrumentet. Regeringen anser att omställningen till fossilfria energislag behöver påskyndas för att uppnå ambitiösa klimatmål och minska EU:s beroende av fossila bränslen

Av uppteckningarna från EU-nämndens sammanträde (2021/22:8 § 1) framgår att statssekreteraren anförde bl.a. följande (anf. 2):

Efter gårdagens möte i näringsutskottet skulle jag vilja börja med ett förtydligande. Regeringen anser att alla kostnadseffektiva fossilfria lösningar, inklusive bioenergi och kärnkraft, som bidrar till EU:s klimatmål och minskar beroendet av fossila bränslen behövs. Jag hoppas att det här besvarar frågorna från utskottet i går.

Så till de ordinarie punkterna för dagens möte.

Ett extrainsatt energiministermöte äger rum den 26 oktober med anledning av de höga energipriserna runt om i Europa. Vid ministermötet väntas rådet diskutera möjliga åtgärder såväl på nationell nivå som på EU-nivå.

Kommissionen har presenterat en verktygslåda med förslag till åtgärder för att mildra effekten av de höga energipriserna på såväl kort som medellång sikt. [— — —]

Regeringen välkomnar att kommissionen har presenterat en verktygslåda med möjliga åtgärder inom ramen för befintligt regelverk. Regeringen anser att åtgärder för att bemöta de höga energipriserna inte får riskera att snedvrider energimarknaden eller utsläppshandelns funktion.

— — —

Regeringen anser också att omställningen till fossilfria energislag behöver påskyndas för att uppnå ambitiösa klimatmål och minska EU:s beroende av fossila bränslen.

Lars Hjälmered (M) anförde bl.a. följande (anf. 4):

På den tredje punkten landar vi i att vi tycker att man ska ha ett tillägg. Man har i denna toolbox förslag på åtgärder på både kort och lång sikt. Vi ser med glädje på att regeringen i sin föreslagna ståndpunkt pratar om detta med fossilfria energislag. Det tycker vi är klokt.

Däremot tycker vi att detta är ett tillfälle för nämnden att ge ett mandat till regeringen att ta till orda i den pågående diskussionen och föra fram den svenska uppfattningen att svensk och europeisk kärnkraft ska klassas som hållbar. Vi tycker att det finns en relevans, givet att toolboxen eller verktygslådan lyfter fram en serie av olika initiativ på det energipolitiska området.

— — —

Moderaternas förslag är alltså att man ska göra ett tillägg med den här inriktningen.

Maria Nilsson (L) anförde bl.a. följande (anf. 6):

Det var också ett bra förtydligande som fördes fram här. Trots det sällar vi oss till Moderaterna om deras föreslagna tillägg att lyfta fram som den svenska uppfattningen att svensk och europeisk kärnkraft ska klassas som hållbar i taxonomin.

Kjell-Arne Ottosson (KD) anförde bl.a. följande (anf. 7):

Även vi ställer oss bakom den linje som Lars Hjälmered från Moderaterna nämnde här tidigare, nämligen att svensk och europeisk kärnkraft ska klassas som hållbar i taxonomin. Det är oerhört viktigt att vi får det tillägget så att det blir så tydligt som möjligt.

Martin Kinnunen (SD) anförde bl.a. följande (anf. 8):

Man måste därmed kunna trycka på behovet av planerbar och fossilfri elproduktion. Ska vi komma dit är tillägget att kärnkraften ska klassas som hållbar i taxonomin som Lars Hjälmered föreslog väldigt viktigt, så vi ställer oss bakom det tillägget.

Annika Carlsson (C) framhöll följande (anf. 9):

Men sedan kommer det upp att man ska anföra att kärnkraft ska klassas som hållbar. Att kärnkraften i dag är en viktig del för att faktiskt klara av det hela finns det ingen som försöker dölja eller inte låtsas om. Men att vi ska gå över från det till att säga att det är en hållbar investering framöver och att den ska in i taxonomin, det håller Centerpartiet inte med om. Vi tycker att det till och med vore bekymmersamt om det kom in.

Amanda Palmstierna (MP) anförde bl.a. följande (anf. 10):

Men att kärnkraften skulle klassas som hållbar i taxonomin är verkligen att gå ett steg längre, så det är inget som Miljöpartiet kan ställa sig bakom.

I sitt anförande framhöll statssekreteraren följande (anf. 12):

Det har kommit ett huvudförslag till förändrad ståndpunkt från Moderaterna, som har fått stöd av ledamöterna från Kristdemokraterna, Sverigedemokraterna och Liberalerna, som jag har uppfattat det. Det handlar om att diskutera huruvida vi ska klassa kärnkraften som hållbar i taxonomin. Precis som nämndens ordförande säger är detta inte en fråga som kommer att diskuteras på det här mötet. Frågor som rör taxonomin är finansmarknadsministrarnas och måste passera finansutskottet. Om ni har uppfattningar om detta borde det alltså gå den vägen.

Efter detta inlägg anförde EU-nämndens ordförande följande (anf. 13):

Jag vill uppmärksamma EU-nämndens ledamöter på att detta har beretts i finansutskottet under taxonomiavsnittet. Då blev ståndpunkten så här: Den svenska regeringen ska agera aktivt tillsammans med andra medlemsländer i EU för att tydligt värna kärnkraftens villkor och framtid inom ramen för taxonomin.

Detta överlades den 12 oktober. Synpunkten avseende taxonomin är alltså redan framförd till finansutskottet och på utskottets sammanträde.

Jag är nog benägen att hålla med statssekreteraren. Om själva hållbarhetskriteriet inte kommer att diskuteras är jag nog beredd att inte ta upp det i dag på EU-nämndens sammanträde. Även om detta i allt väsentligt tangerar ämnesområdet har statssekreteraren nu vid ett tillfälle nämnt att hållbarhetskriterier inte kommer att diskuteras. Då sitter vi lite i ett dilemma. Vi är återigen i gränslandet för det som vi tidigare kallade för bokstavsmandat. I ett sådant läge har ordföranden rätt att avslå ett sådant här yrkande.

Antingen ajournerar vi mötet en liten stund och diskuterar ärendet eller så kommer jag inte att lyfta upp detta som ett yrkande från nämndens ledamöter.

Lars Hjälmered (M) anförde följande med anledning av detta (anf. 14):

För vår del vidhåller vi att vi tycker att man ska framföra detta. Man kan, som ordföranden, bokstavlsläsa det – det vill säga att man ska ta en diskussion i detalj om taxonomins kriterier. Det är inte detta vi efterfrågar. Vi efterfrågar att man ska framföra principuppfattningen att kärnkraften ska klassas som hållbar.

— — —

Att när vi ser framåt framföra principuppfattningen att man ska klassa kärnkraften som hållbar är inte att överträda eller lyfta upp något som annars diskuteras mellan finansministrar, utan det är en relevant ståndpunkt att lyfta på ett TTE-möte om energi. Jag ser inga problem med att vi tar med det i ståndpunkten.

Även Martin Kinnunen (SD) stod fast vid behovet av en justering av regeringens ståndpunkt i enlighet med det förslag som var kopplat till taxonomin (anf. 15). Kjell-Arne Ottosson (KD) framhöll att han var böjd att hålla med Moderaterna och Sverigedemokraterna (anf. 16). Även Maria Nilsson (L) ställde sig bakom den argumentationslinje som Lars Hjälmered framförde (anf. 17).

Statssekreteraren framhöll å sin sida följande (anf. 18):

Som jag inledde med att säga anser regeringen att alla kostnadseffektiva fossilfria lösningar, inklusive bioenergi och kärnkraft, som bidrar till EU:s klimatmål och minskar beroendet av fossila bränslen behövs. Däremot kommer vi inte att diskutera hållbarhet eller taxonomin på energiministermötet, och därför bör den punkten inte finnas med.

Ordföranden i EU-nämnden avslog yrkandet från Lars Hjälmered med hänvisning till att statssekreteraren vid två tillfällen har informerat nämnden om att taxonomin och hållbarhetskriterier inte kommer att tas upp på det kommande rådsmötet (anf. 19).

Efter detta följde en diskussion om ordföranden i EU-nämnden kan avvisa ett yrkande på detta sätt.

Ordföranden framhöll bl.a. följande (anf. 25):

Jag föreslår att vi ajournerar mötet, helt enkelt. Jag är naturligtvis beredd att ta en diskussion om detta, men vi har ett läge där det är väldigt tydligt att statssekreteraren vid två tillfällen har informerat nämnden om att detta inte kommer att diskuteras vid rådsmötet. Det står uttryckligen i den parlamentariska kommitténs betänkande att regeringen inte ska bindas vid positioner som inte tas upp vid det aktuella rådsmötet. Det är där vi sitter just nu. Men jag är redo att ta en ajournering kring denna frågeställning.

Lars Hjälmered (M) anförde bl.a. följande (anf. 35):

Lite kort före en eventuell ajournering vill jag säga att vår andemening med detta inte är ett bokstavsmandat i den mening utredningen tittade på, det vill säga att man så att säga ger regeringens företrädare i det närmaste ordagrant talmanus. Det är inte det vi efterfrågar.

Vi säger att kärnkraft som hållbart är en principiellt viktig svensk och europeisk uppfattning som vi tycker att man ska föra fram. Sedan menar vi att det är upp till statsrådet Ygeman att på ett möte nästa vecka välja form och tillfälle i en bredare diskussion när han lyfter fram de andra viktiga svenska intressena. Därmed menar vi att det inte är ett bokstavsmandat.

Vid det återupptagna samrådet efter ajourneringen anförde statssekreteraren följande (anf. 38):

Ni har redan hört vår principiella uppfattning i den här frågan. På ministerrådsmötet kommer inte taxonomin eller hållbarhet för kärnkraften att diskuteras, utan energipriser. Men jag har noterat vad majoriteten i nämnden har framfört. Vi kommer att ta med oss det i det fortsatta arbetet inför energiministermötet nästa vecka.

Ordföranden anförde följande (anf. 48):

Vi sitter i ett konstigt läge. Jag har velat driva det här vidare framåt i processen för att känna av. Jag konstaterar just nu att det finns två formella

avvikande ståndpunkter framförda av Sverigedemokraterna och Vänsterpartiet. Det finns även ett förslag till tillägg som har framförts av Lars Hjälmered och som också så att säga har bifallits av ett antal andra partier. Då finns det slutligen alltså ett mandat för den positionen och det tillägg som Lars Hjälmered har framfört.

Med detta sagt finns det stöd för regeringens här redovisade inriktning med det tillägg som framfördes av Lars Hjälmered. Sedan finns det utöver det en formell avvikande ståndpunkt från Sverigedemokraterna och en formell avvikande ståndpunkt från Vänsterpartiet. Det kommer också att finnas en avvikande ståndpunkt från Miljöpartiet. Det kommer också att finnas en avvikande ståndpunkt från Socialdemokraterna och en avvikande ståndpunkt från Centerpartiet. Det är där vi kommer att landa nu.

Ordföranden anförde vidare i sitt sista anförande följande (anf. 51):

Oavsett vilket är det ändå så att jag kommer att sammanfatta i enlighet med det som jag alldeles nyss sa. Det finns ett tillägg som har framförts av Lars Hjälmered och som har bifallits av flera andra partier. Det finns ett antal avvikande ståndpunkter som jag har framfört – till det här tillägget, vill jag understryka. Jag vill också för protokollets skull markera att jag som ordförande anser att det här är ett bokstavsmandat som regeringen nu påförs inför det kommande rådsmötet. Med detta sagt finns det utöver tillägget stöd för regeringens här redovisade inriktning. Med tillägget finns det ett antal avvikande ståndpunkter som jag har framfört.

Ordföranden avslutade samrådet med att tacka statssekreteraren med medarbetare för närvaron vid EU-nämndens sammanträde.

TTE-rådets möte den 26 oktober 2021

På rådets webbplats presenteras de viktigaste resultaten från TTE-mötet den 26 oktober 2021. På webbplatsen anges att syftet med mötet var att följa upp diskussionerna i Europeiska rådet den 21–22 oktober, då energirådet fick i uppdrag att fortsätta arbetet med energipriserna, och att hålla en första formell diskussion om kommissionens ”verktyglåda” om energipriser, som lades fram den 13 oktober.

Vidare framhålls bl.a. följande:

Ministrarna välkomnade kommissionens s.k. verktyglåda som en bra utgångspunkt för diskussionerna, och stödde överlag kommissionens analys av orsakerna till de höjda energipriserna.

När det gäller **kortsiktiga åtgärder** enades ministrarna om att nationella åtgärder snarast måste vidtas för att skydda de mest utsatta konsumenterna. I detta sammanhang utgör den föreslagna verktyglådan en användbar europeisk ram för samordning av nationella åtgärder.

Ministrarna diskuterade också möjliga **alternativ på medellång och lång sikt**, däribland en reform av grossistemarknaden, frivilliga gemensamma inköpssystem för gas samt lösningar för lagring på EU-nivå.

Vissa medlemsländer tog fasta på att klimatpolitiken och övergången till ren energi är en del av lösningen och inte orsaken till ökningen av energipriserna. De insisterade på att det fortfarande är avgörande med investeringar i förnybar energi, energieffektivitet och integrering av energisystem för att öka resiliensen hos EU:s energisystem.

— — —

Flera ministrar uppmanade kommissionen att tydliggöra naturgasens och kärnenergins roll i EU:s taxonomi för hållbar finansiering.

Energiministrarna enades om att utvärdera energipriserna och de framsteg som gjorts med genomförandet av åtgärderna i kommissionens verktygslåda i december. Energirådet utför det förberedande arbetet inför Europeiska rådets möte i december, då EU-ländernas ledare ska återkomma till frågan om energipriser.

Återrapport från TTE-rådets möte

Av EU-nämndens kallelse 2021/22:14 till sammanträdet den 26 november 2021 framgår att energi- och digitaliseringsministern Anders Ygeman skulle lämna en återrapport från TTE-rådets möte den 26 oktober 2021.

Till nämndens sammanträde delades en skriftlig återrapport från TTE-rådet (2021-11-02). I rapporten anges bl.a. följande:

Några medlemsstater menade att kommissionens verktygslåda inte är tillräcklig, andra, däribland Sverige välkomnade verktygslådan och att åtgärderna ligger inom ramen för existerande lagstiftning.

Väl kända positioner framfördes också vad gällde inriktningen för energimixen. Medan ungefär en tredjedel lyfte kärnkraftens betydelse, betonade en motsvarande andel medlemsstater olika former av förnybar energi. Sverige framförde att alla kostnadseffektiva lösningar, inklusive bioenergi och kärnkraft, som bidrar till EU:s klimatmål och minskar beroendet av fossila bränslen behövs. En tredjedel av medlemsstaterna betonade naturgasens roll och uppmanade kommissionen att presentera en delegerad akt om naturgas under taxonomin. Några medlemsstater uppmanade kommissionen att göra detsamma för kärnkraft, medan någon medlemsstat argumenterade för det motsatta.

Av EU-nämndens uppteckningar (2021/22:14 § 1) framgår att energi- och digitaliseringsministern Anders Ygeman inledningsvis hänvisade till den skriftliga återrapporten från TTE-mötet (anf. 2).

På en fråga från Lotta Olsson (M) om statsrådet följde mandatet från EU-nämndens sammanträde den 26 oktober 2021, svarade Anders Ygeman följande (anf. 4).

Jag tror att detta möjligen framgick ur den skriftliga redovisningen.

Detta var alltså inte en fråga som var på dagordningen. Det jag framförde vid mötet var den uppfattning som vi tidigare har kommit överens om, nämligen att alla fossilfria energislag ska användas i omställningen, inklusive kärnkraft och bioenergi.

Ordföranden noterade detta och tackade för informationen (anf. 5).

Uppgifter i medierna

Enligt en artikel på nyhetssajten Europaportalen den 8 november 2021 med rubriken Majoriteten fick inte komma till tals – ”unik läge”, som hänvisar till bandupptagningar från rådsmötet den 26 oktober 2021, var diskussionen om kärnkraftens hållbarhet livlig på rådsmötet.

Enligt uppgifter i artikeln var det åtminstone fyra länder (Polen, Danmark, Ungern och Nederländerna) som uttryckligen tog upp frågan om huruvida kärnkraft bör klassas som en hållbar energikälla eller inte. Enligt artikeln valde dock energi- och digitaliseringsministern Anders Ygeman att inte göra det trots EU-nämndsmajoritetens önskan. Ministern uttalade följande enligt Europaportalen:

Sverige anser att vi kommer behöva alla kostnadseffektiva, fossilfria lösningar inklusive bioenergi och kärnkraft som bidrar till EU:s klimatmål och minskar vårt beroende av fossila bränslen.

Tidigare granskning

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

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

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

Mandaten kan, anförde utskottet vidare, teoretiskt sett, innehålla olika komponenter. Det är för det första naturligt att mandaten rör ställningstagandet i sakfrågan: Bör Sverige stödja aktuellt förslag eller ej? För det andra kan det i mandaten också formuleras hur stort kompromissutrymme regeringen har. Regeringen har som regel ett handlingsutrymme för att kunna göra kompromisser under rådets behandling av en fråga. Nämnden kan i sitt mandat ange inom vilka gränser ett sådant kompromissutrymme finns. För det tredje kan mandaten också innehålla nämndens uppfattning om vilka andra länder som Sverige kan eller bör bilda allianser med. Vidare kan karaktären på mandaten variera. För det första kan de vara mer eller mindre uttryckligt uttalade. Vissa delar av ett mandat kan bygga på underförstådda förutsättningar. För det andra kan mandaten vara mer eller mindre flexibla. En viss flexibilitet är en förutsättning för att Sverige ska kunna hävda sina

intressen under rådets förhandlingar. Att medlemsländernas representanter inte är klavbundna av sina parlament är också en förutsättning för att beslutsfattandet i rådet ska kunna vara effektivt. Utskottet vidhöll 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.

Under riksmötet 2015/16 granskade utskottet om kultur- och demokratiministern hade agerat i strid med det mandat som EU-nämnden lämnat när det gällde frågor om en arbetsplan för kultur och delaktighetsbaserad styrning av kulturarvet (bet. 2015/16:KU20 s. 106 f.). I sitt ställningstagande framhöll utskottet 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 ansåg utskottet det finnas möjlighet att söka förnyad kontakt med nämnden. Utskottet underströk också att om regeringen av något skäl inte agerar i enlighet med nämndens ställningstaganden ska skälen för avvikelsen tydligt redovisas i den skriftliga återrapporten.

En granskning under riksmötet 2016/17 gällde huruvida statsrådet vid förhandlingarna om förslaget till förordning om fastställande av fiske-möjligheter i Östersjön för 2017 hade gått utöver det förhandlingsmandat som regeringen har fått från EU-nämnden (bet. 2016/17:KU20 s. 92 f.). Utskottet uttalade bl.a. följande i sitt ställningstagande (s. 108):

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.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt följande:

- En redogörelse önskas för vilka överväganden som låg bakom att dåvarande energi- och digitaliseringsminister Anders Ygeman inte förde fram EU-nämndens uppfattning om att kärnkraften ska klassas som hållbar vid TTE-mötet. Av redogörelsen bör framgå hur agerandet förhåller sig till regeringens samrådsskyldighet om hur förhandlingarna i rådet ska föras inför besluten i rådet.
- En kommentar till uppgifterna i medierna om att flera andra medlemsländerna under mötet uttryckligen tog upp frågan om huruvida kärnkraften bör klassas som hållbar eller inte. Stämmer det och vad framfördes av de andra medlemsländerna? Gjorde Anders Ygeman något inlägg med anledning av vad de andra medlemsländerna framförde? Om ja, vad anförde ministern?

Som svar överlämnades den 10 mars 2022 en promemoria som upprättats inom Infrastrukturdepartementet (bilaga A1.2.2). I svaret framhålls följande.

På dagordningen för TTE-rådets möte stod en diskussion om effekterna av de hastigt stigande energipriserna. Någon diskussion om taxonomin eller om kärnkraft skulle kunna anses hållbar inom denna stod inte på dagordningen. Vid samrådet i EU-nämnden framförde företrädaren för regeringen detta samt att EU:s taxonomi faller inom Ekofins och inte inom TTE-rådets ansvarsområde. Samrådet med EU-nämnden avsåg de frågor som fanns på dagordningen inför TTE-mötet. Ett s.k. bokstavsmandat från nämnden i frågor som inte avses behandlas vid ett möte eller som faller utanför ansvarsområdet för TTE innebär en olämplig detaljstyrning av regeringens agerande i EU-arbetet. Regeringen har förhållit sig till nämndens medskick i ljuset av detta.

Det framgår av den rapport som skickades till EU-nämnden den 2 november 2021 att några medlemsstater uppmanade kommissionen att presentera en delegerad akt om kärnkraft under taxonomin och att någon medlemsstat argumenterade för det motsatta. Att andra medlemsstater framförde ståndpunkter i frågor som föll utanför dagordningen ändrade inte den svenska handlingslinjen. Statsrådet framförde således den vid EU-nämnden förankrade ståndpunkten att alla kostnadseffektiva lösningar, inklusive bioenergi och kärnkraft, som bidrar till EU:s klimatmål och minskar beroendet av fossila bränslen behövs. Han berörde inte frågan om huruvida kärnkraften borde inkluderas i taxonomin.

Utskottets ställningstagande

Som utskottet anfört i det föregående granskningsärendet är det endast riksdagens kammare som kan uttala sig på riksdagens vägnar. Uttalanden av ett utskott eller av EU-nämnden är inte bindande för hela riksdagen, men kan vara uttryck för rådande åsiktsförhållanden i riksdagen. Det ankommer ytterst på regeringen att under parlamentariskt ansvar inför riksdagen ta ställning till om de meningsyttringar som kommer till uttryck vid samråd med EU-nämnden speglar rådande åsiktsförhållanden i riksdagen. Utskottet hänvisar i denna del av granskningen vidare till vad det anfört i det föregående granskningsärendet om statsministerns agerande vid Europeiska rådets möte i oktober och december 2021.

I det här aktuella granskningsärendet noterar utskottet vidare att frågan om s.k. bokstavsmandat var uppe vid samrådet i EU-nämnden inför mötet i TTE-rådet i oktober 2021. Den fråga som det gällde stod inte på rådets dagordning men kom trots det att diskuteras på rådsmötet. Utskottet vill påminna om vad den parlamentariska EU-kommittén framhållit i fråga om bokstavsmandat. Enligt EU-kommittén är det inte lämpligt att EU-nämnden ger ett bokstavsmandat mot regeringens uttryckliga rekommendation, särskilt om mandatet tar upp frågor vid sidan av det som berörs i rådets behandling. Enligt kommittén borde det i ett sådant fall kunna anses finnas mycket goda skäl för en bedömning att svenska intressen bäst företräds genom att regeringen avviker från mandatet, i synnerhet om Sverige annars som enda part skulle begära ordet vid frågans behandling vid rådsmötet. Kommittén betonade även att det är ett gemensamt ansvar för regeringen och EU-nämnden att resonera sig fram till mandat som är ändamålsenliga för syftet att de svenska ståndpunkterna ska få genomslag.

2 Handläggning av vissa regeringsärenden m.m.

2.1 Regeringens föreskrifter med stöd av den s.k. pandemilagen

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1048-2021/22), *bilaga A2.1.1*, begärs det bl.a. att utskottet ska granska om vissa beslut som regeringen fattade under vintern 2021/22 omfattas av regeringens normgivningskompetens enligt pandemilagen eller om dessa borde ha underställts riksdagens prövning genom proposition.

Anmälaren anför att övergångsregeringen Löfven den 23 november 2021 fattade beslut om en förordning som innebar krav på vaccinationsbevis för att delta vid bl.a. offentliga tillställningar. Beslutet följdes upp av regeringen Andersson som den 5 januari 2022 fattade beslut om en förordning som gav Folkhälsomyndigheten möjlighet att föreskriva om krav på vaccinationsbevis för att ta del av samhällslivet vid serveringsställen, platser för fritids- och kulturverksamhet, handelsplatser, platser för privata sammankomster och i långväga kollektivtrafik. Enligt anmälaren infördes möjligheten att ställa krav på vaccinationsbevis i ett skede där omfattande infektionsgenombrott hade ägt rum, med hög smittspridning även mellan fullt vaccinerade personer, och utan att det hade presenterats någon vetenskaplig grund som talade för att åtgärden skulle ha någon effekt för att minska smittspridningen. Anmälaren menar att konstitutionsutskottet bör granska om det var nödvändigt att införa vaccinationsbevis för att förhindra spridningen av covid-19 och om det var lämpligt av en övergångsregering att fatta ett beslut av så politiskt känslig natur.

Vidare anför anmälaren att statsminister Magdalena Andersson och socialminister Lena Hallengren på en pressträff den 10 januari 2022 meddelade att regeringen avsåg att besluta om ytterligare restriktioner med anledning av pandemin, bl.a. begränsningar av rätten att delta i allmänna sammankomster, som t.ex. demonstrationer, och av öppetider för serveringsställen. Enligt anmälaren anförde regeringsrepresentanterna under pressträffen bl.a. att nya restriktioner infördes delvis för vårdens skull och samtidigt som det förekom hög frekvens av luftvägsinfektioner som influensa och RS-virus. I anmälan anfördes att ordalydelsen i pandemilagen inte ger stöd för att beslut om särskilda begränsningar är tillåtna för något annat syfte än att förhindra spridningen av covid-19.

Konstitutionsutskottet bör enligt anmälaren granska om de vidtagna åtgärderna var proportionerliga utifrån en konkret fara för människors liv och hälsa.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Socialdepartementet, *bilaga A2.1.2–3*.

Utredning i ärendet

Covid-19-lagen

Lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (covid-19-lagen) gav det allmänna möjlighet att vidta åtgärder för att motverka trängsel eller på annat sätt förhindra smittspridning. Enligt 6 § covid-19-lagen fick föreskrifter och beslut om sådana särskilda begränsningar meddelas endast om det var nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Föreskrifterna och besluten fick inte vara mer långtgående än vad som var försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa. Vidare borde, enligt samma bestämmelse, föreskrifterna och besluten utformas med beaktande av risken för smittspridning i olika typer av verksamheter och förutsättningarna för att i dessa verksamheter vidta åtgärder för att förhindra smittspridning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer gavs i covid-19-lagen möjlighet att besluta om särskilda begränsningar för olika verksamheter och platser.

Närmare bestämmelser om de olika begränsningarna fanns i förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (begränsningsförordningen). Genom begränsningsförordningen ställdes krav på olika typer av smittskyddsåtgärder vad gäller allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, vissa platser för fritids- och kulturverksamhet, handelsplatser och platser för privata sammankomster.

Enligt lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen (serveringslagen) fick regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde meddela ytterligare föreskrifter om smittskyddsåtgärder (10 §). Om det var nödvändigt för att förhindra ytterligare smittspridning fick regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde meddela föreskrifter om att serveringsställets öppettider skulle begränsas (11 §). Regeringen fick under samma förutsättningar, om andra smittskyddsåtgärder bedömdes otillräckliga, meddela föreskrifter om att serveringsställen skulle hållas stängda. Föreskrifter om nedstängning skulle underställas riksdagens prövning inom en vecka från den dag då föreskriften beslutades (12 §). De bestämmelser som gav regeringen möjlighet att besluta om nedstängning upphävdes fr.o.m. den 31 januari 2022.

Med stöd av serveringslagen meddelade regeringen förordningen (2020:527) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen (serveringsförordningen).

Folkhälsomyndigheten bemyndigades i begränsningsförordningen att meddela föreskrifter om bl.a. ytterligare krav på smittskyddsåtgärder och andra åtgärder för att förhindra smittspridning vad gällde de i covid-19-lagen angivna verksamheterna (3 kap. 5 §, 4 kap. 3 §, 5 kap. 3 § och 6 kap. 2 §). I serveringsförordningen bemyndigades Folkhälsomyndigheten att meddela föreskrifter om bl.a. smittskyddsåtgärder, begränsning av serveringsställens öppettider och föreskrifter om verkställighet av såväl lagen som förordningen (5 och 6 §§). Med stöd av bemyndigandena meddelade Folkhälsomyndigheten föreskrifter och allmänna råd om smittskyddsåtgärder mot sjukdomen covid-19 (HSLF-FS 2021:87).

Förutsättningar för särskilda begränsningar

Som framgått fick föreskrifter och beslut om särskilda begränsningar, enligt 6 § covid-19-lagen, meddelas endast om det var nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Föreskrifterna och besluten fick inte vara mer långtgående än vad som var försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa.

En första förutsättning var alltså att de särskilda begränsningarna var nödvändiga för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Det innebär att det skulle finnas en koppling mellan begränsningen och den eftersträlvade effekten på smittspridningen.

I smittskyddslagen finns, som framgått ovan, bestämmelser om allmänna riktlinjer för smittskyddet. Riktlinjerna innebär bl.a. att smittskyddsåtgärder ska bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet och inte får vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors hälsa. Åtgärder ska vidtas med respekt för alla människors lika värde och enskildas integritet.

De allmänna riktlinjerna för smittskyddet borde, enligt covid-19-lagens förarbeten, vara vägledande vid beslut om särskilda begränsningar enligt covid-19-lagen. Av särskild vikt var att sådana begränsningar skulle vara proportionerliga. Även om det finns bestämmelser om proportionalitet i regeringsformen och förvaltningslagen (2017:900) som aktualiserades när föreskrifter och beslut meddelades med stöd av covid-19-lagen såg regeringen trots detta ett stort värde i att frågan om proportionalitet reglerades särskilt i lagen. I covid-19-lagen angavs därför uttryckligen att föreskrifter och beslut om särskilda begränsningar inte fick vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa (prop. 2020/21:79 s. 27 och s. 94 f.).

Vidare anges i lagens förarbeten att kravet på proportionalitet innebär att det skulle göras en avvägning mellan vad som kunde uppnås genom åtgärden i fråga om minskad smittspridning och de negativa konsekvenser som åtgärden

kunde förväntas få. Tänkbara exempel på positiva effekter var minskad sjuklighet och dödlighet i sjukdomen covid-19 samt minskad belastning på sjukvården. Tänkbara exempel på negativa effekter var försämrad folkhälsa i andra avseenden än sjukdom i covid-19, inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter som mötesfrihet, demonstrationsfrihet, näringsfrihet och egendomsskydd samt negativa ekonomiska konsekvenser för privatpersoner, civilsamhälle och företag. Vad som är en proportionerlig åtgärd beror bl.a. på hur omfattande smittspridningen var vid den aktuella tidpunkten eller kunde förväntas bli inom en nära framtid. Om det förekom eller fanns en överhängande risk för en omfattande smittspridning, kunde det vara motiverat med mer långtgående åtgärder (prop. 2020/21:79 s. 27 f. och s. 94 f.).

I förarbetena till covid-19-lagen anförs vidare att det i lagen endast kan anges allmänna riktlinjer för hur proportionalitetsbedömningen ska göras. Den konkreta avvägningen skulle göras i samband med att föreskrifter om begränsningar togs fram (prop. 2020/21:79 s. 28).

Av 11 § första stycket serveringslagen framgick att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde fick meddela föreskrifter om att serveringsställens öppettider skulle begränsas, om det var nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

Av förarbetena framgår att föreskrifter om särskilda begränsningar som avser serveringsställen inte borde kunna införas i större utsträckning än vad som var nödvändigt och proportionerligt. Vidare kunde sådana begränsningar påverka möjligheterna att bedriva vissa former av näringsverksamhet och kunde därmed innebära ett ingrepp i egendomsskyddet och näringsfriheten. Ingrepp i de aktuella fri- och rättigheterna fick inte gå utöver vad som var nödvändigt med hänsyn till ändamålet att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Vilka begränsningar som kan anses proportionerliga är beroende av hur omfattande smittspridningen var vid den aktuella tidpunkten eller kunde förväntas bli inom en nära framtid (prop. 2020/21:79 s. 46).

Genom lagändringar som trädde i kraft den 31 januari 2022 infördes ett uttryckligt krav på proportionalitet i 11 § serveringslagen, utformat på motsvarande sätt som i 6 § covid-19-lagen (prop. 2021/22:69, bet. 2021/22:SoU9, rskr. 2021/22:128).

Vissa beslut av regeringen under vintern 2021/22

Vaccinationsbevis

Den 17 november 2021 inkom Folkhälsomyndigheten med en hemställan till Socialdepartementet om att genomföra ändringar i begränsningsförordningen i syfte att möjliggöra en effektiv användning av vaccinationsbevis vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar (S2021/07415).

Den 23 november 2021 beslutade regeringen om sådana ändringar i begränsningsförordningen (SFS 2021:1084). Bestämmelserna trädde i kraft den 1 december 2021. Regeringens beslut innebar att om verksamhetsutövare valde att använda vaccinationsbevis som smittskyddsåtgärd, behövde de inte

beakta de deltagarbegränsningar som Folkhälsomyndigheten hade reglerat i sina föreskrifter och allmänna råd om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (HSLF-FS 2021:87) för sådana allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som hölls inomhus med fler än 100 deltagare. Kravet på vaccinationsbevis gällde inte för personer under 18 år och för personer som på grund av medicinska skäl inte bör vaccinera sig mot sjukdomen covid-19 (3 kap. 2 a § begränsningsförordningen).

Till grund för de nya reglerna om vaccinationsbevis vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar låg promemorian Vaccinationsbevis som smittskyddsåtgärd (S2021/06359). Promemorian remitterades den 10 september 2021 utan att något datum för ikraftträdande föreslogs, eftersom promemorian utgjorde underlag i syfte att ha beredskap för ett epidemiologiskt läge där vaccinationsbevis behövde användas som smittskyddsåtgärd.

I promemorian anförs bl.a. följande när det gäller frågan om den föreslagna möjligheten att använda vaccinationsbevis var förenlig med regeringsformen, Europakonventionen och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (promemorian s. 46 f.):

Begränsningarna innebär inskränkningar i grundläggande rättigheter, såsom mötesfriheten, föreningsfriheten och näringsfriheten, och de måste vara proportionerliga. Föreskrifter om särskilda begränsningar får endast meddelas om det är nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 och får inte vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa (6 § covid-19-lagen). Om vaccinationsbevis används medför det att inskränkningarna i fri- och rättigheter för dem som är fullvaccinerade, dem som inte erbjuds eller som avråds från vaccination samt för anordnare av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar och verksamhetsutövare som upplåter lokaler till privata sammankomster inte behöver vara lika långtgående.

Det är också fråga om en reglering som kommer att gälla under en begränsad tid och upphävas så snart den inte längre är nödvändig med hänsyn till smittspridningen eftersom föreskrifter om särskilda begränsningar inte får vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa (6 § covid-19-lagen). Det är dessutom frivilligt för anordnare och verksamhetsutövare att använda sig av möjligheten att uppställa krav på vaccinationsbevis. Möjligheten för anordnare och verksamhetsutövare att uppställa krav på att visa upp vaccinationsbevis för dem som erbjuds och rekommenderas vaccination för att få delta vid evenemang bedöms vara försvarbar, även om det innebär att personer som av andra skäl än medicinska avstått från att vaccinera sig inte kan delta i dessa arrangemang. Begränsningen, som innebär lättade deltagartak under förutsättning att kontroller av vaccinationsbevis m.m. görs, bedöms inte vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa. De negativa effekter som kan uppkomma av förslaget i form av t.ex. att ovaccinerade personer i praktiken kan komma att utestängas från större allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, bedöms mot denna bakgrund inte gå utöver det som bestämmelser om deltagarbegränsningar ytterst syftar till, nämligen att skydda enskildas liv och hälsa. Det bedöms inte heller finnas något alternativt sätt till mindre ingripande åtgärder som samtidigt skulle ge nödvändiga möjligheter att förhindra smittspridning. Förslagen bedöms därmed vara förenliga med bestämmelserna om grundläggande fri- och

rättigheter i regeringsformen, Europakonventionen och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

I sitt remissyttrande över promemorian anförde Riksdagens ombudsmän (JO Per Lennerbrant) bl.a. att det saknas en djupare analys av i vad mån förslaget är förenligt med de grundläggande fri- och rättigheterna. Avsnittet i promemorian om förslagets förenlighet med bl.a. regeringsformen och Europakonventionen är enligt JO kortfattat och innehåller över huvud taget inte någon redogörelse för tillämpliga bestämmelser i dessa författningar. I stället hänvisas det till de allmänna förutsättningarna för särskilda begränsningar i 6 § covid-19-lagen. Detta är en klar brist i det remitterade underlaget enligt JO, som vidare anförde att förslagets förenlighet med grundläggande fri- och rättigheter behövde bli föremål för ytterligare överväganden inom ramen för den fortsatta beredningen.

Även Justitiekanslern (JK) efterfrågade i sitt remissyttrande en mer omfattande analys över hur ett system med vaccinationsbevis förhåller sig till regeringsformen, Europakonventionen och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Kammarrätten i Stockholm anförde bl.a. att det förhållandet att förslagen förbereddes innan de var tänkta att användas gjorde det svårt att bedöma om de föreslagna bestämmelserna skulle komma att utgöra en ändamålsenlig och proportionerlig reglering. Svea hovrätt och Hovrätten för nedre Norrland hade inga synpunkter på de presenterade förslagen i sak. Inte heller Göteborgs tingsrätt och Förvaltningsrätten i Malmö hade några invändningar mot förslagen.

Den 5 januari 2020 beslutade regeringen på nytt om ändringar i begränsningsförordningen (SFS 2022:2) och i serveringsförordningen (SFS 2022:3). Bestämmelserna trädde i kraft den 12 januari 2022. Genom förordningsändringarna infördes bl.a. en möjlighet att använda vaccinationsbevis som smittskyddsåtgärd i fler verksamheter, däribland på serveringsställen, platser för fritids- och kulturverksamhet, handelsplatser och platser för privata sammankomster.

Genom de nya bestämmelserna framgick det uttryckligen att Folkhälsomyndighetens bemyndiganden i begränsningsförordningen och serveringsförordningen även omfattade möjligheten att meddela föreskrifter om smittskyddsåtgärder i form av vaccinationsbevis (se 8 kap. 2 § begränsningsförordningen och 8 § serveringsförordningen).

Till grund för de nya bestämmelserna om vaccinationsbevis på serveringsställen etc. låg promemorian Vaccinationsbevis på serveringsställen och i andra verksamheter, smittskyddsåtgärder i långväga kollektivtrafik och förlängning av begränsnings- och serveringsförordningarna (S2021/07875) som remitterades den 8 december 2021. Promemorians förslag om användning av vaccinationsbevis i fler verksamheter remitterades utan att något datum för ikraftträdande föreslogs, eftersom promemorian utgjorde underlag i syfte att ha beredskap för ett epidemiologiskt läge där vaccinationsbevis behövde användas som smittskyddsåtgärd.

När det gällde frågan om användningen av vaccinationsbevis var förenlig med regeringsformen, Europakonventionen och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna hänvisades till de bedömningar som gjorts tidigare när vaccinationsbevis som smittskyddsåtgärd infördes vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Därutöver anfördes bl.a. följande (promemorian s. 66 f.):

Förslagen i denna promemoria innebär en möjlighet att använda vaccinationsbevis även på serveringsställen, vissa platser för fritids- och kulturverksamhet, vissa handelsplatser, platser för privata sammankomster samt vid långväga kollektivtrafik. Förslagen innebär att ovaccinerade personer kan komma att uteslutas från sådana verksamheter och arrangemang. Undantag görs dock för personer under 18 år och för personer som på grund av medicinska skäl inte bör vaccinera sig.

I stället för reglering i huvudsak i regeringens förordning överlämnas till Folkhälsomyndigheten att meddela föreskrifter om vaccinationsbevis avseende dessa typer av arrangemang. Det innebär att Folkhälsomyndigheten kan besluta om andra smittskyddsåtgärder, även sådana som innebär att antalet deltagare begränsas, också för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar där systemet med vaccinationsbevis används. Innebörden blir dock att lika långtgående restriktioner inte måste vidtas om anordnaren väljer att använda vaccinationsbevis i sin verksamhet. Om en anordnare av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning använder sig av vaccinationsbevis innebär detta att vaccinerade, men inte ovaccinerade, ges möjlighet att delta i sammankomsten eller tillställningen.

Det är fråga om en reglering som sannolikt kommer att gälla under en begränsad tid och upphävas så snart den inte längre är nödvändig med hänsyn till smittspridningen, eftersom föreskrifter om särskilda begränsningar inte får vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa. Det ska framhållas att det dessutom är frivilligt för anordnare och verksamhetsutövare att använda sig av möjligheten att uppställa krav på vaccinationsbevis.

Möjligheten för anordnare och verksamhetsutövare att använda sig av vaccinationsbevis bedöms därmed vara försvarbar, även om det innebär att personer som av andra skäl än medicinska avstått från att vaccinera sig inte kan besöka vissa verksamheter eller delta i vissa arrangemang. Möjligheten att använda sig av vaccinationsbevis, vilket möjliggör lättnader från andra restriktioner, bedöms inte vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa. De negativa effekter som kan uppkomma av förslaget i form av t.ex. att ovaccinerade personer i praktiken kan komma att utestängas från serveringsställen, platser för fritids- och kulturverksamhet, handelsplatser, mässor samt platser för privata sammankomster bedöms mot denna bakgrund inte gå utöver det som restriktioner ytterst syftar till, nämligen att skydda enskildas liv och hälsa.

Det epidemiologiska läget kan framöver komma att vara sådant att det är motiverat att vidta smittskyddsåtgärder under en tid i en eller flera av de verksamheter som nämns ovan. Sådana begränsningar kan innebära inskränkningar i grundläggande rättigheter, såsom egendomsskyddet och näringsfriheten och måste vara proportionerliga. En möjlighet att använda

vaccinationsbevis innebär för verksamhetsutövaren att inskränkningarna i t.ex. näringsfriheten inte behöver bli lika långtgående.

I avsnitt 3.3.1 redogörs för varför endast vaccinationsbevis ska användas för att kunna göra undantag från vissa smittskyddsåtgärder. Dessa skäl gör sig även gällande i fråga om huruvida det finns några alternativa sätt till mindre ingripande åtgärder som samtidigt skulle ge nödvändiga möjligheter att förhindra smittspridning och att upprätthålla verksamheter. Den bedömning som görs utifrån det aktuella kunskapsläget är att en möjlighet att uppvisa ett negativt testresultat eller ett tillfrisknandeintyg inte utesluter att personen insjuknat efter testtidpunkten. Detsamma skulle kunna sägas om vaccinerade personer. Enligt kunskapsläget utgör emellertid vaccination en mycket effektiv smittskyddsåtgärd vilket medför att det är lägre risk för smittspridning i grupper där endast vaccinerade träffas än i grupper där både vaccinerade och ovaccinerade träffas. Därutöver finns mycket starka skäl att inte ytterligare belasta hälso- och sjukvården. Ytterst är detta alltså en fråga om människors liv och hälsa där risken för samhällssmitta minskar om samtliga deltagare eller besökare är vaccinerade. Det ankommer vidare på Folkhälsomyndigheten att med sin expertkunskap avgöra i vilka fall det är lämpligt att göra undantag från myndighetens föreskrifter om restriktioner om samtliga deltagare eller besökare är vaccinerade. Mot denna bakgrund och med hänsyn till de undantag som föreslås gälla för bl.a. personer under 18 år (alternativt 16 år), för vissa verksamheter samt att det är frivilligt för verksamhetsutövaren att använda sig av vaccinationsbevis bedöms det därför inte heller finnas något alternativt sätt till mindre ingripande åtgärder som samtidigt skulle ge nödvändiga möjligheter att förhindra smittspridning.

I sitt remissyttrande över promemorian anförde JO (chefsJO Erik Nymansson) bl.a. att förslagets förenlighet med grundläggande fri- och rättigheter visserligen är något mer utvecklat än det som JO yttrade sig över i september 2021, men att det fortfarande saknades en djupare analys av frågan. I frågan om normgivningsmakten över användningen av vaccinationsbevis anförde JO bl.a. följande:

Författningskonstruktionen innebär att det i praktiken är Folkhälsomyndigheten som får bestämma om, när och i vilka situationer vaccinationsbevis ska få användas. Det innebär en omfattande delegering av normgivningsmakt från regeringen till en förvaltningsmyndighet över frågor som berör grundläggande fri- och rättigheter.

Enligt mig kan lämpligheten av en sådan delegering ifrågasättas. De åtgärder för att förhindra smittspridning som vidtas ska vara proportionerliga (se 6 § andra stycket covid-19-lagen). Kravet på proportionalitet innebär att det ska göras en avvägning mellan vad som kan uppnås genom åtgärden i fråga om minskad smittspridning och de negativa konsekvenser som åtgärden kan förväntas få, bl.a. för medborgarnas fri- och rättigheter. När det gäller en så långtgående smittskyddsåtgärd som vaccinationsbevis anser jag det naturligt att det är regeringen som ska göra denna intresseavvägning och ser en viss inneboende fara med att proportionaliteten bedöms av en förvaltningsmyndighet vars uppgift är folkhälsan och främsta intresse i dessa dagar är att begränsa smittspridning.

I sitt remissyttrande anförde JK bl.a. att JK inte hade någon allmän invändning mot förslaget att möjliggöra vaccinationsbevis som smittskyddsåtgärd i flera

verksamheter men framhöll att regeringen, med hänsyn till de svåra avvägningar som krävs i fråga om proportionaliteten i åtgärderna, borde överväga om det inte är lämpligast att det är regeringen som genom förordningsändringar fattar eventuella beslut om vilka ytterligare verksamheter som ska kunna använda vaccinationsbevis som smittskyddsåtgärd. Förvaltningsrätten i Malmö ifrågasatte i sitt remissyttrande proportionaliteten i att införa krav på vaccinationsbevis i långväga kollektivtrafik, men hade inga invändningar mot förslagen i övrigt. Inte heller Förvaltningsrätten i Stockholm hade några invändningar mot förslagen.

Ytterligare begränsningar av rätten att delta i allmänna sammankomster m.m.

Den 10 januari 2022 lämnade Folkhälsomyndigheten en hemställan till regeringen om ändringar i fråga om deltagarbegränsningar för allmänna sammankomster, offentliga tillställningar och mässor som äger rum inomhus samt platser för privata sammankomster.

Folkhälsomyndigheten hemställde bl.a. att regeringen skulle fatta beslut om att så snart som möjligt i begränsningsförordningen införa ett maxtak på 500 deltagare för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inklusive mässor som äger rum inomhus då vaccinationsbevis används samt att sänka maxtaket vid uthyrning av platser för privata sammankomster från 50 deltagare till 20 i samma förordning.

I sin hemställan anförde Folkhälsomyndigheten bl.a. att vaccinationsbevis, trots vaccinets mycket goda effekt mot svår sjukdom, som enskild åtgärd inte var tillräcklig då skyddet mot smitta med omikronvarianten är begränsat. Folkhälsomyndigheten bedömde därför att det inte räckte med vaccinationsbevis och de övriga regler som gällde vid tidpunkten utan att deltagartak krävdes för att ytterligare minska risken för allvarliga konsekvenser vid eventuell smittspridning. Vaccinationsbevisen fyllde dock enligt Folkhälsomyndigheten fortsatt ett syfte vid arrangemang med mer än 50 deltagare. Detta för att minska risken för att många ovaccinerade med förhöjd risk för slutenvård smittades vid samma tillfälle.

Ett antal remissinstanser bjöds in till ett remissmöte med Socialdepartementet den 13 januari 2022. De remissinstanser som inte kunde delta vid mötet anmodades att skicka in skriftliga synpunkter senast samma dag.

I sitt remissyttrande över förslaget anförde JO (JO Per Lennerbrant) i huvudsak följande:

Till grund för det remitterade förslaget ligger en hemställan från Folkhälsomyndigheten. Av den framgår att åtgärder behöver vidtas för att dämpa smittspridningen. I hemställan görs dock inga överväganden i fråga om huruvida deltagarbegränsningen är förenlig med regeringsformens krav på proportionalitet. Några sådana överväganden redovisas inte heller på annan plats i remissen. Det framgår vidare inte hur länge begränsningen är tänkt att gälla.

Det sagda är en brist som försvårar för remissinstanserna att bilda sig en välgrundad uppfattning om huruvida begränsningen är proportionerlig. Det försvårar också att situationen nu är en annan än exempelvis när covid-

19-lagen antogs, eftersom en stor del av befolkningen har vaccinerats samtidigt som det är en ny virusvariant som breder ut sig. Mot bakgrund av vad Folkhälsomyndigheten redovisat om en kraftigt ökande smittspridning vill jag inte motsätta mig den föreslagna begränsningen under ett akutskede. Den får dock inte gälla längre än vad som är absolut nödvändigt.

2022 är valår och möjligheten att vid allmänna sammankomster bilda opinion är ett fundament i ett demokratiskt styrelseskick. Detta måste vid en proportionalitetsbedömning naturligtvis ges stor vikt. Förhållanden som påverkar bedömningen kan vidare förändras förhållandevis snabbt. Enligt min mening bör därför åtgärder som begränsar möjligheterna att bilda opinion, men som vid införandet likväl bedöms godtagbara och nödvändiga, från och med februari och fram till valet inte gälla längre än en månad i taget. Inför varje eventuell framtida begränsning behöver överväganden redovisas i fråga om begränsningens förenlighet med regeringsformen.

Regeringen beslutade den 17 januari 2022 om ändringar i begränsningsförfordningen (SFS 2022:22) i enlighet med Folkhälsomyndighetens hemställan. Ändringarna trädde i kraft den 19 januari 2022.

Gällande ordning

Skyddet av grundläggande fri- och rättigheter

I 2 kap. regeringsformen finns bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheter som den enskilde är tillförsäkrad gentemot det allmänna. Här finns bl.a. bestämmelser om skydd för de s.k. politiska friheterna, den enskildes kroppsliga frihet och säkerhet samt vissa rättssäkerhetsgarantier. Ett skydd för fri- och rättigheter finns också i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa-konventionen), som är inkorporerad i svensk rätt. Av 2 kap. 19 § regeringsformen följer att föreskrifter inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Domstolar och andra offentliga organ får vidare inte tillämpa en lag eller annan föreskrift som strider mot grundlag (11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § regeringsformen).

Enligt 2 kap. 1 § första stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad vissa rättigheter. Bland dessa rättigheter kan nämnas mötesfrihet och demonstrationsfrihet.

Av 2 kap. 20–24 §§ regeringsformen följer att vissa av de grundläggande fri- och rättigheterna kan begränsas för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. I 2 kap. 20 § första stycket regeringsformen räknas de fri- och rättigheter upp som kan begränsas med stöd av bestämmelsen. Begränsningsmöjligheterna gäller bl.a. mötesfriheten och demonstrationsfriheten.

Begränsningen av de grundläggande fri- och rättigheterna får enligt 2 kap. 21 § regeringsformen aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös,

kulturell eller annan sådan åskådning. Särskilda förutsättningar måste enligt 2 kap. 24 § regeringsformen härutöver vara uppfyllda för begränsningar av mötesfriheten och demonstrationsfriheten. Dessa friheter får begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken. I övrigt får mötesfriheten och demonstrationsfriheten begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka en farsot.

Enligt 2 kap. 20 § regeringsformen ska en begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna som huvudregel göras genom lag, dvs. beslutas av riksdagen. Ett viktigt undantag från detta lagkrav vid rättighetsbegränsningar är att riksdagen får bemyndiga regeringen att begränsa mötes- och demonstrationsfriheten av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka en farsot (2 kap. 20 § andra stycket och 24 § första stycket regeringsformen).

Normgivningsmakten

I regeringsformen finns bestämmelser om normgivningsmakten. Med normgivningsmakten förstås rätten att besluta om rättsregler, dvs. sådana regler som gäller generellt och som är bindande för enskilda och myndigheter. Dessa regler kallas i 8 kap. regeringsformen för föreskrifter.

Föreskrifter meddelas av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning. Föreskrifter kan också, efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen, meddelas av andra myndigheter och kommuner.

Normgivningsmakten regleras främst i 8 kap. regeringsformen men även andra kapitel i regeringsformen innehåller, som framgått ovan, bestämmelser om normgivning. Regleringen av normgivningsmakten i 8 kap. regeringsformen har som främsta uppgift att fördela normgivningskompetensen mellan riksdagen och regeringen. Det innebär att andra organ inte har någon egen, direkt på regeringsformen grundad rätt att meddela föreskrifter. Normgivning av andra organ måste ha stöd i ett bemyndigande.

Normgivningsmakten delas i första hand in i riksdagens primärområde, det s.k. primära lagområdet, och regeringens primärområde. Det primära lagområdet omfattar sådan reglering som ska beslutas av riksdagen, men som i vissa fall kan delegeras till regeringen under de förutsättningar som anges i 8 kap. 3 och 4 §§ regeringsformen.

När riksdagen delegerar normgivningsmakt i ett visst ämne till regeringen kan riksdagen också medge att regeringen bemyndigar en förvaltningsmyndighet eller en kommun att meddela föreskrifter i ämnet, s.k. subdelegation (8 kap. 10 § regeringsformen).

Övergångsregerings befogenheter

När en regering avgår förflyter det alltid en kortare eller längre tid mellan den tidpunkt när samtliga statsråd entledigats och till dess att en ny regering kan tillträda. Landet kan under mellantiden inte stå utan en regering. Därför föreskrivs i regeringsformen att om regeringens samtliga ledamöter entledigats, uppehåller de sina befattningar till dess en ny regering har tillträtt

(6 kap. 11 § första stycket). En sådan regering brukar benämnas en övergångsregering.

Den enda formella begränsningen i en övergångsregerings befogenheter som regeringsformen anger är att den inte får besluta om extra val (3 kap. 11 § andra stycket). I övrigt anses en övergångsregerings handlingsfrihet inte lämpa sig för en grundlagsreglering (prop. 1973:90 s. 282). En övergångsregerings faktiska handlingsmöjligheter begränsas dock i praktiken av den parlamentariska situationen.

Författningsutredningen föreslog att en övergångsregerings behörighet skulle vara begränsad till löpande ärenden och sådana ärenden vilkas avgöranden inte kan skjutas upp utan betydande olägenhet (SOU 1963:16 s. 100). Grundlagberedningen avvisade dock i princip tanken att i grundlagen begränsa en övergångsregerings behörighet (SOU 1972:15 s. 147). Enligt Grundlagberedningen inskränker bristen på stöd i riksdagen ändå regeringens handlingsmöjligheter till de åtgärder som Författningsutredningen syftade på med sitt förslag. Samtidigt framhöll Grundlagberedningen att ju längre tid en övergångsregering sitter kvar, desto fler ärenden kan komma att behöva avgöras av övergångsregeringen. Regeringen anslöt sig till Grundlagberedningens ståndpunkt att en övergångsregerings behörighet inte lämpar sig för en statsrättslig reglering (prop. 1973:90 s. 282).

Tidigare granskning

Regeringens hantering av coronapandemin

Våren 2021 granskade utskottet regeringens hantering av coronapandemin i vissa avseenden (bet. 2020/21:KU20 s. 183 f.). Ett av de områden som utskottet granskade var införandet av deltagargränser för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar (s. 268 f.). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet att beslutet under 2020 om deltagargränser för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar innebar betydande inskränkningar i grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Vidare anförde utskottet att åtgärder av detta slag riskerar, särskilt om de pågår under en längre tid, att ge en rad negativa konsekvenser för grundlagsfästa fri- och rättigheter men också i övrigt för enskilda, företag och föreningar. Utskottet framhöll att behovet av att bekämpa smittspridningen av covid-19 ständigt måste vägas mot andra värden, såsom grundlagsskyddade fri- och rättigheter, och att överväganden måste göras kontinuerligt om det proportionerliga i valda åtgärder.

Övergångsregeringars befogenheter

Utskottet har vid flera tillfällen granskat övergångsregeringars befogenheter (bet. KU 1982/83:30, bet. 1989/90:KU30 och bet. 2007/08:KU10).

Även hösten 2020 granskade utskottet en övergångsregerings befogenheter (bet. 2019/20:KU10 s. 27 f.). I sitt ställningstagande noterade utskottet att den avgående regeringen efter valet 2018 fungerade som en övergångsregering i närmare fyra månader, vilket är en betydligt längre period än vad som normalt

är fallet i samband med regeringsskiftet. Övergångsregeringen hade därmed att under en förhållandevis lång period att ta ställning till vilka beslut den skulle fatta. Vidare uttalade utskottet bl.a. att det följer av motivuttalanden, praxis och framtagna riktlinjer att en övergångsregerings behörighet bör vara begränsad och endast avse löpande ärenden och sådana ärenden vilkas avgöranden inte kan skjutas upp utan betydande olägenheter. Utskottet anförde därtill att en övergångsregering inte bör lägga fram förordningsändringar som i sak är politiskt kontroversiella eller som har en tydlig partipolitisk inriktning. Förordningsändringar som det i huvudsak råder politisk enighet om bör emellertid enligt utskottet kunna avgöras av en övergångsregering om det bedöms som angeläget.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt handlingar och svar på vissa frågor. Som svar har utskottet fått promemorior jämte bilagor från Socialdepartementet (bilaga A2.1.2–3).

Förankring med riksdagen

En fråga gällde vilka åtgärder den dåvarande övergångsregeringen hade vidtagit för att med riksdagen förankra de förslag om användning av vaccinationsbevis vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som beslutades den 23 november 2021.

I svaren anfördes att det fördes en dialog med riksdagspartierna, bl.a. vid ett möte i Socialdepartementets lokaler den 23 november 2021. Vid mötet presenterades förslagen av statssekreterare Maja Fjaestad. Riksdagspartierna företrädde av en ledamot och en tjänsteman från varje parti. Därutöver närvarade tjänstemän på chefsnivå från departementets rättssekretariat och enheten för folkhälsa och sjukvård för att kunna svara på frågor. Företrädarna för riksdagspartierna fick under mötet ta del av förordningstexten.

Mötet avslutades med att de närvarande kom överens om att riksdagspartierna senare under dagen skulle meddela om de kunde godta att övergångsregeringen beslutade förordningen. Samtliga riksdagspartier svarade enligt överenskommelsen. Alla partier utom Sverigedemokraterna godtog att övergångsregeringen kunde fatta beslutet.

Proportionalitetsbedömningar m.m.

Utskottet har ställt frågor om vilket underlag beträffande det epidemiologiska läget som regeringen inhämtat inför de förordningsändringar som beslutades den 23 november 2021 respektive den 5 januari 2022 samt efterfrågat regeringens överväganden och bedömningar kring åtgärdernas proportionalitet. Även eventuell dokumentation av regeringens bedömningar har efterfrågats. I svaren anfördes i huvudsak följande.

En utgångspunkt för regeringens arbete med att begränsa smittspridningen har varit att restriktioner inte får vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa. Regeringen gav

den 4 mars 2021 Folkhälsomyndigheten i uppdrag att föra en förteckning över föreskrifter som har meddelats med stöd av bl.a. covid-19-lagen. I Regeringskansliets löpande arbete med att bedöma behovet av restriktioner utifrån det rådande smittläget har Folkhälsomyndighetens delrapporter i enlighet med uppdraget varit ett värdefullt inslag. Folkhälsomyndigheten har också fyra gånger per vecka inkommit med sammanfattningar av det epidemiologiska läget. Informationen som kommit Socialdepartementet till del har följts upp vid de möten som regelmässigt hållits med Folkhälsomyndigheten varje tisdag och torsdag samt vid andra möten.

Inom ramen för beredningen av covid-19-lagen redovisades de syften och avvägningar som låg till grund för förslaget att ge regeringen möjlighet att meddela rättighetsbegränsande föreskrifter. När förordningsförslagen därefter togs fram gjordes bedömningar av nödvändigheten att besluta om de aktuella åtgärderna och om åtgärderna var proportionerliga.

När begränsningsförordningen togs fram övervägdes om det fanns skäl att ta fram förordningsmotiv. Förordningsmotiv brukar tas fram exempelvis när det finns behov av att underlätta för rättstillämpningen vid tolkningen av svårtillgängliga rättsområden. Förordningsmotiv utformas som författningskommentarer, och skälen för bestämmelserna anges således inte. Något behov av att ta fram förordningsmotiv för att underlätta rättstillämpningen bedömdes inte finnas i detta fall.

Utgångspunkten för de proportionalitetsbedömningar som gjordes av regeringen inför besluten den 23 november 2021 respektive den 5 januari 2022 var de överväganden och bedömningar som gjordes i de remitterade promemoriorna. Därutöver beaktades inkomna synpunkter på de remitterade förslagen och den ökning av smittspridningen som tog sin början under den sena hösten och tidiga vintern 2021. Vid beslut om förordningar kommer slutsatserna av regeringens bedömning till uttryck i förordningstexten.

Utskottet har även efterfrågat regeringens bedömning inför beslutet den 17 januari 2022 att bl.a. införa deltagarbegränsningar vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som äger rum inomhus, vad gäller åtgärdernas proportionalitet och villkoret i covid-19-lagen att sådana föreskrifter endast fick meddelas om det var nödvändigt för att förhindra spridningen av sjukdomen covid-19.

I svaren anförs att Folkhälsomyndigheten i den hemställan som remitterades bl.a. redogjorde för den ökade smittspridningen. Enligt myndigheten innebar denna en kraftigt ökad risk för att framför allt ovaccinerade skulle insjukna med behov av slutenvård. Mot den bakgrunden gjorde myndigheten bedömningen att gällande regler om bl.a. användning av vaccinationsbevis inte var tillräckliga utan behövde kompletteras med ett deltagartak för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Det var Folkhälsomyndighetens bedömning att de åtgärder som infördes skulle kunna bidra till att bromsa den ökande smittspridningen. Regeringen gjorde ingen annan bedömning, vilket kom till uttryck i förordningstexten.

Utifrån det som framkom vid remissmötet den 13 januari 2022 gjorde regeringen vissa justeringar förordningsförslaget utifrån proportionalitets-hänsyn, bl.a. infördes en möjlighet till sektionering. Vidare gjordes ett undantag för privata sammankomster som handlade om minnesstunder i samband med en begravningsceremoni. Slutsatserna av regeringens proportionalitetsbedömning kom till uttryck i förordningstexten.

Delegation till Folkhälsomyndigheten

Utskottet har efterfrågat vilka överväganden och bedömningar som låg till grund för regeringens beslut den 5 januari 2022 att i stor utsträckning överlåta till Folkhälsomyndigheten att besluta om, när och i vilka situationer vaccinationsbevis skulle få användas, särskilt mot bakgrund av de synpunkter som framfördes i JO:s och JK:s remissyttranden angående lämpligheten i att delegera denna normgivningskompetens till en förvaltningsmyndighet.

I svaren anförs att en utgångspunkt i regeringens arbete med att begränsa smittspridningen har varit att rätt åtgärd ska sättas in vid rätt tillfälle. Detta har bl.a. inneburit att stor hänsyn måste tas till hur olika smittskyddsåtgärder samverkar. Folkhälsomyndigheten har i egenskap av regeringens expertmyndighet inom smittskydd och folkhälsa en omfattande kunskap och erfarenhet på området. Det har därför i många fall bedömts lämpligt att överlåta utformningen av olika smittskyddsåtgärder till Folkhälsomyndigheten. Så skedde i januari 2022 när det gäller användandet av vaccinationsbevis. Det bör framhållas att myndigheten i detta arbete var skyldig att förhålla sig till bl.a. covid-19-lagens krav på proportionalitet.

Remissutfallet av den promemoria som remitterades den 8 december 2021, däribland de frågeställningar som aktualiserades av JO och JK, utgjorde en viktig del av underlaget inför regeringens beslut den 5 januari 2022. Regeringens överväganden och bedömningar motsvarar dem som gjordes i den remitterade promemorian. Dock infördes en begränsning i Folkhälso-myndighetens bemyndigande som innebar att myndigheten inte fick föreskriva krav på s.k. deltagartak. Sådana begränsningar skulle även fortsättningsvis beslutas av regeringen.

Utskottets ställningstagande

Övergångsregeringens beslut om vaccinationsbevis

I den anmälan som ligger till grund för utskottets granskning har det ifrågasatts om det var lämpligt att den dåvarande övergångsregeringen den 23 november 2021 fattade beslut om vissa förordningsändringar. Regeringens beslut innebar bl.a. att de verksamhetsutövare som valde att använda vaccinationsbevis som smittskyddsåtgärd inte behövde beakta de deltagarbegränsningar som Folkhälsomyndigheten hade reglerat i sina föreskrifter och allmänna råd.

Den enda formella begränsningen i en övergångsregerings befogenheter som regeringsformen anger är att den inte får besluta om extra val. I övrigt har en övergångsregerings behörighet inte ansetts lämpa sig för en statsrättslig

reglering. Utskottet har vid tidigare granskningar av övergångsregeringars befogenheter, med hänvisning till motivuttalanden, praxis och framtagna riktlinjer, uttalat att en övergångsregerings behörighet bör vara begränsad och endast avse löpande ärenden och sådana ärenden vilkas avgöranden inte kan skjutas upp utan betydande olägenheter. Utskottet har vidare uttalat att en övergångsregering inte bör lägga fram förordningsändringar som i sak är politiskt kontroversiella eller som har en tydlig partipolitisk inriktning. Förordningsändringar som det i huvudsak råder politisk enighet om bör emellertid enligt utskottet kunna avgöras av en övergångsregering om det bedöms som angeläget.

Utskottet konstaterar att utgångspunkten är att en övergångsregering endast bör avgöra ärenden av löpande eller brådskande karaktär. De nu aktuella förordningsändringarna var en smittskyddsåtgärd under pågående pandemi, när smittspridningen också såg ut att kunna öka. Vidare vidtog regeringen åtgärder för att förankra förordningsändringarna med de övriga riksdagspartierna. Granskningen i denna del föranleder inte något annat uttalande från utskottets sida.

Regeringens beslut om särskilda begränsningar i januari 2022

I anmälan till utskottet ifrågasätts vidare att regeringsrepresentanter under en pressträff den 10 januari 2022 meddelade att regeringen avsåg att införa ytterligare begränsningar av rätten att delta i allmänna sammankomster delvis för vårdens skull och samtidigt som det förekom hög frekvens av luftvägsinfektioner som influensa och RS-virus, trots att ordalydelsen i covid-19-lagen inte gav stöd för att besluta om särskilda begränsningar för något annat syfte än att förhindra spridningen av covid-19.

Utskottet konstaterar att föreskrifter om särskilda begränsningar enligt 6 § covid-19-lagen endast fick beslutas om det var nödvändigt för att förhindra spridningen av sjukdomen covid-19 och att föreskrifterna inte fick vara mer långtgående än vad som var försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa. Vissa uttalanden som gjordes vid pressträffen gav intrycket av att de aviserade begränsningarna hade ett något vidare syfte än vad covid-19-lagen gav stöd för. Utskottet har i granskningen gjort en genomgång av det underlag som låg till grund för de begränsningar som sedan kom att införas av regeringen. I en hemställan begärde Folkhälsomyndigheten den 10 januari 2022 att regeringen skyndsamt skulle besluta om ett deltagartak vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som ägde rum inomhus. Som skäl anfördes i hemställan att den ökande smittspridningen medförde en kraftigt ökad risk för ovaccinerade att insjukna med ett påföljande behov av slutenvård och att vaccinationsbevis som enskild åtgärd inte var tillräcklig då skyddet mot smitta med omikronvarianten var begränsat. Därför gjordes bedömningen att deltagartak krävdes för att ytterligare minska risken för allvarliga konsekvenser vid eventuell smittspridning. Regeringen beslutade den 17 januari 2022 om ändringar i begränsningsförordningen i enlighet med

Folkhälsomyndighetens hemställan. Genomgången ger inte grund för någon annan slutsats än att de aktuella restriktionerna infördes i syfte att minska spridningen av sjukdomen covid-19. Granskningen i denna del ger därför inte anledning till något uttalande av utskottet.

Regeringens proportionalitetsbedömningar

Utskottets granskning har även avsett huruvida regeringen har genomfört bedömningar av proportionaliteten i de smittskyddsåtgärder som beslutats, på det sätt som krävts enligt pandemilagen och regeringsformen.

Genom att anta covid-19-lagen använde sig riksdagen av den möjlighet som finns i regeringsformen att delegera till regeringen, eller den myndighet som regeringen beslutar, att införa begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheten (2 kap. 20 § andra stycket och 24 § första stycket andra meningen). Detta ansågs angeläget med hänvisning till att erfarenheterna av pandemin visade att smittläget kunde förändras snabbt, vilket kunde göra det nödvändigt att med kort varsel införa nya begränsningar (prop. 2020/21:79 s. 22, bet. 2020/21:SoU23 s. 17). En konsekvens av delegationen är att redovisningen av de avvägningar som ska göras inom ramen för proportionalitetsbedömningen inte kommer till uttryck på samma sätt som när begränsningar sker genom lag. I de svar som utskottet har fått från Regeringskansliet har det framhållits att slutsatserna av regeringens proportionalitetsbedömningar har kommit till uttryck i de beslutade förordningstexterna. Regeringens proportionalitetsbedömningar i samband med förordningsändringarna har alltså inte dokumenterats på det sätt som inom ramen för ett lagstiftningsärende regelmässigt sker i regeringens proposition.

Kravet i regeringsformen på att genomföra en proportionalitetsbedömning inför beslut om föreskrifter som inskränker mötes- och demonstrationsfriheten är inte begränsat till föreskrifter som sker genom lag. När riksdagen har delegerat rätten att besluta om rättighetsbegränsningar, såsom i covid-19-lagen, gäller kravet även vid antagandet av föreskrifter med lägre normhierarkisk valör, som förordningar och myndighetsföreskrifter. Dessa proportionalitetsbedömningar kan inte genomföras fullt ut i förväg utan förutsätter ett relevant och aktuellt underlag om behovet av åtgärder, för att en avvägning mellan motstående intressen ska vara möjlig.

Utskottet konstaterar att de promemorior som låg till grund för förordningsändringarna gällande vaccinationsbevis remitterades utan att något datum för ikraftträdande föreslogs, eftersom promemoriorna utgjorde underlag i syfte att ha beredskap för ett epidemiologiskt läge där vaccinationsbevis behövde användas som smittskyddsåtgärd. Även om ett sådant förfarande framstår som motiverat, innebär det också att de proportionalitetsbedömningar som görs i promemoriorna blir mer abstrakta och inte kan sättas i relation till det epidemiologiska läge som rådde när förordningsändringarna faktiskt beslutades. Av svaren på de frågor som utskottet har ställt till Regeringskansliet framgår att regeringen löpande har

fått information av Folkhälsomyndigheten om det epidemiologiska läget, dels genom skriftliga sammanfattningar, dels vid möten som regelmässigt hållits med myndigheten varje tisdag och torsdag.

Utskottet vill understryka vikten av att regeringen, när den bemyndigats att göra inskränkningar i fri- och rättigheter, ser till att inhämta ett underlag med en uppdaterad lägesbild som kan ligga till grund för den avvägning som måste föregå inskränkningen. Vad som förekommit i granskningen i denna del ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

2.2 Regeringens krishanteringsorganisation under coronapandemin

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1169-2021/22), *bilaga A2.2.1*, begärs att utskottet granskar regeringens krishantering under coronapandemin och dokumentationen av densamma. Utskottet bör enligt anmälan särskilt granska gruppen för strategisk samordning (GSS), som samordnar Regeringskansliets krishanteringsarbete på en strategisk nivå.

I anmälan anförs att pandemiförloppet har varit utdraget och många gånger komplicerat. Regeringen har hanterat och fattat beslut rörande frågor om medborgares liv och hälsa och grundlagsstadgade fri- och rättigheter. Därför är enligt anmälan en god dokumentation viktig för att möjliggöra uppföljning och granskning. Det handlar om att i efterhand möjliggöra en granskning av vilka regeringsbeslut som legat till grund för strategiska överväganden, regeringens målsättningar med hanteringen av pandemin samt när olika beslut fattades och vilka diskussioner som förts inom regeringen.

Vidare anförs i anmälan att det alltjämt framstår som oklart om regeringen över huvud taget på egen hand fattade några beslut om hur pandemin skulle hanteras på en strategiskt mer övergripande nivå, eller om dessa beslut i själva verket delegerades till myndigheterna. Enligt anmälan har regeringens hantering av krisen karakteriserats av passivitet och en ovilja att fatta beslut. Som ett exempel på detta nämns i anmälan hur regeringen har hanterat vaccinationsfrågan fr.o.m. hösten 2021.

När det gäller GSS anförs att det har framkommit att det funnits en mindre grupp inom GSS som möttes i princip dagligen under pandemin för att samordna Regeringskansliet, bereda olika potentiella regeringsbeslut, överväga strategier och besluta i frågor om kommunikation. I denna mindre grupp har endast ett fåtal statssekreterare och Statsrådsberedningens presschef ingått. Enligt anmälan saknas det dokumentation från mötena med denna mindre grupp trots att det varit fråga om möten på hög nivå inom Regeringskansliet, och det framstår som oklart vad gruppen hade för funktion

och betydelse för regeringens krishantering. Av okommenterade dagordningar från gruppens möten framgår att såväl strategifrågor som framtida åtgärder och kommunikation var uppe till diskussion och beredning inför eventuella regeringsbeslut.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Statsrådsberedningen och Socialdepartementet, *bilaga A2.2.2–4*.

I ärendet har utskottet hållit flera utfrågningar. Den 31 mars 2022 genomförde utskottet en utfrågning med den tidigare statssekreteraren vid Justitiedepartementet Elisabeth Backteman, *bilaga B2*. Den 7 april 2022 genomförde utskottet en utfrågning med statssekreteraren vid Socialdepartementet Maja Fjaestad, *bilaga B3*, och statsministerns statssekreterare Emma Lennartsson, *bilaga B4*. Den 8 april 2022 genomförde utskottet en utfrågning med socialminister Lena Hallengren, *bilaga B5*. Vidare genomförde utskottet den 26 april 2022 en utfrågning med statsrådet Mikael Damberg, *bilaga B8*, och den 29 april 2022 en utfrågning med statsminister Magdalena Andersson, *bilaga B10*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Det svenska krishanteringssystemet

Det brukar sägas att den svenska krisberedskapen bygger på tre principer: ansvarsprincipen, likhetsprincipen och närhetsprincipen (se bl.a. prop. 2001/02:10 s. 76 f., prop. 2005/06:133 s. 51 f. och prop. 2007/08:92 s. 37 f.).

Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvaret för en verksamhet under normala förhållanden även ska ha det under en kris eller ett krig. Ansvaret inkluderar därmed att i förebyggande syfte vidta de åtgärder som krävs för att både skapa robusthet och krishanteringsförmåga. Ansvaret innebär också att under en kris kunna bedriva verksamhet och hantera olika situationer så långt det är möjligt. Det finns ofta ett behov av att den som är ansvarig för en verksamhet samverkar, såväl inom sin sektor som utanför för att kunna lösa uppgiften. Därför innebär ansvarsprincipen också ett ansvar för varje aktör att samverka med andra.

Likhetsprincipen innebär att en verksamhetsorganisation så långt det är möjligt ska överensstamma under fred, kris och krig.

Närhetsprincipen innebär att en kris ska hanteras på lägsta möjliga organisatoriska nivå.

Den grundläggande strukturen för samhällets krisberedskap innefattar det geografiska områdesansvaret (prop. 2007/08:92 s. 7 f.). Inom ett geografiskt område ansvarar ett områdesansvarigt organ för inriktning, prioritering och samordning av tvärsektoriella åtgärder inför, under och efter en kris. Regeringen och centrala myndigheter ansvarar för åtgärder på nationell nivå

och länsstyrelsen samt kommunen på regional respektive lokal nivå. Inom ett geografiskt område ska det finnas ett organ med ansvar för inriktning, prioritering och samordning av tvärsektoriella krishanteringsåtgärder.

Det geografiska områdesansvaret har för regeringens del utgångspunkt i regeringsformens bestämmelser. De statliga förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen, och regeringen kan, då samhällets säkerhet hotas, fatta beslut i olika avdömningsfrågor eller för att åstadkomma nationell samordning. Regeringens uppgift i det nationella områdesansvaret är bl.a. att ansvara för den övergripande samordningen, prioriteringen och inriktningen av samhällets krisberedskap. En av regeringens uppgifter är också att på övergripande nivå säkerställa en effektiv krishantering och att effektivt och trovärdigt kommunicera med allmänheten och medierna. Regeringen ansvarar även för kontakten med andra länder, EU och andra internationella aktörer, som i olika avseenden kan beröras av en allvarlig händelse i Sverige.

Regeringen har delegerat delar av den operativa verksamheten till myndigheterna, vilket bl.a. framgår av förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap och respektive myndighets instruktion. Det nationella områdesansvaret under en kris innefattar därmed de samlade krishanteringsåtgärder som regeringen utövar med stöd av Regeringskansliet eller genom förvaltningsmyndigheterna.

Regeringens styrning

Av 1 kap. 6 § regeringsformen framgår att det är regeringens uppgift att styra riket, och den gör det under ansvar inför riksdagen. Den styrande makten tillkommer således regeringen. Vad som närmare avses med den styrande makten anges dock inte i paragrafen. Enligt förarbetena får man i stället av regeringsformens olika kapitel läsa sig till innebörden av den styrande makten (prop. 1973:90 s. 230).

Till sitt förfogande som organ vid styrandet av riket har regeringen förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen, vilket framgår av 12 kap. 1 § regeringsformen. Förvaltningsmyndigheterna är i princip skyldiga att följa de föreskrifter av allmän natur eller direktiv i särskilda fall som regeringen meddelar.

Regeringskansliets organisation m.m.

För att bereda regeringsärenden och för att biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet i övrigt ska det finnas ett regeringskansli, enligt 7 kap. 1 § regeringsformen. I detta ingår departement för olika verksamhetsgrenar.

Regeringen fördelar ärendena mellan departementen. Statsministern utser bland statsråden chefer för departementen. Fördelningen av regeringsärenden mellan departementen framgår av bilagan till förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Av bilagan framgår också till vilka departement myndigheter och andra organ hör.

Samråd mellan departementen är nödvändigt bl.a. därför att regeringens ledamöter har ett kollektivt ansvar för besluten (7 kap. 3 § regeringsformen).

Gemensam beredning ska äga rum då ett regeringsärende faller inom flera departements verksamhetsområden men även då ett ärende berör mer än ett statsråds område inom samma departement (15 § förordningen med instruktion för Regeringskansliet).

Allmän beredning med samtliga statsråd hålls regelbundet varje torsdag efter regeringssammanträdet. Den allmänna beredningen har efter hand öppnats för flera. Det förekommer att riksdagsgruppens eller riksdagsgruppernas ordförande liksom statsministerns och finansministerns statssekreterare deltar. Ärenden som kan tas upp på allmän beredning är sådana där enighet mellan berörda statsråd inte kunnat uppnås eller där ett statsråd vill informera eller ha vägledning av sina regeringskollegor inför ett förestående regeringsbeslut. Andra former av informellt samråd och informella förhandlingar mellan departementen äger rum på statsrådsnivå, t.ex. vid statsrådets gemensamma lunch, eller på tjänstemannaplanet. En form för interdepartementalt samarbete är s.k. delning av utkast till viktigare regeringsbeslut. Samtliga departement ges därigenom tillfälle att lämna synpunkter. Föremål för delning är förslag till propositioner, lagrådsremisser, förordningar och kommittédirektiv samt lagar som ska utfärdas. Även utkast till svar på interpellationer och skriftliga frågor från riksdagsledamöter delas. Delning kan dock inte ersätta gemensam beredning.

Det finns inom Regeringskansliet rutiner för att säkerställa informationsöverföring mellan departementen och mellan departementen och Statsrådsberedningen vid allvarliga situationer inom departementens ansvarsområden (bet. 2017/18:KU20 s. 421).

Regeringens och Regeringskansliets organisation för krishantering

I 11 a § förordningen med instruktion för Regeringskansliet anges att chefen för varje departement ansvarar för krishanteringsförmågan i departementet. Departementschefen ska ge en chefstjänsteman i departementet i uppdrag att närmast under departementschefen ansvara för att departementet har en krishanteringsplan och en krishanteringsorganisation. I Statsrådsberedningen och Regeringskansliets förvaltningsavdelning kan uppdraget i stället ges till en annan tjänsteman än en chefstjänsteman.

Enligt 11 b § nämnda förordning finns en särskild chefstjänsteman för krishantering. Under chefstjänstemannen finns ett kansli för krishantering. Chefstjänstemannen och kansliet var tidigare placerade i Justitiedepartementet men är sedan den 1 februari 2022 placerade i Statsrådsberedningen. Den särskilda chefstjänstemannen ansvarar enligt 11 c § för utveckling, samordning och uppföljning av krishanteringen i Regeringskansliet samt nödvändiga förberedelser för detta. Chefstjänstemannen får i det syftet ge ut riktlinjer och annat material.

För krishantering finns det enligt 11 d § nämnda förordning en grupp för strategisk samordning. Gruppen, som förkortas GSS, består av statssekreterare i de departement vars verksamhetsområden berörs av en allvarlig händelse eller en uppkommen situation. Fram till den 1 februari 2022 leddes gruppen

av en statssekreterare i Justitiedepartementet. Numera leds den av en statssekreterare i Statsrådsberedningen. Denne statssekreterare får vid förhinder utse en annan statssekreterare.

Vidare finns det ett krishanteringsråd. På regeringens webbplats redovisas följande:

Vid krishanteringsrådets möten träffas Regeringskansliet och rådets ledamöter för att utbyta information. Under normala förhållanden sammanträder rådet två gånger per år för allmän orientering om arbetet inom krisberedskapsområdet. Rådet kan också sammankallas för informationsutbyte mellan Regeringskansliet och myndigheter under allvarliga händelser och kriser.

Krishanteringsrådet inrättades av regeringen i december 2008 och leds av statsministerns statssekreterare. I rådet ingår normalt rikspolischefen, säkerhetspolischefen, överbefälhavaren samt generaldirektörerna för Affärsverket svenska kraftnät, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Socialstyrelsen och Strålsäkerhetsmyndigheten.

I rådet ingår även en landshövding som företräder länsstyrelserna. Dessutom kan företrädare för de berörda, myndighetsansvariga departementen medverka. Inrikesministerns statssekreterare kan även adjungera andra ledamöter om behov finns.

Tidigare leddes gruppen av inrikesministerns statssekreterare.

Riktlinjer och vägledning inom Regeringskansliet

Chefstjänstemannen för krishantering har med stöd av 11 c § förordningen med instruktion för Regeringskansliet gett ut riktlinjer för Regeringskansliets krishanteringsförmåga och en vägledning för departementens krishanteringsförmåga. Syftet med riktlinjerna är att ange en grundläggande nivå för Regeringskansliets krishanteringsförmåga. I vägledningen exemplifieras de förmågor och funktioner som tas upp i riktlinjerna.

I vägledningen anförts att en viktig del i krishanteringsarbetet är förmågan att starta arbetet utan fördröjning. För att kunna starta krishanteringsinsatser utan onödig fördröjning behöver det finnas en förmåga att agera. Denna försiktighetsprincip uttrycks bl.a. i Katastrofkommissionens rapport (SOU 2005:104) och innebär att det är bättre att inledningsvis agera kraftfullt för att vid behov trappa ned än att inte agera alls. Vidare anförts i vägledningen att det vid hanteringen av en händelse är viktigt att dokumentera vilka åtgärder som vidtas och vem som vidtar dessa åtgärder.

Uppgifter i massmedierna

I en artikel i Svenska Dagbladet den 22 januari 2022 anges att Coronakommissionens huvudsekreterare uppgett att kommissionen inte hade fått ut det material som den ville ha från Regeringskansliet. Av artikeln framgår att det inte fanns några dagordningar, mötesprotokoll eller mötesanteckningar att lämna ut från mötena med GSS men att kommissionen hade fått del av sammanställningar av vad som skett på de möten gruppen haft. Vissa dagordningar som inte är allmänna handlingar fanns inför mötena. Vidare

framgår att det fanns en loggbok och interna minnesanteckningar från krishanteringskansliet.

Coronakommissionen

Regeringen beslutade, efter överläggningar med riksdagens partier, den 30 juni 2020 att tillsätta en kommission med uppdrag att utvärdera regeringens, förvaltningsmyndigheternas, regionernas och kommunernas åtgärder för att begränsa spridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19 och spridningens effekter. Kommissionen överlämnade i februari 2022 sitt tredje och sista betänkande, Sverige under pandemin (SOU 2022:10).

Kommissionens övergripande bedömningar utifrån den granskning som genomförts är följande:

- Det tidiga vägvalet i den ekonomiska krishanteringen, med snabba och kraftfulla satsningar inom penningpolitiken och finanspolitiken – där snabbhet fick företräde framför träffsäkerhet – var en riktig strategi.
- Vägvalet i smittskyddet med inriktningen på råd och rekommendationer som människor förväntades frivilligt följa var i grunden riktigt. Den innebar att medborgarna behöll mer av sin personliga frihet än i många andra länder.
- Det vidtogs för få och sena åtgärder. Sverige borde i februari/mars 2020 ha valt mer kraftfulla och ingripande smittskyddsåtgärder. När en plan saknades för att skydda de äldre och andra riskgrupper borde tidigare och fler insatser ha gjorts för att försöka bromsa den allmänna smittspridningen. Sådana inledande åtgärder hade också skapat mer tid för överblick och analys.
- Regeringen borde omgående ha tagit ledningen i alla delar av krishanteringen. Regeringen borde ha kunnat bemästra de hinder som finns för ett tydligt nationellt ledarskap: i viss mån självständiga myndigheter, regioner och kommuner med självstyrelse och Regeringskansliets normala beredningsrutiner. Regeringen borde även ha tagit på sig ett tydligare ledarskap när det gäller den samlade kommunikationen till allmänheten.
- Regeringen var alltför ensidigt beroende av Folkhälsomyndighetens bedömningar. Ansvar för myndighetens bedömningar vilar ytterst på en enda person, myndighetens chef. Det är inte en tillräckligt bra ordning för beslut under en allvarlig samhällskris.
- Folkhälsomyndigheten borde ha kommunicerat sina råd och rekommendationer som tydliga förhållningsregler.

Kommissionen återkommer flera gånger till resonemang om den s.k. försiktighetsprincipen. Den kan ses som ett grundläggande förhållningssätt för att möta en hotande situation när den tillgängliga informationen är högst osäker och ofullständig. Principen innebär att beslutsfattare i sådana situationer inte bör passivt vänta på bättre kunskap, utan aktivt vidta åtgärder för att motverka hotet. Den innebär alltså att det är bättre att handla än att vänta

på bättre beslutsunderlag. Därefter kan man modifiera sitt handlande när ny kunskap blir tillgänglig.

Vidare anför kommissionen bl.a. att regeringens ledarskap vid hanteringen av pandemin på smittskyddsområdet var otydligt. I vart fall fram till början av den andra vågen under november 2020 var Folkhälsomyndigheten den väsentligen drivande och ledande kraften i hanteringen av virusutbrottet. Det var tydligt att myndigheten höll i taktpinnen och att regeringen inte hade något emot det.

Regeringen har blivit löpande informerad om läget av sina expertmyndigheter, gett en rad direktiv till flera myndigheter, understött Folkhälsomyndighetens råd och rekommendationer, väsentligen utan dröjsmål utfärdat de föreskrifter som myndigheten begärt och fattat ett mycket stort antal pandemirelaterade beslut. Krisens olika aspekter har också varit föremål för löpande diskussioner i Regeringskansliet – vid så gott som dagliga lunchmöten mellan ansvarig statssekreterare i Socialdepartementet och generaldirektörerna i Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen; i Regeringskansliets krishanteringskansli under ledning av där ansvarig statssekreterare; vid återkommande möten mellan expeditionscheferna i olika departement; samt vid tidvis dagliga möten i statssekreterarkretsen (GSS). Resonemang om smittläge och möjliga åtgärder har också förekommit statsråden emellan vid ett stort antal allmänna beredningar.

Regeringens ledarskap inom smittskyddet blev enligt kommissionen tydligare under den andra och tredje vågen. Vissa åtgärder under senhösten 2020 kom på plats utan föregående framställan från Folkhälsomyndigheten (t.ex. förbudet mot alkoholförsäljning på restaurang och begränsningen till åtta deltagare vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar). Men Folkhälsomyndigheten var otvetydigt den aktör som höll i taktpinnen långt fram i krishanteringen av smittskyddet. Det var såväl myndighetens övergripande förhållningssätt som dess insatser och förslag på åtgärder som fick styra.

Information om vaccinationsprogrammet

Svar på skriftliga frågor i januari 2021

Socialminister Lena Hallengren svarade den 20 januari 2021 på ett antal skriftliga frågor om vaccination mot covid-19 (2020/21:1207, 2020/21:1218, 2020/21:1226, 2020/21:1227, 2020/21:1243 och 2020/21:1261).

I svaret anförde Lena Hallengren bl.a. följande:

I december [2020] ingick regeringen och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) en överenskommelse om genomförande av vaccinering mot covid-19. Regeringen betalar för vaccin och vaccinationer och regionerna ansvarar för att erbjuda vaccin till befolkningen, utifrån den prioriteringsordning som Folkhälsomyndigheten rekommenderar. Folkhälsomyndigheten rekommenderar att vaccineringen genomförs i fyra faser där den som har störst behov av skydd mot covid-19 ska erbjudas vaccinet före den som löper lägre risk för allvarlig sjukdom och död.

Det finns ett gott samarbete mellan regeringen, berörda myndigheter, regioner och kommuner samt SKR. Enligt SKR går vaccineringen bra och förberedelser pågår sedan länge för att genomföra de mycket omfattande vaccinationerna som ska ske under våren. Man bedömer att man har en god kapacitet att vaccinera befolkningen allt eftersom fler leveranser av vaccinet anländer till Sverige. Det sker ett tätt samarbete mellan regioner och kommuner i genomförandet av vaccineringen.

Enligt Socialstyrelsens föreskrifter om behörighet för sjuksköterskor att ordinera läkemedel för vaccination mot sjukdomen covid-19 (HSLF-FS 2020:81) kan både distriktssjuksköterskor och barnsjuksköterskor ordinera vacciner mot covid-19. Även sjuksköterskor med likvärdig kompetens eller har någon annan utbildning inom kunskapsområdet vaccinationsverksamhet är behöriga. Förutom att anlita sjuksköterskor som arbetar inom hälso- och sjukvården eller är pensionerade eller arbetar inom andra branscher, har regionerna full möjlighet att ta hjälp av andra aktörer såsom vaccinationscentraler och företag som bedriver företagshälsovård, under förutsättning att dessa aktörer följer prioriteringsordningen. Regionerna kan även anlita skolsköterskor om det bedöms lämpligt.

Socialstyrelsen uppger att myndigheten inte har fått några signaler från regionerna om att det skulle finnas något behov av att eller att i övrigt ytterligare utvidga antalet yrkesgrupper som har rätt att ordinera vaccin mot covid-19. Givetvis följer regeringen de här frågorna noggrant, i dialog med myndigheter och SKR. Inget utesluts därför på förhand.

Regeringen har gett Länsstyrelserna i uppdrag att bistå regionerna med vaccineringen vid behov. Härigenom kan även Forsvarsmakten anlitas om regionerna bedömer att så behövs.

Regionerna samarbetar tätt med kommunerna för att nå ut med vaccinet. SKR har t.ex. på sin hemsida under Frågor och svar kring vaccination av covid-19 lämnat information till regioner och kommuner om bl.a. utlämning av personuppgifter i samband med vaccination. Regeringen har inte fått uppgifter om att det skulle föreligga problem med att nå ut med information till enskilda eller att det på grund av t.ex. sekretess finns problem i informationsöverföring mellan olika aktörer.

Den nationella planen för genomförande av vaccineringen mot covid-19 som Folkhälsomyndigheten tagit fram uppdateras löpande allteftersom fler vaccin blir godkända och ytterligare ny kunskap om vaccinen blir tillgänglig.

Information på regeringens webbplats i oktober 2021

På regeringens webbplats angavs den 27 oktober 2021 att Folkhälsomyndigheten hade fattat beslut om att rekommendera en tredje dos av vaccin mot covid-19 till ytterligare grupper för att säkra ett fortsatt gott skydd mot svår sjukdom. Alla 65 år och uppåt, samt personal inom hemtjänst, hemsjukvård, och särskilt boende för äldre rekommenderas en tredje dos.

Svar på skriftlig fråga i november 2021

Den 10 november 2021 svarade Lena Hallengren på en skriftlig fråga om prioriteringsordningen för den tredje dosen mot covid-19 (fr. 2021/22:330).

I svaret anfördes bl.a. följande:

Folkhälsomyndigheten är expertmyndighet och har i uppdrag från regeringen att löpande lämna rekommendationer om vaccination mot covid-19. Det bör inte vara en partipolitisk uppgift att bedöma om och när

en tredje dos ska ges, till vem och i vilken ordning. Regeringen har däremot köpt in vaccin mot covid-19 så att det finns utrymme för att erbjuda en tredje dos till alla som behöver det.

Successivt kommer också alla som idag rekommenderas vaccin att erbjudas en påfyllnadsdos. Folkhälsomyndigheten har meddelat att den kommer att återkomma med information inför det. Självklart är det då viktigt att informationen är så tydlig som möjligt.

Information på regeringens webbplats i december 2021

I ett pressmeddelande den 23 december 2021 på regeringens webbplats angavs bl.a. följande:

Folkhälsomyndigheten har haft och kommer även fortsättningsvis att ha en central roll under den pågående covid-19-pandemin. Myndigheten får i uppdrag att utreda hur vaccin mot covid-19 kan ingå i det allmänna vaccinationsprogrammet. Regeringen ger även Folkhälsomyndigheten i uppdrag att fortsatt genomföra och redovisa arbetet med vaccin mot covid-19 under 2022. I uppdraget ingår bland annat att, efter behov och i takt med utvecklingen av pandemin, uppdatera myndighetens operativa plan för vaccinationerna mot covid-19. Folkhälsomyndigheten ska också löpande bedöma och redovisa kommande behov av vaccin mot covid-19, samt rapportera faktiskt och förväntat överskott av vaccin. Myndigheten ska även utreda hur vaccin mot covid-19 kan ingå i det allmänna vaccinationsprogrammet.

Folkhälsomyndigheten ska också bistå regionerna i arbetet med att nå en högre vaccinationstäckning genom att förse regionerna med analysunderlag över vilka grupper i samhället där vaccinationstäckningen är lägre.

Tidigare granskning

Regeringens styrfunktion och hantering av kriser

Flodvågskatastrofen

När utskottet våren 2006 granskade regeringens krisberedskap och krishantering i samband med flodvågskatastrofen 2004 konstaterades att regeringens styrfunktion är konstitutionellt stadfäst (bet. 2005/06:KU8 s. 38 f.). Den framgår av 1 kap. 6 § regeringsformen som säger att regeringen styr riket och att den gör det under ansvar inför riksdagen. Regeringen är ansvarig för genomförandet av det allmännas åtagande försåvitt inte detta uttryckligen tillkommer riksdagen, kommunerna, domstolarna eller någon annan myndighet.

Utskottet konstaterade att i regeringens styrfunktion måste anses ingå uppgiften att hantera konsekvenserna av en stor katastrof som drabbar riket och dess befolkning, då detta knappast kunde vara en uppgift för riksdagen, enskilda kommuner eller domstolarna.

Vidare konstaterade utskottet att regeringens konstitutionella ansvar för riksstyrelsen inte kunde delegeras, och det var regeringen som inför riksdagen var ansvarig för hur t.ex. en allvarlig kris hanteras. En i praktiken viktig förutsättning för att regeringen skulle kunna hantera en sådan situation på ett

fullgott sätt – aktivt följa händelseutvecklingen, vid behov vidta åtgärder etc. – var ett väl fungerande regeringskansli.

I granskningen framkom att samma principer gällde för Regeringskansliets krishantering som för den svenska förvaltningen i övrigt: ansvars-, likhets- och närhetsprinciperna (s. 49). Detta innebar bl.a. att varje departement dels hade ansvar för att det fanns en tillräcklig förmåga att hantera kriser inom det egna ansvarsområdet, dels att det departement som var främst berört av krisen hade ett ansvar för att samordna med andra departement i en allvarlig krissituation.

Regeringskansliet hade i ett svar till utskottet anfört att Statsrådsberedningens roll i inledningsskedet av en allvarlig situation var att vid behov initialt klargöra ansvarsförhållandena när det gällde ett departements samordningsansvar, exempelvis om två departement är direkt berörda eller om det är en oklar situation utan givet departementsansvar (s. 50). Fortlöpande under en kris skulle Statsrådsberedningen därefter hållas noga informerad av departementen, och Statsrådsberedningen hade det yttersta ansvaret för samordningen av verksamheten. Samordningen kunde t.ex. ske genom att Statsrådsberedningen sammankallade en statssekreterargrupp eller en samordningsgrupp på högre tjänstemannanivå.

I samband med flodvågskatastrofen bildades en särskild statsrådsgrupp vars syfte var, utöver information och diskussion, att på kort varsel samla en beslutsför regering (s. 115). Några formliga beslut skulle inte fattas av gruppen. Sammansättningen kunde variera, men i första hand bestod gruppen av statsministern, vice statsministern, utrikesministern, finansministern, försvarsministern samt socialministern.

Statsministerns statssekreterare vid Statsrådsberedningen bildade en särskild statssekreterargrupp (s. 126). Gruppen bestod av statssekreterarna vid Statsrådsberedningen och statssekreterare vid Justitie-, Utrikes-, Försvars-, Social-, Finans- samt Näringsdepartementen. Från Statsrådsberedningen anfördes att syftet med statssekreterargruppen var att ge en samlad lägesbild samt möjlighet till diskussion, inte att fatta några formliga beslut.

Statssekreterargruppen tog initiativ till en kontaktmannagrupp (s. 126 f.). Gruppen bestod av Utrikes- (som ledde gruppen), Försvars-, Finans-, Justitie- och Socialdepartementen. Syftet med gruppen var huvudsakligen att underlätta kontakterna mellan de departement som mest direkt berördes av arbetet med flodvågskatastrofen samt utreda informations- och samverkansbehov som inte kunde tillgodoses inom ramen för de ordinarie interdepartementala rutinerna. Huvudsakligen rörde det sig om informationsutbyte om bl.a. hanteringen av ankomstlistorna vid flygplatserna, hur informations-spridningen till kommuner och landsting skedde, beredskapsläget i kommunerna, lagstiftningen om dödförklaring, uppdraget till Rikspolisstyrelsen att samordna hemtransport av avlidna och arbetet med registrering av saknade. Gruppen hade inte operativt ansvar för någon sakfråga. Gruppen hade inte heller någon formell roll gentemot statssekreterargruppen. Berörda tjänstemän rapporterade däremot, i den mån det var relevant, till sina statssekreterare vad som förevarit i gruppen. Efter det andra sammanträdet

konstaterades att gruppen inte tillförde något mervärde utöver de ordinarie handläggningsrutinerna mellan departementen och att fortsatt kommunikation kunde ske per e-post.

Vidare framkom vid granskningen att det vid Statsrådsberedningen fanns ett jourssystem som skulle säkerställa att det alltid gick att nå en chefstjänsteman eller andra berörda i Statsrådsberedningen, att en krisstab för samordning och beredning av regeringsbeslut snabbt skulle kunna sättas i gång och att en beslutsför regering kunde samlas (s. 127). Något särskilt krishanteringsorgan i Statsrådsberedningen inrättades inte i samband med hanteringen av flodvågskatastrofen. Ett skäl till det uppgavs vara att Statsrådsberedningen inte ansvarade för någon myndighet som var operativ under krishanteringen. Företrädare för Statsrådsberedningens ledningsgrupp (däribland statssekreterarna, förvaltningschefen och rättschefen) samlades dagligen.

Vid vissa departement inrättades särskilda krishanteringsgrupper (s. 129 f.). I andra departement kallades redan befintliga krishanteringsorgan in.

Utskottet framhöll, oaktat att det i Statsrådsberedningen fanns en ständig beredskap för att kunna hålla ett regeringssammanträde med bara ett par timmars varsel, betydelsen av att snabbt samla regeringen i en krissituation för att ha en beslutsför regering på plats (s. 196). Det var också i en krissituation av stor vikt att statsråden inte bara fick information som gällde det egna ansvarsområdet – sådan information fick de direkt från sina departement – utan även sådan som gällde andra statsråds ansvarsområden och händelseutvecklingen i stort. Om flera statsråd var samlade breddas överläggningen inom regeringen och ett bredare spektrum av åtgärder kunde diskuteras. Även om inget hade framkommit i granskningen som visade att regeringen inte skulle ha kunnat samlas inom föreskriven tid, var det enligt utskottet ändå ett riktigt initiativ att inrätta en särskild statsrådsgrupp.

Flyktingsituationen hösten 2015

Utskottet granskade våren 2016 regeringens förberedelse inför och agerande under flyktingsituationen hösten 2015 (bet. 2015/16:KU20 s. 396 f.). I granskningen belystes frågor bl.a. om regeringens agerande i EU för att hantera det ökade antalet asylsökande i Sverige och i övriga EU, regeringens styrning av myndigheter och uppdrag till myndigheter, regeringens åtgärder för att förbättra mottagandet av ensamkommande barn samt regeringens och Regeringskansliets krisberedskap och övningar i krishantering.

När det gäller frågan om information och samordning anförde Regeringskansliet i en svarsskrivelse till utskottet i huvudsak följande. Bland andra Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Migrationsverket och Polismyndigheten lämnade löpande, ofta dagligen, information med lägesbeskrivningar om flykting- och mottagandesituationerna. Migrationsverket lämnade också varje vecka information bl.a. om hur antalet asylsökande förändrades, om myndighetens bedömningar av antalet asylsökande för

innevarande och kommande år samt hur myndighetens verksamhet och anslagsbehov påverkades av att antalet asylsökande ökade kraftigt.

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

Utskottet framhöll regeringens ansvar för att kriser kan hanteras och att, när det gäller ett mer akut krisläge, det är viktigt att regeringen får fullgod information från sina myndigheter om händelseutvecklingen och vid behov vidtar de åtgärder som behövs för att myndigheter och andra ska kunna hantera situationen. När det gäller ett mer akut krisläge ansåg utskottet att det är viktigt att regeringen får fullgod information från sina myndigheter om händelseutvecklingen och vid behov vidtar de åtgärder som behövs för att myndigheter och andra ska kunna hantera situationen. Såvitt utskottet kunde bedöma hade regeringen tillsett att det funnits lämpliga informationsvägar, t.ex. lägesbilder från berörda myndigheter. Regeringen hade således fortlöpande fått information från myndigheterna om läget och någon brist på information i Regeringskansliet syntes enligt utskottet inte ha förelegat.

Statsministerns ansvar för krishanteringen i Regeringskansliet

Utskottet granskade våren 2008 statsministerns ansvar för krishanteringen i Statsrådsberedningen (bet 2007/08:KU20 s. 169 f.). Utskottet anförde i sitt ställningstagande att statsministern har det yttersta ansvaret för Regeringskansliets organisation inklusive dess jour- och beredskapsorganisation. I enlighet med den s.k. ansvarsprincipen har statsministern så långt möjligt även detta ansvar i en krissituation. Vidare anförde utskottet att det i enlighet med denna princip vid varje departement skulle finnas förmåga att hantera allvarliga händelser inom det egna ansvarsområdet.

Dokumentation i samband med krishantering

Utskottet har vid flera tillfällen uppmärksammat frågor kring dokumentation i sin granskning, t.ex. från dialoger som skett mellan departement och myndigheter (bl.a. bet. 2012/13:KU10 s. 100, bet. 2015/16:KU10 s. 105 och bet. 2016/17:KU10 s. 131 f.).

Dokumentation i samband med krishantering uppmärksammades av utskottet i granskningen av flodvågskatastrofen (bet. 2005/06:KU8 s. 197). Av granskningen framkom att det vid statsrådsgruppens möten inte fördes några minnesanteckningar, vilket var ett medvetet beslut mot bakgrund av att det inte skulle fattas några formliga beslut. Detsamma gällde vid statssekreterargruppens möten. I övrigt inom Regeringskansliet varierade graden av dokumentation från krishanteringen, från detaljerade loggböcker till ingen dokumentation alls. Utskottet ansåg att i en krissituation var hanteringen av krisen självklart överordnad andra arbetsuppgifter. Utskottet framhöll ändå att dokumentation även av möten av mer informell karaktär är värdefull dels

internt, för att säkerställa att det inte uppstår osäkerhet om vad man kommit fram till och för att snabbt kunna vidareförmedla viktig information från mötet, dels för att i ett senare skede underlätta granskning av händelseförloppet.

Coronastrategin

Våren 2021 granskade utskottet regeringens agerande avseende sin coronastrategi (bet. 2020/21:KU20 s. 363 f.). I granskningen behandlade utskottet den formella hanteringen av den strategi som regeringen publicerat. Utskottet bedömde således inte innehållet i strategin. I granskningen framkom att det under våren 2020 formulerades en strategi för regeringens hantering av det nya coronaviruset. Strategin publicerades den 7 april 2020 på regeringens webbplats. Av granskningen framgick att det inte fattades några beslut inför eller med anledning av detta. Det var Regeringskansliets kommunikationsenhet som sammanställde information om mål och strategi. Av granskningen framgick dock att texten varit föremål för diskussioner inom regeringen och Regeringskansliet, bl.a. på allmän beredning.

Utskottet anförde att, såvitt framkommit i granskningen, hade det inte varit regeringens avsikt att strategin skulle styra myndigheterna. Från myndighets-håll hade dock anförts att strategin var något man skulle arbeta med genomförande av och i linje med. Utskottet framhöll att det inte fanns något konstitutionellt utrymme för regeringen att styra myndigheterna utan regeringsbeslut, och utskottet underströk betydelsen av att information om regeringens arbete inte kommunicerades på ett sätt som verkade styrande för myndigheternas arbete.

Vidare omfattade granskningen beredningen av strategin. Att ta fram och publicera en strategi var enligt utskottet inte någon åtgärd som måste vidtas vid en kris. Enligt utskottet kunde dock en väl avvägd strategi för regeringens arbete under en omfattande och långvarig kris vara en god ordning för en effektiv krishantering, men om en strategi behövdes var en fråga som regeringen fick ta ställning till från fall till fall. Om den valde att ta fram en strategi var det emellertid enligt utskottet viktigt att strategin var väl förankrad hos hela regeringen och berörda delar av Regeringskansliet samt att relevanta beredningsåtgärder vidtogs i enlighet med det vid utformningen av strategin. Det hade vid granskningen inte gått att klarlägga ifall detta hade skett i tillräcklig utsträckning. För att möjliggöra en granskning av hur strategin tagits fram och beretts hade det enligt utskottet varit önskvärt att arbetet med den dokumenterats.

Vid granskningen hade framkommit att samordningsmöten inom ramen för krishanteringsorganisationen hade hållits sedan den 29 januari 2020. GSS hade träffats löpande. De statssekreterare vars verksamhetsområden varit mest berörda träffades inom denna konstellation med tätare intervall, under vissa perioder dagligen. Vidare framkom att det i GSS, med utgångspunkt i den samlade lägesbilden, diskuterades scenarier och identifierades mål för olika lägen som kunde inträffa om smittspridningen hade förvärrats. Scenarier och mål hade också tagits upp vid expeditiionschefsmöten och vid allmän

beredning. Vid granskningen fick utskottet från Regeringskansliet en lista med datum (från den 15 mars 2020 till den 17 november 2020) när det hade varit möten där coronastrategin varit föremål för diskussion med de mest berörda statssekreterarna (del 2, s. 618).

Promemorior från Regeringskansliet

Genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på ett antal frågor. Som svar har utskottet fått promemorior som upprättats inom Statsrådsberedningen och Socialdepartementet (bilaga A2.2.2–4).

Krishantering

I svaren anförs att Regeringskansliet stöder regeringen i krishanteringsarbetet. Statsrådsberedningen samordnar Regeringskansliets krishantering. Statsministerns statssekreterare leder krishanteringsarbetet i Regeringskansliet.

Vidare anförs att chefen för varje departement ansvarar för krishanteringsförmågan i departementet. Departementen ansvarar även under en kris för att bereda ärenden inom sina verksamhetsområden och ha kontakt med sina myndigheter.

Av svaren framgår att Regeringskansliets krishanteringsorganisation under coronapandemin har bedrivit sitt arbete enligt tidigare regelbundet övade och beprövade samarbetsformer.

Uppgiften att leda GSS följer direkt av regeringens beslut, och ansvaret för den uppgiften hör inte till något statsråds ansvarsområde. Ansvaret för specifika åtgärder inom ramen för krishanteringen är dock fördelat mellan statsråden.

Inrikesministerns statssekreterare, sedan regeringsskiftet i november 2021 statsministerns statssekreterare, har lett krishanteringsarbetet samt bedömt behovet av samordning i Regeringskansliet och vid behov samman kallat GSS. Chefstjänstemannen för krishantering och kansliet för krishantering har stöttat detta arbete. Kansliet för krishantering har bedrivit kontinuerlig omvärldsbvakning, tagit fram samlad lägesinformation och scenarier samt genomfört övningsaktiviteter för regeringen.

Det framgår också att Statsrådsberedningen och departementen under hanteringen av coronapandemin arbetat enligt ordinarie processer. Detta innebär att departementen bereder ärenden inom sina respektive verksamhetsformer enligt Statsrådsberedningens promemoria Samrådsformer i Regeringskansliet (SB PM 2012:1).

I svaren anförs att krisens förlopp dock har krävt att verksamheten anpassats i flera departement, främst Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet, Socialdepartementet, Finansdepartementet och Utbildningsdepartementet. Kontakterna med myndigheter har ökat liksom informationsutbytet inom ramen för EU-samarbetet och annat internationellt samarbete. I flera departement har ledningsgruppen sammanträtt mer frekvent än tidigare

och i vissa departement har särskilda grupper för hantering av pandemirelaterade frågor inrättats.

Vidare anförs att flera departement till följd av hanteringen av coronapandemin har haft ansträngda personallägen. Det har hanterats genom en omfördelning av Regeringskansliets budgetmedel för att möjliggöra en utökning av personalen i de departement som varit mest berörda. Det har också hanterats genom inlån av personal från mindre belastade departement och från myndigheter. I vissa departement har även de politiska staberna utökats.

Det anförs också att enskilda åtgärder har beretts gemensamt mellan berörda statsråd i enlighet med ovan nämnda promemoria om samrådsformer. Därutöver har statsråd i olika frågor haft direktkontakt med varandra. Det har dock inte inrättats någon särskild grupp för närmast berörda statsråd för information och diskussion i frågor om hanteringen av coronapandemin. Statsråd har vid allmän beredning hållit varandra informerade om coronarelaterade frågor inom sina respektive ansvarsområden. Totalt har hanteringen av coronapandemin och dess effekter diskuterats inom regeringen vid allmän beredning vid drygt 60 tillfällen under 2020 och 2021.

När det gäller GSS anförs att gruppen består av statssekreterare i de departement vars verksamhetsområden berörs av en allvarlig händelse eller en uppkommen situation. Den statssekreterare som leder krishanteringsarbetet bedömer behovet av samordning i Regeringskansliet och kan sammankalla GSS. Gruppen leddes av inrikesministerns statssekreterare fram till regeringsskiftet i november 2021. Sedan regeringsskiftet leds GSS av statsministerns statssekreterare. Under hanteringen av en händelse, särskilt en händelse som innebär krishantering under lång tid, kan olika verksamhetsområden beröras vid olika tidpunkter. Vilka statssekreterare som deltar i GSS kan därför variera. Med hänsyn till pandemins påverkan på samhället har många departements verksamhetsområden berörts och därför har statssekreterare från samtliga departement närvarat vid flera tillfällen. Presschefen i Statsrådsberedningen deltar alltid i GSS.

GSS arbete innefattar samordning av krishanteringsarbetet på strategisk nivå samt diskussion kring hur krishanteringsarbetet ska inriktas på kort, medellång och lång sikt. Vidare inhämtar GSS information om genomfört arbete och aktuella och planerade åtgärder i departementen och förmedlar strategisk inriktning av krishanteringsarbetet tillbaka till departementen. Den som leder GSS förmedlar Regeringskansliets samlade bedömning av läget och behov av regeringsbeslut eller andra åtgärder samt kommunikation till regeringen vid allmän beredning. GSS är inte ett besluts- eller beredningsorgan.

Möten i GSS med anledning av coronapandemin har hållits med olika frekvens sedan den 29 januari 2020. Under vissa perioder har möten i GSS hållits dagligen. Till svaren har bifogats en förteckning över samtliga möten i GSS med anledning av pandemin.

Det anförs att det vid snabba eller komplexa förlopp kan finnas behov av tätare kontakter i GSS mellan de mest berörda statssekreterarna. Under

hanteringen av coronapandemin har inrikesministerns statssekreterare, när denne var ansvarig för krishanteringen, statsministerns statssekreterare, en av socialministerns statssekreterare, en av finansministerns statssekreterare och, under tiden regeringen bestod av Socialdemokraterna och Miljöpartiet, en statssekreterare i Statsrådsberedningens samordningskansli träffats mer frekvent.

Ordföranden för GSS har under coronapandemin vid allmän beredning återkommande informerat om läget och arbetet med anledning av pandemin. Vid några tillfällen har föredragningar även skett av berörda expertmyndigheter, främst Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen. Gruppen har med anledning av pandemin träffats regelbundet sedan slutet av januari 2020. Statssekreterarna har vid behov lämnat information som de fått vid möten i GSS vidare till sina respektive statsråd. För att säkerställa snabb informationsöverföring tillbaka till departementet har sedan 2010 berörda expeditionsschefer närvarat vid möten i GSS. Möten i expeditionsschefskretsen har genomförts inför möten i GSS.

Kansliet för krishantering har under coronapandemin bedrivit sitt arbete enligt sedan tidigare regelbundet övade och beprövade samarbetsformer.

Den 19 mars 2020 beslutade Finansdepartementet om ett uppdrag till länsstyrelserna att regelbundet komma in med underlag med anledning av coronapandemin till Regeringskansliet. Kansliet för krishantering har löpande sammanfattat dessa underlag och distribuerat dem inom Regeringskansliet. Kansliet för krishantering har även distribuerat Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps lägesbild inom Regeringskansliet.

I svaren anförs att chefstjänstemannen för krishantering ansvarar för utveckling, samordning och uppföljning av krishanteringen i Regeringskansliet samt nödvändiga förberedelser för detta. Under chefstjänstemannen finns kansliet för krishantering. Krishanteringsorganisationen i Statsrådsberedningen samordnar krishanteringsarbetet i Regeringskansliet då flera departement berörs. Chefstjänstemannen biträder statsministerns statssekreterare i dennes uppgift att leda GSS arbete. Möten i expeditionsschefskretsen genomförs inför möten i GSS. Dessa möten leds av chefstjänstemannen för krishantering. I chefstjänstemannens ansvar ingår också att se till att Regeringskansliet genomför nödvändiga förberedelser för kommande krishantering. Det kan handla om att tidigt uppmärksamma en situation som kan komma att utvecklas till en kris eller att genomföra utbildningar och övningar för att öka regeringens och Regeringskansliets krishanteringsförmåga. Övningar planeras och genomförs av kansliet för krishantering. Under 2020 och 2021 genomfördes två övningar per år för regeringen när det gäller hanteringen av coronapandemin och parallella händelser.

Sedan den 29 januari 2020 har de lägesbilder som kansliet för krishantering tagit fram spridits till samtliga statsråd. Sedan slutet av mars 2020 har samlad lägesinformation från departementen, myndigheter, länsstyrelser, ambassader och öppna källor skickats skriftligt till samtliga statsråd, som mest flera gånger i veckan.

Krishanteringsrådet sammanträder två gånger per år för en allmän orientering om arbetet inom krisberedskapsområdet. Rådet kan också sammankallas för informationsutbyte och samverkan under allvarliga händelser och kriser. Under 2020 sammanträdde rådet vid sex tillfällen, två ordinarie möten och fyra extrainsatta möten. Under 2021 sammanträdde rådet vid fyra tillfällen, två ordinarie och två extrainsatta möten. I rådet ingår rikspolischefen, överbefälhavaren samt generaldirektörerna för Affärsverket svenska kraftnät, Post- och telestyrelsen, Socialstyrelsen och Strålsäkerhetsmyndigheten. I rådet ingår även en landshövding som företräder länsstyrelserna. Dessutom närvarar företrädare för de berörda myndighetsansvariga departementen. Den statssekreterare som leder krishanteringsrådet kan vid behov adjungera andra ledamöter. Under hanteringen av coronapandemin har generaldirektörerna för Arbetsmiljöverket, Skolverket, Transportstyrelsen och Folkhälsomyndigheten adjungerats fr.o.m. det extrainsatta mötet den 2 mars 2020. Generaldirektören för Trafikverket har adjungerats fr.o.m. det extrainsatta mötet den 20 mars 2020. Till svaren har bifogats en förteckning över samtliga möten i krishanteringsrådet under 2020 och 2021.

Förutom ordföranden för krishanteringsrådet har statssekreterare från berörda departement och vissa expeditionschefer deltagit vid rådets möten. Dessa har säkerställt informationsspridning tillbaka till berörda inom Regeringskansliet. Informationen har vid behov även lämnats till berört statsråd.

Departementen ansvarar även under en kris för att bereda ärenden inom sina verksamhetsområden. Inga särskilda rutiner för dokumentation av beredningsarbetet gäller under en kris.

Dokumentation

Av svaren framgår att två dagordningar har använts vid mötena i GSS. Den ena har använts vid möten med de mest berörda statssekreterarna. Den andra vid övriga möten med GSS. Några mötesprotokoll eller mötesanteckningar från dessa möten finns inte, men kansliet för krishantering har löpande sammanställt information om samtliga möten i GSS som hållits med anledning av pandemin. Av sammanställningen framgår bl.a. när respektive möte hölls och vad som var huvudsakligt fokus vid mötet.

För att säkerställa spårbarhet har kansliet för krishantering löpande fört noteringar över genomfört arbete på kansliet med anledning av pandemin. Dessutom förs kontinuerligt en loggbok inom kansliet över kontakter som tas inom ramen för omvärldsbevakningen. Kansliet har utöver det bl.a. löpande tagit fram underlag i form av lägesbilder och scenarier. Sedan mars 2020 finns en särskild process för gemensamberedda lägesbilder med anledning av pandemin. Under coronahanteringen har månadsvisa sammanställningar gjorts över de regeringsbeslut som har fattats med anledning av arbetet med covid-19.

Från mötena i krishanteringsrådet finns skriftliga kallelser inklusive dagordning, deltagarförteckning samt tjänsteanteckning om genomfört möte och huvudsakligt innehåll.

Vaccination

I svaren anförs att Folkhälsomyndigheten enligt sin instruktion bl.a. ska följa och analysera utvecklingen av smittsamma sjukdomar och skyddet mot dessa nationellt och internationellt, analysera konsekvenserna av denna utveckling för samhället och den enskilde samt utvärdera effekterna av vaccinationer och andra smittskyddsåtgärder inom hälso- och sjukvården och andra berörda samhällssektorer.

Myndighetens grunduppdrag gällande bl.a. vaccination kompletterades den 20 maj 2020 med ett uppdrag att ta fram en nationell plan för vaccination mot covid-19. Av uppdraget framgick att planen skulle innehålla en prioriteringsordning för vaccination och tydlig information för att regioner och kommuner i god tid skulle kunna planera och organisera sin verksamhet för vaccination.

Vidare anförs att åiterrapporteringarna i vissa fall har inneburit att nya uppdrag har lämnats till Folkhälsomyndigheten eller andra myndigheter. Folkhälsomyndighetens redovisning av vilka vaccinvolymer som behövts m.m. har utgjort underlag för regeringens ställningstaganden gällande anslutning till respektive vaccinavtal.

Det anförs också att Folkhälsomyndighetens uppdrag ska ses i ljuset av de ytterligare åtgärder som regeringen vidtagit för att skapa förutsättningar för genomförandet av vaccinationen mot covid-19. Regeringen har föreslagit ändringar i lagen (2012:453) om register över nationella vaccinationsprogram m.m. och beslutat ändringar i tillhörande förordning, tillsatt en utredning om tillgång till vaccin mot covid-19, beslutat att Sverige ska ingå i de EU-gemensamma upphandlingarna av vaccin, utsett en vaccinsamordnare, ingått fem överenskommelser med Sveriges Kommuner och Regioner om vaccinationsarbetet, lämnat uppdrag till bl.a. Läkemedelsverket, Socialstyrelsen och E-hälsomyndigheten samt beslutat om inköp, lån och vidareförmedling av vaccin m.m. Regeringen har även avsatt medel och köpt in vaccin mot covid-19. Folkhälsomyndigheten har tillsammans med vaccinsamordnaren haft veckovisa möten med Regeringskansliet gällande vaccin och vaccination. Frågor om prioritetsordning, dosintervall och vid vilken tidpunkt olika grupper skulle erbjudas vaccination har hanterats av Folkhälsomyndigheten som är expertmyndighet på området.

Utskottet har även fått ta del av olika åiterrapporter från Folkhälso-myndigheten.

Utfrågningar

Elisabeth Backetman

Den 31 mars 2022 genomförde utskottet en utfrågning med den tidigare statssekreteraren Elisabeth Backetman (bilaga B2). Vid utfrågningen anförde Elisabeth Backetman bl.a. följande.

I hennes arbetsuppgifter som statssekreterare vid Justitiedepartementet ingick Regeringskansliets krishantering och samordnings- och utvecklingsfrågor för att förstärka och följa upp samhällets krisberedskap och civilt försvar. I uppgifterna ingick att leda gruppen för strategisk samordning, GSS. I den rollen förmedlade hon till regeringen vid allmän beredning Regeringskansliets samlade bedömning av läget och behov av regeringsbeslut eller andra åtgärder. Till stöd i det arbetet hade hon chefstjänstemannen för krishantering och kansliet för krishantering.

I GSS diskuterades hur krishanteringsarbetet skulle inriktas på kort, medellång och lång sikt samt samlades in information om genomfört arbete och aktuella eller planerade åtgärder i departementen och förmedlades den strategiska inriktningen av krishanteringsarbetet tillbaka till departementen. I GSS arbetade man även med strategin för att hantera pandemin. Det handlade om att utifrån så många olika perspektiv som möjligt belysa den strategiska dimensionen av pandemin och hanteringen av den.

Hon informerade statsrådet Mikael Damberg fortlöpande om arbetet med krishantering i GSS. Det var en uppgift för statssekreterarna som deltog i GSS att föra tillbaka informationen till sina departement. I GSS deltog också expeditionsschefer, vilket var ett sätt att säkerställa att informationen nådde både den politiska nivån och tjänstemannanivån.

Det finns dokumentation från GSS. Krishanteringskansliet gjorde noteringar av vad som var fokus för mötena och huvudpunkterna för diskussionerna. Men det finns inte vad man normalt sett kallar minnesanteckningar eller mötesprotokoll. Det som har varit det allra viktigaste för GSS och som har varit i fokus och som en röd tråd genom hela krishantering har varit att säkerställa att alla departement har en gemensam bild av läget och att det blir grunden mot vilken man sedan kan ha en diskussion om behov av åtgärder eller eventuella regeringsbeslut. Det fanns också annoterade dagordningar. Dessa var ett underlag för den som ledde GSS. Det var förslag på talepunkter för att inleda GSS-mötet och ge en plattform för det aktuella mötet. Sedan var det inte säkert att de annoterade dagordningarna följdes från A till Ö.

Maja Fjaestad

Utskottet genomförde den 7 april 2022 en utfrågning med Maja Fjaestad, statssekreterare vid Socialdepartementet (bilaga B3). Vid utfrågningen anförde Maja Fjaestad bl.a. följande.

Under hela pandemin har hon haft rollen som statssekreterare hos socialministern. I slutet av januari 2020 påbörjades ett intensivt arbete i

departementet för att hantera frågorna kopplade till coronapandemin. Pandemifrågorna hanterades i huvudsak i ordinarie strukturer. Totalt förstärktes departementet under perioden med ett trettiotal medarbetare.

När det gällde vaccinationer var hennes generella uppfattning att vaccination med en tredje dos hade fungerat väl. I Sverige började man vaccinera vid ungefär samma tidpunkt som de flesta andra europeiska länder. I Folkhälsomyndighetens uppdrag från regeringen är det stipulerat att uppdraget ska genomföras i dialog med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), och i uppdraget från regeringen ingår också att man i så god tid som möjligt ska informera regionerna. Maja Fjaestad ansåg att samspelet mellan Folkhälsomyndigheten och regionerna fungerat väl, och hon tycker också att regionerna har skött vaccinationerna väl. Folkhälsomyndigheten och SKR har haft veckovisa avstämningsmöten i planeringssyfte.

Det huvudsakliga krishanteringsarbetet vid Regeringskansliet skedde vid respektive departement. De regeringsbeslut som fattades under den här perioden bereddes på sedvanligt sätt. Det var viktigt med en tät och nära samverkan mellan departementen, inte minst för att åtgärderna skulle komplettera och förstärka varandra. I grund och botten har också respektive departement ansvaret för dialogen med de myndigheter som ligger under departementet. Men samordningen och informationsspridningen till andra departement har varit viktig. Diskussionerna i GSS var ett stöd och spelade en viktig roll för att åstadkomma en sådan samverkan. Dokumentationen av åtgärder som i de flesta fall var regeringsbeslut, finns att tillgå i de ordinarie beredningsprocesserna.

Regeringen har styrt Folkhälsomyndigheten. Däremot har man hela tiden försökt ha respekt för att expertkunskap, smittskyddskompetens och medicinsk kunskap finns hos den myndigheten. Det var viktigt för regeringen och Regeringskansliet att ta del av Folkhälsomyndighetens synpunkter.

Emma Lennartsson

Utskottet genomförde den 7 april 2022 en utfrågning med Emma Lennartsson, statsministerns statssekreterare (bilaga B4). Vid utfrågningen anförde Emma Lennartsson bl.a. följande.

I den tidigare rollen som budgetstatssekreterare deltog hon ofta vid mötena i gruppen för strategisk samordning, GSS. Men mötena leddes då av dåvarande statssekreteraren i Justitiedepartementet, Elisabeth Backteman. Men sedan den nuvarande regeringen tillträdde leder Emma Lennartsson krishanteringsarbetet och därmed också GSS.

Tillgången till information är avgörande för att kunna få fram en bra lägesbild. GSS ber ofta fackdepartementen att ta fram faktauppgifter, kartläggningar eller analyser av en viss fråga. Dessa tas fram antingen direkt av det berörda departementet eller via deras myndigheter. Ofta återrapporteras den här informationen vid ett kommande möte i GSS eller så kompletterar den nästa lägesbild. Inför mötena i GSS genomförs möten i expeditjonschefskretsen, och dessa möten leds av chefstjänstemannen för krishantering. Den

samlade bild av läget som tas fram vid GSS förmedlar i normalfallet Emma Lennartsson i egenskap av ordförande för GSS till regeringen vid allmän beredning. Hon kan också i det sammanhanget ta upp behov av ytterligare åtgärder som har identifierats av GSS.

GSS är inte ett beslutsorgan, och det är heller inte beredningsorgan. Även under en kris är det ansvarigt departement som arbetar fram varje förslag till regeringsbeslut eller andra ställningstaganden från regeringens sida. Och även under en kris är det regeringen som styr riket, och det är regeringen som fattar beslut. Vill man ta del av olika former av underlag för beredningen av enskilda sakfrågor ska man därför vända sig till fackdepartementen, inte till GSS.

Krishanteringsarbetet har dokumenterats. Dels har det funnits en loggbok som krishanteringskansliet har fört, dels har varje möte i GSS dokumenterats i fråga om när det har hållits och vad som har varit huvudsakligt tema.

Coronakommissionen lämnade en rad rekommendationer i sitt slutbetänkande. När det gäller dokumentation menar kommissionen att denna har stor betydelse för uppföljning, utvärdering och lärande när krisen väl är över. Sedan den 28 februari 2022 förs formella minnesanteckningar vid GSS.

Socialminister Lena Hallengren

Utskottet genomförde den 8 april 2022 en utfrågning med socialminister Lena Hallengren (bilaga B5). Vid utfrågningen anförde Lena Hallengren bl.a. följande.

I slutet av januari 2020 påbörjades ett intensivt arbete i Socialdepartementet för att hantera frågor kopplade till coronapandemin. Pandemifrågorna har under hela perioden i huvudsak hanterats i ordinarie strukturer, samtidigt som krisen givetvis har påverkat det dagliga arbetet fundamentalt. Den mest centrala myndigheten under pandemin har sannolikt varit Folkhälsomyndigheten eftersom den är ansvarig för det nationella smittskyddet. Det ansvaret har Folkhälsomyndigheten såväl under normala förhållanden som i kris, enligt ansvarsprincipen. Innan regeringen fattar beslut är det därför naturligt att inhämta synpunkter från Folkhälsomyndigheten liksom från andra berörda myndigheter.

När det gäller vaccinationer anfördes att det på det hela taget genomförts en framgångsrik vaccinationskampanj i Sverige, ett arbete som fortfarande pågår. För bara några veckor sedan genomfördes den nationella vaccinationsveckan, vilket resulterade i att vaccinationerna mot covid-19 ökade med 23 procent i jämförelse med veckan innan. Givet Folkhälsomyndighetens grunduppdrag har myndigheten en central roll i det nationella vaccinationsarbetet. Utöver detta har regeringen lämnat ett flertal myndighetsuppdrag rörande vaccinationerna. Vid sidan av Folkhälsomyndigheten är regionernas arbete avgörande för att vaccinationerna ska kunna genomföras. Lena Hallengrens bild är att vaccinationsarbetet och samarbetet mellan regionerna och Folkhälsomyndigheten har fungerat väl. Det har ingått i Folkhälsomyndighetens uppdrag att den nationella planen för vaccinationerna ska

innehålla tydlig information för att regioner och kommuner ska kunna planera sitt arbete.

Enligt Lena Hallengrens uppfattning var inte regeringen senfärdig i sitt agerande och hon delar inte Coronakommissionens uppfattning om detta.

Det fattas inte beslut på allmän beredning och inte heller i GSS. Det är två forum som finns för att dela information och lägesbilder och för att ha diskussioner i tidiga skeden. Men det leder ofta vidare till att man sedan sätter igång processer på respektive departement. Det är då viktigt att säga att varje enskilt departement är ansvarigt för att dokumentera beredningen av sina beslut. Lena Hallengren var inte ansvarig för GSS och inte heller för hur man väljer att dokumentera i GSS.

Statsrådet Mikael Damberg

Utskottet genomförde den 26 april 2022 en utfrågning med statsrådet Mikael Damberg (bilaga B8). Vid utfrågningen anförde Mikael Damberg bl.a. följande.

Fram till den 30 november 2021 hade Mikael Damberg posten som inrikesminister med ansvar för bl.a. samordningen av samhällets krisberedskap. Inom Regeringskansliet ansvarade hans dåvarande statssekreterare Elisabeth Backteman för ledningen av statssekreterargruppen för strategisk samordning, GSS. Chefstjänstemannen för krishanteringen bistod henne i denna uppgift.

Mikael Damberg uppgav att han som inrikesminister ansvarade enligt statsministerns beslut för samordningen av samhällets krisberedskap, inklusive civilt försvar. Han ansvarade också för bl.a. polisen, Säkerhetspolisen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Han hade inget direkt ansvar för den löpande krishanteringen i Regeringskansliet. Detta ansvarade chefstjänstemannen för krishantering och Mikael Dambergs statssekreterare för.

Mikael Damberg framhöll den snabba uppstarten av krishanteringsarbetet inom Regeringskansliet. Krishanteringsorganisationen har följt utvecklingen av coronaviruset sedan början av januari 2020. I januari 2020 hölls också det första mötet i GSS med anledning av coronaviruset. Även regeringen fick en första information av krishanteringsorganisationen om virusets utbredning den 29 januari 2021. Informationsdelningen inom regeringen och Regeringskansliet med anledning av pandemin har därmed varit omfattande och inleddes även den i ett tidigt skede.

Mikael Damberg framhöll också den dokumentation av krishanteringen som har skett. Regeringen har sedan pandemins början fattat över 1 500 coronarelaterade beslut, och dessa har dokumenterats enligt gängse beredningsrutiner. Kansliet för krishantering tog i början av hanteringen initiativ till att göra en löpande sammanställning över krishanteringen i det som Coronakommissionen har kallat en krisdagbok. Detta gjorde kansliet just i syfte att bidra till spårbarhet till institutionellt minne bl.a. avseende vilka samordningsmöten som hölls och vilka lägesbedömningar som gjordes.

Kansliet för krishantering har även löpande tagit fram gemensamberedda lägesbilder som distribuerats inom Regeringskansliet och scenarier som underlag för diskussion på GSS och allmän beredning.

Mikael Damberg bedömde att GSS svarat mot de behov av en förberedd struktur och av övergripande strategisk samordning under en kris som har identifierats i den utredning som ligger till grund för dagens krishanteringsorganisation. Att berörda statssekreterare träffas regelbundet och att diskussionerna förs utifrån stående dagordningar har bidragit till kontinuitet och struktur. Han bedömde också att mötena i GSS under pandemin har bidragit till att snabba på informationsspridningen inom Regeringskansliet.

GSS består av de mest berörda statssekreterarna i den fråga som då diskuteras. Det betyder att om det är en fråga som diskuteras på GSS är den statssekreteraren med i rummet, och den statssekreteraren tar tillbaka frågan till departementet och informerar även vid behov statsrådet om det är av den större vikten. Expeditionscheferna vid departementen deltar också på mötena och har också en direkt koppling till departementen. Denna viktiga roll, som inte ska underskattas, är att ge lägesbilder inom Regeringskansliet. Dessa lägesbilder delas bland departementen, men föredras också av statssekreteraren på allmänberedning så att hela regeringen får del av lägesbeskrivningarna.

I GSS har man aldrig fört minnesanteckningar. Det är inte så forumet har fungerat – någonsin – sedan organisationsformen började tillämpas i Regeringskansliet. Själva dokumentationen av beslutsärenden sker fortfarande på departementen.

Statsminister Magdalena Andersson

Utskottet genomförde den 29 april 2022 en utfrågning med statsminister Magdalena Andersson (bilaga B10). Vid utfrågningen anförde Magdalena Andersson bl.a. följande.

Regeringen styr riket och är ansvarig för den strategiska krishanteringen på nationell nivå. Under större delen av pandemin var Magdalena Andersson finansminister. Under januari och februari 2020 var den allmänna bedömningen att spridningen av covid-19 skulle få en mycket begränsad effekt på världsekonomin, så inledningsvis gjorde Finansdepartementet, i likhet med andra aktörer, bedömningen att sjukdomen kunde begränsas och att den inte skulle få någon större spridning utanför Kina. Men den fortsatta utvecklingen ledde dock till att regeringen i 2020 års vårproposition bedömde att den ekonomiska aktiviteten i Sverige skulle minska kraftigt 2020. Sveriges exportinriktade industrier väntades drabbas hårt av efterfrågechocken i omvärlden. Den inhemska efterfrågan förväntades samtidigt påverkas i högre utsträckning, både av åtgärder som hade vidtagits för att minska smittspridningen och av frivilliga beteendeförändringar i form av minskad fysisk kontakt.

Inriktningen var att rätt åtgärd skulle sättas in vid rätt tillfälle. Departementet gjorde löpande bedömningar av vilka åtgärder som behövde

vidtas omgående. Parallellt pågick ett arbete för att kunna vidta ytterligare åtgärder på sikt. Man tittade på aktuell statistik, omvärldsbevakning och modellberäkningar. Dessutom undersöktes ekonomiska effekter av omfattande virusutbrott tidigare.

Vidare anförde Magdalena Andersson att för krishantering är tillgången till information central, och förutom den information som löpande förmedlas till departementen orienteras hon regelbundet om utvecklingen av en kris. Dessutom får hela regeringen vid allmänberedningen redogörelser för läget. Om krisen har säkerhetspolitiska aspekter träffas det säkerhetspolitiska rådet under Magdalena Anderssons ledning.

Krishanteringsorganisationen tar fram en samlad lägesbild som gemensambeds med berörda departement. Lägesbilden sammanställs löpande och gör det också möjligt att i efterhand ta del av information som vid varje tidpunkt var tillgänglig för regeringen. Inom krishanteringsorganisationen sammanställs dessutom löpande information om bland annat de samordningsmöten som hålls. Det förs också en loggbok över kriskoordineringscentralens löpande kontakter. Regeringens beslut och andra åtgärder med anledning av en kris dokumenteras dock inte i krishanteringsorganisationen utan i departementen. Det här sker enligt normala rutiner inom ramen för beredning av regeringsärenden. Information om de överväganden och vägval som regeringen gör finns alltså där.

Magdalena Andersson anförde också att det naturligtvis är så att regeringen har det övergripande ansvaret för hanteringen av en kris. Men i Sverige har, om man tittar på just den här krisen, Folkhälsomyndigheten i uppgift att samordna, följa och utveckla smittskyddet på nationell nivå och den tar också initiativ inom sitt ansvarsområde. Det är ett ansvar som man har också under normala omständigheter. Det är klart att när regeringen då fattar beslut i de här frågorna är det naturligt att inhämta synpunkter från Folkhälsomyndigheten men också andra berörda myndigheter. Men med det sagt är det naturligtvis regeringen som styr riket, men när vi gör det vill vi naturligtvis inhämta information från de experter som finns på området. Där har ju Folkhälsomyndigheten varit central.

Utskottets ställningstagande

Inledningsvis kan nämnas att Coronakommissionen har haft i uppdrag att bl.a. utvärdera hur krisorganisationen inom Regeringskansliet fungerat under coronapandemin. Vad kommissionen kommit fram till i denna del redovisas i kommissionens slutbetänkande (SOU 2022:10). Utskottet vill understryka att det i granskningen inte tar ställning till de bedömningar som har gjorts av kommissionen.

Utskottet har i sin granskning av regeringens krishanteringsorganisation under coronapandemin särskilt uppmärksammat den grupp för strategisk samordning (GSS) som finns inom Regeringskansliet. Gruppen består av statssekreterare i de departement vars verksamhetsområden berörs av en

allvarlig händelse eller en uppkommen situation. Fram till den 1 februari 2022 leddes gruppen av en statssekreterare vid Justitiedepartementet, numera leds den av en statssekreterare vid Statsrådsberedningen. Den statssekreterare som leder krishanteringsarbetet bedömer behovet av samordning inom Regeringskansliet och kan sammankalla GSS. Gruppen är inte ett beslutsorgan eller beredningsorgan utan uppgiften är strategisk samordning av Regeringskansliets arbete. Varje departement har ansvar för sin egen krishanteringsorganisation och krisledning. Inom Justitiedepartementet har också funnits kansliet för krishantering, vilket i februari 2022 flyttades till Statsrådsberedningen. Kansliet samordnar, förbereder och tar fram underlag inför möten i GSS. Det utgör en central kontaktpunkt i Regeringskansliet och har en ständigt bemannad omvärldsbevakning som har i uppgift att upptäcka situationer och identifiera risker som kan innebära krishantering. Kansliet följer och analyserar händelser och situationer som har betydelse för Sverige, svenskar och svenska intressen och som kan föranleda krishantering för regeringen och Regeringskansliet. Det tar dagligen fram en omvärldsbevakningsrapport som skickas till berörda inom Regeringskansliet.

Enligt utskottet är ett väl fungerande regeringskansli en viktig förutsättning för att regeringen ska kunna hantera en kris. Vid större händelser och kriser som berör flera departement är det också nödvändigt att det finns en samordnande funktion inom Regeringskansliet. Som framgår ovan har GSS en sådan roll. Granskningen visar också att GSS, med stöd av kansliet för krishantering, har varit central i Regeringskansliets krishantering under pandemin och därmed kunnat bidra till att stärka krishanteringsförmågan. Möten började hållas från slutet av januari 2020, under vissa perioder dagligen. I gruppen diskuterades hur krishanteringsarbetet skulle inriktas på kort, medellång och lång sikt. Information togs in om genomfört arbete och aktuella eller planerade åtgärder i departementen, och tillbaka till departementen förmedlades den strategiska inriktningen av krishanteringsarbetet.

Däremot finner utskottet att det funnits otydligheter när det gäller statsrådets förhållande till särskilt GSS, medan kansliet för krishantering fram till februari 2022 verksamhetsmässigt hörde till inrikesministern. Från Regeringskansliet har anförts att uppgiften att leda GSS följer direkt av regeringens beslut och att ansvaret för den uppgiften följaktligen inte hör till något statsråds ansvarsområde. Givet den betydelse GSS kom att ha inom Regeringskansliet ställer sig utskottet tveksamt till lämpligheten i att den som har lett GSS inte synes ha varit underställd något statsråd vid utförandet av den uppgiften. En sådan ordning riskerar enligt utskottet att leda till ett för stort avstånd mellan GSS och olika statsråd, detta även med beaktande av att frågor som togs vidare från GSS i nästa steg kunde förankras på respektive departement och att regeringen som helhet fick information vid allmän beredning. Sammantaget anser utskottet således att GSS borde haft en tydligare koppling till statsrådsnivån. Det är svårt att se att ansvaret på statsrådsnivå för den samordnande funktionen i Regeringskansliets

krishantering ytterst kan ligga hos något annat statsråd än statsministern. Flytten av ansvaret att leda GSS från inrikesministerns statssekreterare till statsministerns statssekreterare och av kansliet för krishantering från Justitiedepartementet till Statsrådsberedningen kan därför enligt utskottet förväntas ge bättre förutsättningar i detta avseende.

Vidare visar granskningen att den statssekreterare som ledde GSS förmedlade Regeringskansliets samlade bedömning av läget och behovet av regeringsbeslut eller andra åtgärder vid regeringens allmänna beredning. Statsråden har även fått information via sina egna departement. Någon särskild grupp för närmast berörda statsråd har inte inrättats. Utskottet kan notera att det har gjorts tidigare i samband med kris. I förarbetena till regeringsformen pekas också på att ett mer eller mindre fast organiserat samråd kan komma till stånd inom grupper av statsråd, grupper som kan variera med hänsyn till frågornas beskaffenhet (prop. 1973:90 s. 181). Det kan enligt utskottet diskuteras om inrättandet av en grupp för berörda statsråd, motsvarande sammansättningen i GSS, skulle kunnat förbättra förutsättningarna för en samordnad och strategisk hantering av coronapandemin inom själva regeringen.

Utskottet har även granskat förekomsten av dokumentation inom ramen för krishantering. Fram till februari 2022 fördes inte några minnesanteckningar vid mötena i GSS. Vad som fanns var dagordningar för mötena. Kansliet för krishantering har också dokumenterat när mötena i GSS har hållits och vad som varit det huvudsakliga temat för varje möte. Som svar på frågor har i granskningen anförts att regeringens beslut och andra åtgärder med anledning av en kris inte dokumenteras i krishanteringsorganisationen utan i departementen, enligt normala rutiner inom ramen för beredningen av regeringsärenden.

Utskottet anser inte att detta är tillfyllest. Under en kris hanteras ett stort antal frågor, däribland sådana som inte mynnar ut i formella beslut. Exempelvis kan diskussioner i en fråga leda fram till ett ställningstagande att inte vidta någon åtgärd, vilket med de rutiner som gällt under pandemin således inte blir dokumenterat. Utskottet vill här framhålla vad det tidigare uttalat om dokumentation i samband med krishantering, nämligen att dokumentation är värdefull dels internt för att säkerställa att det inte uppstår osäkerhet om vad man kommit fram till vid ett möte och för att snabbt kunna vidareförmedla information från mötet, dels för att i ett senare skede underlätta granskning av händelseförloppet. Rutinen att inte föra minnesanteckningar går tillbaka till 2008 när GSS inrättades. Mot bakgrund av den betydelse GSS kommit att ha i Regeringskansliets krishantering hade det dock funnits skäl att, i enlighet med vad utskottet tidigare uttalat, föra minnesanteckningar vid gruppens möten. Utskottet ser positivt på att det i samband med att statsministerns statssekreterare under början av innevarande år tog över ledningen av GSS infördes som rutin att föra minnesanteckningar vid gruppens möten.

Granskningen ger härutöver inte anledning till något uttalande av utskottet.

2.3 Regeringens agerande i förhållande till Coronakommissionen

Ärendet

Anmälningar

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1112-2021/22), *bilaga A2.3.1*, begärs det att utskottet granskar regeringens och socialminister Lena Hallengrens agerande när det gäller Coronakommissionens begäran att få ta del av efterfrågat underlag.

Anmälaren framhåller att enligt uppgifter i medierna har Coronakommissionen vid kontakter med Regeringskansliet nekats att ta del av underlag som ingår i regeringens pandemihantering. Enligt anmälaren har regeringen till synes medvetet undanhållit viktiga handlingar, och detta agerande innebär att kommissionen inte kunnat genomföra sitt arbete. Dessutom menar anmälaren att regeringen bryter mot sin egen förordning om att myndigheter på begäran från Coronakommissionen ska lämna ut uppgifter.

En granskning av regeringens och socialminister Lena Hallengrens agerande i förhållande till Coronakommissionen begärs även i en annan anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1168-2021/22), *bilaga A2.3.2*.

Enligt anmälaren har det framkommit att regeringen inte lämnat ut material till Coronakommissionen i den utsträckning eller på det sätt som kommissionen begärt. Det rör sig enligt anmälaren om minnesanteckningar, loggböcker och annan dokumentation inom Regeringskansliet med koppling till coronapandemin. Vidare framhåller anmälaren att det har framkommit att det saknas dokumentation från de möten som hållits på högsta nivå i Regeringskansliets krisledning.

Anmälaren menar att det finns anledning för konstitutionsutskottet att granska regeringens agerande i förhållande till Coronakommissionen när det gäller tillgång till det underlag som kommissionen har efterfrågat.

Därutöver är anmälaren kritisk till socialminister Lena Hallengrens förhållningssätt till Coronakommissionen i samband med att kommissionen presenterade sitt andra delbetänkande. I denna del framhåller anmälaren att redan samma dag som kommissionen presenterade sitt delbetänkande med allvarlig kritik inte minst mot regeringens senfärdiga agerande ifrågasatte Lena Hallengren både Coronakommissionens metod och tillvägagångssätt samt uttalade att ”de har fel” och ”inte gjort allt de borde”. I denna del finns det enligt anmälaren anledning för konstitutionsutskottet att granska socialministerns förhållningssätt till Coronakommissionen.

I anmälan begärs även att utskottet ska granska hur dokumentationen av den centrala krisledningen i Regeringskansliet har gått till. Frågor kring sådan dokumentation behandlas i granskningsärende 2.2 om regeringens kris- hanteringsorganisation under coronapandemin.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Socialdepartementet, förvaltningsavdelningen, Finansdepartementet och Statsrådsberedningen, *bilaga A2.3.3–5*.

Utskottet har även hållit utfrågningar med Coronakommissionens ordförande Mats Melin och huvudsekreterare Joakim Sonnegård, tidigare statssekreterare Elisabeth Bäckteman, statssekreterare Emma Lennartsson, socialminister Lena Hallengren, statsrådet Mikael Damberg och statsminister Magdalena Andersson, *bilaga B1–2, B4–5, B8 och B10*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Coronakommissionens uppdrag

Efter överläggningar med riksdagens partier beslutade regeringen den 30 juni 2020 att tillsätta en kommitté, i form av en kommission, med uppdrag att utvärdera regeringens, berörda förvaltningsmyndigheters, regionernas och kommunernas åtgärder för att begränsa spridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19 och spridningens effekter (dir. 2020:74). Av direktiven framgår att kommissionen också skulle göra en internationell jämförelse med relevanta länder av de olika åtgärder som hade vidtagits och åtgärdernas effekter.

Enligt direktiven skulle kommissionen bl.a.

- utvärdera regeringens, berörda förvaltningsmyndigheters, regionernas och kommunernas åtgärder för att hantera virusutbrottet och utbrottets effekter
- utvärdera hur krisorganisationen inom Regeringskansliet, berörda förvaltningsmyndigheter, regioner och kommuner har fungerat under pandemin
- utvärdera hur ansvarsprincipen och det geografiska områdesansvaret har fungerat under krisen
- lämna de förslag på åtgärder som kommissionens iakttagelser ger anledning till.

När det gällde arbetets genomförande skulle kommissionen enligt direktiven bl.a. skaffa sig en helhetsbild av de åtgärder som regeringen, Regeringskansliet och berörda förvaltningsmyndigheter, regioner och kommuner hade vidtagit med anledning av virusutbrottet.

Av direktiven framgår att kommissionens uppdrag skulle slutredovisas senast den 28 februari 2022. En första delredovisning skulle lämnas senast den 30 november 2020 (senare förlängt till den 15 december 2020) och en andra delredovisning senast den 31 oktober 2021.

Till ordförande i kommissionen utsåg regeringen f.d. justitierådet och ordförande i Högsta förvaltningsdomstolen Mats Melin. I kommissionen

ingick även ett antal ledamöter med olika yrkesbakgrund. Ingen av ledamöterna var parlamentariker. Kommissionen biträdades av ett sekretariat.

Kommissionen, som antog namnet Coronakommissionen, överlämnade den 15 december 2020 sitt delbetänkande Äldreomsorgen under pandemin (SOU 2020:80) till socialminister Lena Hallengren. Delbetänkandet handlar om smittspridning inom vård och omsorg om äldre.

Den 29 oktober 2021 överlämnade Coronakommissionen sitt andra delbetänkande Sverige under pandemin (SOU 2021:89) till socialminister Lena Hallengren (se nedan). Delbetänkandet handlar bl.a. om smittspridningen i Sverige, åtgärder för att begränsa smittspridningen och smittspridningen.

Coronakommissionen överlämnade den 25 februari 2022 sitt slutbetänkande Sverige under pandemin (SOU 2022:10) till socialminister Lena Hallengren.

Coronakommissionens andra delbetänkande

Den 29 oktober 2021 överlämnade alltså Coronakommissionen sitt andra delbetänkande till socialminister Lena Hallengren och senare samma dag presenterade kommissionen delbetänkandet vid en presskonferens i riksdagens andrakammarsal.

Coronakommissionen noterade i delbetänkandet att Sverige under våren 2020 valde en annan väg än många andra länder, att det svenska vägvalet byggde på frivillighet och personligt ansvarstagande snarare än mer ingripande åtgärder och att flertalet andra länder i stället använde större mått av nedstängningar eller andra ingripande regleringar. Enligt delbetänkandet avsåg kommissionen att i sitt slutbetänkande återkomma till frågan huruvida det svenska vägvalet var rimligt eller om det hade varit bättre att vidta andra typer av åtgärder för att begränsa spridningen av viruset. I denna del framgår av betänkandet att kommissionen bl.a. behövde få en bättre insikt i vilken information som centrala beslutsfattare hade till stöd för sina bedömningar när det gällde smittskyddsåtgärder under pandemins olika skeden. Dessutom återstod för Coronakommissionen att utreda och bedöma flera andra aspekter av den svenska krishantering. Vidare framhöll Coronakommissionen att med ytterligare underlag kunde kommissionen i sitt slutbetänkande bättre bedöma frågor kring ansvar.

Coronakommissionen framhöll i delbetänkandet att de viktigaste övergripande slutsatserna utifrån den genomförda granskningen var följande (SOU 2021:89 s. 24):

- Sveriges hantering av pandemin har präglats av senfärdighet. De inledande skyddsåtgärderna var otillräckliga för att stoppa eller ens kraftigt begränsa smittspridningen i landet.
- Det svenska vägvalet har betonat smittskyddsåtgärder som bygger på frivillighet och personligt ansvar, snarare än mer ingripande åtgärder.
- Den svenska pandemiberedskapen var undermålig.
- Smittskyddslagstiftningen var och är otillräcklig för att möta ett allvarligt epidemiskt eller pandemiskt utbrott.

- Sveriges smittskydd var och är decentraliserat och fragmenterat på ett sätt som gör det oklart vem som bär ansvaret för helheten när en allvarlig infektionssjukdom drabbar landet.
- Hälso- och sjukvården har med kort varsel kunnat ställa om och skala upp vården av sjuka i covid-19. Det är i stor utsträckning personalens förtjänst. Omställningen har skett till priset av en extrem belastning för de anställda liksom inställd och uppskjuten vård, och Sverige kommer därför att få leva med pandemins konsekvenser under en lång tid framöver.
- Det finns på flera områden en besvärande brist på data som gör det svårare att övervaka pandemin medan den pågår och att fullgott utvärdera pandemihanteringen i efterhand.

Enligt ett pressmeddelande som publicerades på regeringens webbplats den 29 oktober 2021 bjöd socialminister Lena Hallengren in till medietid efter det att Coronakommissionens delbetänkande hade presenterats. Samma dag publicerades i flera medier intervjuer med Lena Hallengren där hon kommenterade Coronakommissionens andra delbetänkande.

Bland annat publicerades en artikel i Svenska Dagbladet med en rubrik som löd: Hallengren: ”Jag håller inte med om kritiken”. I artikeln kommenterade Lena Hallengren kommissionens kritik om att Sverige hade agerat både för långsamt och med för otillräckliga åtgärder i pandemins början. Hon uppgav följande:

Det är kommissionens ord och de har valt dem. Jag kanske inte skulle beskriva det riktigt likadant, men jag ska ta del av deras analys och förstås se till att vi gör det som vi kan i Sverige och från svensk regerings sida så att vi lär av detta och blir bättre rustade för framtiden.

Även i radioprogrammet Studio Ett som sändes i Sveriges radio samma dag hänvisade hon till att det var Coronakommissionen som hade valt att beskriva att Sveriges agerande under pandemin präglats av senfärdighet och att de inledande skyddsåtgärderna varit otillräckliga för att stoppa eller ens kraftigt begränsa smittspridningen i landet och kommit för sent. Lena Hallengren uppgav vidare att hon i detta skede inte ville dra några slutsatser av kommissionens delbetänkande. Hon noterade också att kommissionen ”säger själva att de drar en del slutsatser men sparar mycket till sitt slutbetänkande”.

Enligt en artikel i tidningen Dagens Medicin den 29 oktober 2021 höll Lena Hallengren med Coronakommissionen om att det hade tagit lång tid att komma igång med provtagningen. Hon framhöll att detta är regionernas ansvar och att provtagningen borde ha satts igång tidigare. Däremot delade hon inte kommissionens uppfattning att det hade varit fel av regeringen att ge Socialstyrelsen i uppdrag att säkra tillgången till skyddsutrustning. I denna del uppgav Lena Hallengren att hon ”tycker inte att det var ett felaktigt beslut”.

Medieuppgifter i januari 2022 om underlag till Coronakommissionen

Den 13 januari 2022 publicerade tidningen Dagens Medicin en artikel med rubriken Coronakommissionen nekade ta del av regeringens underlag. Av artikeln framgår att enligt mejlväxling mellan tjänstemän i Regeringskansliet

och Coronakommissionen hade kommissionen för tredje gången begärt att få ta del av underlag om regeringens pandemihantering. Bland annat rörde det sig om minnesanteckningar från möten med de statssekreterare som ingår i en grupp för krishantering, gruppen för strategisk samordning (GSS), inom Regeringskansliet samt loggar och minnesanteckningar från såväl handläggare som chefer som jobbat med krishantering. Enligt artikeln hade företrädare för Regeringskansliet bl.a. svarat att anteckningar inte förs vid möten i GSS samt att enskilda tjänstemäns dagböcker och minnesanteckningar inte är tillgängliga för Regeringskansliet och därmed inte heller för kommissionen. Coronakommissionens sekretariat hade å sin sida i mejlväxlingen med Regeringskansliet framhållit att minnesanteckningar som tjänstemän inom Regeringskansliet för utgör ”en organisk del av beredningsunderlaget som ligger till grund för regeringens beslut och ställningstaganden” och att de därför är uppgifter som Regeringskansliet måste anses förfoga över.

Av artikeln framgår vidare att Coronakommissionen inledningsvis inte hade fått ta del av mejl som skickats mellan bl.a. statssekreterare i Regeringskansliet med motiveringen att den ”interna e-posttrafik som efterfrågas ger varken en rättvisande eller fullständig bild av regeringens och Regeringskansliets pandemihantering och kan inte antas bidra till fullgörandet av utredningsuppdraget”. Enligt artikeln hade Coronakommissionens sekretariat inte godtagit beskedet om efterfrågade mejl och i denna del framhållit att det inte är Regeringskansliets ”sak att avgöra vilket material kommissionen behöver för att fullgöra sitt oberoende granskningsuppdrag eller vilket material som kan ge en rättvisande bild av regeringens och RKs pandemihantering – det är kommissionen som avgör detta”. Därutöver framgår det av artikeln att visst material som hade bedömts innehålla säkerhetsskyddsklassade uppgifter sedermera, efter säkerhetsprövning, hållits tillgängliga för delar av kommissionen.

Den 13 januari 2022 sände programmet Ekot i Sveriges radio en intervju med Coronakommissionens huvudsekreterare som bl.a. uppgav att kommissionen inte hade fått ut anteckningar som tjänstemän gjort under arbetet med pandemihantering i Regeringskansliet, att kommissionen behövde ta del av dessa anteckningar för att kunna få en uppfattning om hur olika beslut vuxit fram och att materialet hade efterfrågats sedan början av december 2021. Huvudsekreteraren uppgav vidare att ”vi är störda och pressade av det faktum att Regeringskansliets agerande har gjort att vi har fått än mindre tid för att fullfölja den uppgift som regeringen har gett kommissionen och de kunde långt tidigare ha flaggat upp för de här problemen”.

Av radioinslaget framgår vidare att företrädare för Regeringskansliet inte ville ställa upp på en intervju och att Regeringskansliet hade översänt ett skriftligt svar. Enligt svaret förde Regeringskansliet löpande en dialog med Coronakommissionen om uppgifter som kommissionen ville ta del av och Regeringskansliet hade återkommande svarat på skriftliga frågor från Coronakommissionen och även försett kommissionen med skriftligt underlag. Vidare

hade Regeringskansliet kontinuerligt översänt sammanställningar över de regeringsbeslut som fattats med anledning av arbetet med covid-19. Därutöver hade kommissionen enligt svaret genomfört flera intervjuer med statsråd, statssekreterare och tjänstemän på olika nivåer inom Regeringskansliet. Coronakommissionen hade även tagit del av handlingar på plats i Regeringskansliets lokaler. När det gällde personliga noteringar som tjänstemän eventuellt kunde ha gjort till stöd för minnet framgår av svaret att det är uppgifter som Regeringskansliet inte förfogar över och att anteckningsböcker m.m. som kommissionen hade bett att få ta del av ”omfattas alltså inte av skyldigheten i förordningen”. Slutligen finns i det skriftliga svaret exempel på handlingar som Coronakommissionen hade fått ta del av och uppgift om att kommissionen inom kort skulle få ta del av intern e-post som hade skickats mellan vissa statssekreterare och presschefen under våren och hösten 2020.

Den 21 januari 2022 publicerade bl.a. SVT Nyheter en artikel om att Regeringskansliet de senaste dagarna hade överlämnat bl.a. sammanställningar från möten i GSS till Coronakommissionen. Kommissionens ordförande hade enligt artikeln i ett mejl till Tidningarnas Telegrambyrå bekräftat att Coronakommissionen tagit emot omfattande dokumentation från Regeringskansliet, att kommissionen höll på att gå igenom materialet och att han i dagsläget inte kunde säga om materialet motsvarade det som efterfrågats av kommissionen.

Socialminister Lena Hallengren var gäst i Ekots lördagsintervju som den 29 januari 2022 sändes i Sveriges radio. I programmet uppgav intervjuaren att Regeringskansliet de senaste dagarna hade lämnat ut sådant material till Coronakommissionen som efterfrågats av kommissionen sedan maj 2021. På frågan varför Coronakommissionen hade haft svårt att få ut materialet uppgav Lena Hallengren att kommissionen kontinuerligt fått ta del av allmänna handlingar, sekretessbelagda handlingar och annat material. Ibland hade Regeringskansliet dock behövt säkerhetsskyddspröva vissa uppgifter. Dessutom hade Coronakommissionen haft möten med företrädare för Regeringskansliet och regeringen och vid dessa möten hade bl.a. olika handlingar och material diskuterats. Samtidigt konstaterade hon att Regeringskansliet och Coronakommissionen inledningsvis hade haft olika uppfattningar om vilka uppgifter som kunde lämnas ut till kommissionen men att hon hoppades att frågan nu var utredd.

Intervjuaren hänvisade bl.a. till Coronakommissionens breda begäran om att få ta del av vissa uppgifter och nämnde vissa typer av handlingar som hade efterfrågats av kommissionen. Lena Hallengren framhöll att Coronakommissionens uppdrag bl.a. är att granska regeringens agerande och att det därför givetvis är viktigt att kommissionen får ta del av efterfrågat material. Hon kunde inte närmare gå in på vilket material som kommissionen inte fått ta del av men hennes bild var att kommissionen löpande hade fått tillgång till väldigt många handlingar och omfattande material. Lena Hallengren uppgav vidare att det inte finns några protokoll från mötena i GSS. Däremot finns det annan dokumentation från mötena, t.ex. lägesbilder, tjänsteanteckningar och

dagordningar och dessa dokument hade kommissionen fått ta del av. Dessutom pågick enligt Lena Hallengren en dialog med Coronakommissionen för att se till att kommissionen får ta del av de handlingar som kommissionen behöver för att kunna utföra sitt uppdrag.

Lena Hallengren fick även frågor om anoterade dagordningar vid möten i GSS. Sådana dagordningar består enligt Lena Hallengren av talepunkter för den personen som är ordföranden vid mötena och innehåller inga uppgifter om vad som diskuteras vid mötena. Gruppen fattar inte heller några beslut.

Svar på skriftliga frågor om Coronakommissionens tillgång till dokument

Den 26 januari 2022 besvarade socialminister Lena Hallengren ett antal skriftliga frågor om Coronakommissionens tillgång till dokument hos Regeringskansliet (fr. 2021/22:782–784, 805, 820 och 821). I svaret anförde Lena Hallengren bl.a. följande:

Det är regeringen som har tillsatt Coronakommissionen för att utvärdera regeringens, myndigheternas, regionernas och kommunernas förmåga att hantera pandemin. Detta för att göra en grundlig analys av händelserna som också kan ligga till grund för beredskapen inför framtida kriser. Det finns ingen anledning att inte redogöra för allt i regeringens agerande och kommissionen ska få tillgång till alla uppgifter som Regeringskansliet förfogar över och som kommissionen kan behöva.

Coronakommissionen har enligt förordningen (2021:400) om skyldighet för myndigheter att lämna uppgifter till Coronakommissionen rätt att få del av uppgifter som kommissionen behöver för att fullgöra sitt utredningsuppdrag. Detta innebär att Coronakommissionen sammantaget redan har fått ta del av ett mycket stort antal uppgifter som finns tillgängliga i Regeringskansliets verksamhet, både allmänna handlingar som är offentliga och uppgifter som förekommer i handlingar som inte är allmänna eller som omfattas av sekretess.

Jag står till Coronakommissionens förfogande för att beskriva hanteringen av de frågor och processer som jag ansvarar för och talar gärna med dem fler gånger. Mina statssekreterare har också tagit initiativ till att träffa kommissionen för att närmare kunna redovisa hur t.ex. processerna i departementet och kontakterna med berörda myndigheter har sett ut. I förra veckan träffade även Coronakommissionen tjänstemän från Regeringskansliet för att reda ut vilka uppgifter Coronakommissionen bedömer att de saknade.

Coronakommissionens slutbetänkande

Den 25 februari 2022 överlämnade alltså Coronakommissionen sitt slutbetänkande Sverige under pandemin (SOU 2022:10) till socialminister Lena Hallengren. I betänkandet behandlar Coronakommissionen bl.a. kontakterna med Regeringskansliet för att få ta del av uppgifter och underlag (s. 48 f. och 676 f.). Enligt Coronakommissionen fördes mot slutet av kommissionens arbete en intensiv och uppmärksam diskussion med företrädare för Regeringskansliet om tillgång till dokumentation för att försöka förstå kansliets och regeringens hantering av pandemin. Det framhålls att från Regeringskansliets sida har Coronakommissionen mötts av invändningar som på intet sätt haft med den pågående pandemihanteringen att göra. Bland annat

har sagts att efterfrågade handlingar inte finns, att Regeringskansliet inte förfogar över dem eller att, såvitt gällde viss e-posttrafik, de "inte kan anses ge en fullständig eller rättvisande bild". Enligt Coronakommissionen borde det länge, åtminstone sedan början av hösten 2021, ha stått klart för Regeringskansliet vilka slags handlingar kommissionen önskade ta del av. Det rörde sig om handlingar som kunde ge Coronakommissionen insikter om hur möjliga beslut och åtgärder under pandemin hade diskuterats i Regeringskansliet och i regeringskretsen liksom om vilka avvägningar som gjorts mellan smittskydd och andra samhällsintressen.

Det framgår av slutbetänkandet att något bistånd från Regeringskansliets sida med att identifiera vilka handlingar i dess förvar som kunde vara av intresse för Coronakommissionen inte lämnades förrän kommissionens mellanhavanden med Regeringskansliet hade kommit till allmän kännedom. Därefter medverkade Regeringskansliet aktivt till att ta fram underlag för kommissionens bedömningar. Samtidigt framhålls att när det gäller tillgång till viss mejlkommunikation ändrade Regeringskansliet sig redan före publiceringen i medierna.

Enligt Coronakommissionen hade den räknat med att få ta del av ett fullständigt underlag senast i december 2021, i god tid före jul- och nyårshelgerna. I stället fick kommissionen successivt ta del av dokumentation under andra halvan av januari 2022. Enligt Coronakommissionen har den inledande oviljan att bistå kommissionen och den sena omvändelsen påverkat arbetet med slutbetänkandet på främst två sätt. För det första har det försenat och försvårat bedömningen av det material Coronakommissionen fått del av. Det har i sin tur inneburit att bedömningen av regeringens och Regeringskansliets hantering som kommissionen haft i uppdrag att göra fått ske under en betydande tidspress, även om kommissionen likväl till slut kunde skapa sig en bild av materialet. För det andra har det inneburit att orimligt mycket tid och uppmärksamhet gått åt till denna sak i ett skede av kommissionens arbete då främst sekretariatets ansträngningar helt borde ha varit inriktade på att färdigställa slutbetänkandet i dess helhet. Samtidigt konstaterar kommissionen att en hel del av det material som efterfrågats troligen inte finns.

Gällande ordning m.m.

Utredningsväsendet

Utredningsväsendet, eller kommittéväsendet, berörs inte särskilt i regeringsformen. Skälet till detta är att utredningsväsendet normalt sett är ett led i beredningen av regeringsärendena, och hur detta ska gå till är en angelägenhet för regeringen. Enligt förarbetena till regeringsformen bör det förhållandet att regeringen är slutligt ansvarig för utformningen av och innebörden av de förslag som läggs fram för riksdagen föra med sig att det ytterst är upp till regeringen att avgöra hur utredningsarbetet bör bedrivas (prop. 1973:90 s. 288). Därför får det anses vara regeringens sak att avgöra sådana frågor som

om en kommitté ska tillsättas med eller utan parlamentariskt inslag och att ange riktlinjer för hur kommitténs arbete ska bedrivas.

Statsrådsberedningen har tagit fram Kommittéhandboken (Ds 2000:1), som innehåller information och riktlinjer för kommittéordförande, särskilda utredare, kommittésekreterare och andra inom kommittéväsendet.

Kommittéer beskrivs i handboken som myndigheter som har bildats tillfälligt för att skaffa underlag för ett politiskt ställningstagande. Det anges vidare att regeringen i direktiven beslutar om de närmare formerna för utredningsarbetet. Som exempel nämns om arbetet ska utföras av en kommitté eller av en särskild utredare och om kommittén ska innehålla parlamentariker eller inte. I direktiven anges också på vilket sätt arbetet ska redovisas, dvs. om uppdraget ska redovisas i ett sammanhang eller genom delrapporter. Därtill kommer att direktiven innehåller en tidsram för arbetet.

När det gäller själva direktiven anges i Kommittéhandboken att innehållet varierar från fall till fall. Ibland är direktiven ganska vida och ger därmed stor frihet åt kommittén (s. 10). I andra fall lägger direktiven snäva band på kommitténs handlingsfrihet. Det anges i handboken att det avgörande här är bl.a. vilka politiska beslut som finns. Det framhålls vidare att ett utredningsuppdrag ibland grundas på ett riksdagsbeslut och att kärnan i direktiven då utgörs av vad riksdagen har sagt i frågan.

I Kommittéhandboken betonas att regeringen har ambitionen att i direktiven klart formulera problem och avgränsa uppdraget. Kommittéerna arbetar normalt ganska självständigt inom ramen för sina direktiv. Det är emellertid angeläget att en kommitté och Regeringskansliet – genom det departement som kommittén är knuten till – håller så god kontakt med varandra att det säkerställs att utredningsarbetet bedrivs i enlighet med regeringens intentioner (s. 9 f.).

Allmänna bestämmelser om kommittéer och särskilda utredare finns i kommittéförordningen (1998:1474). Av 1 § kommittéförordningen framgår att förordningen tillämpas på kommittéer som har tillkallats på grund av ett regeringsbeslut och som har ett utredningsuppdrag. Vad som sägs i förordningen om kommittéer och om ordförande i kommittéer gäller också särskilda utredare, om något annat inte framgår av sammanhanget.

Av 12 kap. 1 § regeringsformen följer att de statliga förvaltningsmyndigheterna i regel lyder under regeringen. Detta gäller även kommittéer och särskilda utredare eftersom de utgör myndigheter. Ett sätt att markera att en kommitté eller en särskild utredare ska ha ställning av myndighet är att i regeringsbeslutet ange att kommittéförordningen är tillämplig på kommitténs eller utredarens verksamhet.

Kommissioner

Allmänt

Vid enstaka tillfällen har regeringen tillsatt vissa extraordinära organ (s.k. undersökningskommissioner, granskningskommissioner eller medborgarkommissioner) med uppdrag att undersöka ett visst händelseförlopp av

särskild betydelse (Hirschfeldt, Undersökningskommissioner – extraordinära inslag i ”the Audit Society”, Festskrift till Lena Marcusson, 2013, s. 155 f.). I uppdraget har i regel ingått att utreda fakta och förlopp samt ansvarsförhållande och andra konsekvenser för framtiden. Sådana kommissioner och andra undersökande utredningar uppträder främst i form av tillfälliga statliga myndigheter under regeringen. Andra former av utredningar är uppdrag till särskilda myndigheter och särskilt tillsatta haverikommissioner eller fast organiserade kommissioner eller inspektioner.

De närmare formerna för arbetet i en statlig kommission framgår av kommissionens direktiv, och kommittéförordningen är tillämplig på kommissionens arbete. Hur arbetet i en kommission ska utföras regleras ytterst av vilka rättsliga befogenheter kommissionen har (Hirschfeldt s. 163). Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) innehåller bestämmelser om undersökningskommissioner. En kommission har i vissa fall getts särskilda undersökningsbefogenheter i lag eller stöd i lag för att hålla vissa uppgifter under sekretess (42 kap. 9 § offentlighets- och sekretesslagen). Av 42 kap. 10 § offentlighets- och sekretesslagen följer att regeringen får meddela föreskrifter om att sekretess, motsvarande den som enligt detta kapitel gäller hos Justitiekanslern, ska gälla i verksamhet som bedrivs av en särskild undersökningskommission som regeringen har tillsatt.

Inhämtande av uppgifter

En av de mer uppmärksammade kommissionerna är 2005 års katastrofkommission. Regeringen beslutade, efter överläggningar med riksdagens partier, i januari 2005 att tillkalla en oberoende kommission med uppgift att bl.a. utvärdera samhällets förmåga att hantera de påfrestningar som naturkatastrofen i Asien hade inneburit och klargöra på vilket sätt de erfarenheterna kunde tas till vara. I december 2005 överlämnade kommissionen sitt betänkande Sverige och tsunamin – granskning och förslag (SOU 2005:104) till ansvarigt statsråd. Kommissionen behandlade bl.a. frågan om inhämtande av uppgifter från myndigheter och tjänstemän (s. 43). I denna del framhöll kommissionen bl.a. följande:

Tidigare fanns i 6 § kommittéförordningen en uttrycklig skyldighet för statliga myndigheter att lämna upplysningar och avge yttranden när en kommitté begärde det. Denna skyldighet ansågs omfatta både muntliga och skriftliga uppgifter. Även om bestämmelsen särskilt tog sikte på själva myndigheten ansågs den omfatta också enskilda befattningshavare hos myndigheten. I den nu gällande kommittéförordningen finns ingen motsvarande bestämmelse. Härav kan dock inte den slutsatsen dras att statliga myndigheter under regeringen och dess befattningshavare numera inte är skyldiga att lämna upplysningar på begäran av en kommitté. Enligt 6 § förvaltningslagen skall myndigheter samverka på så sätt att varje myndighet skall lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. [---] Det torde stå alldeles klart att de statliga myndigheter som en kommitté enligt direktiv av regeringen är satt att granska är skyldiga att medverka genom att lämna upplysningar med mera. Även befattningshavare – åtminstone på viss nivå – hos en sådan myndighet torde vara skyldiga att medverka och med myndighetens

medgivande lämna upplysningar om verksamheten och sina handläggningsåtgärder med mera. Med denna begränsade reglering följer att några möjligheter till förhör eller till tvångsmedel inte finns.

Frågan om vad som åligger en offentlig tjänsteman i förhållande till ovan nämnda 2005 års katastrofkommission behandlades av JO i ett tillsynsärende 2006 (Justitieombudsmännens ämbetsberättelse, redogörelse 2007/08:JO1 s. 244 f. och Hirschfeldt s. 165). I ärendet lämnade JO kritiska uttalanden mot en statssekreterare och uppgav bl.a. följande:

Vad som enligt det nyss sagda har framkommit rörande oklarheter i (N.N.:s) upplysningar inför kommissionen väcker frågan vad som rimligen kan krävas av en offentligt anställd person som lämnar upplysningar av detta slag. Bör denne förbereda sig på något visst sätt exempelvis genom en särskild kontroll av riktigheten av de upplysningar han lämnar, äger han förtiga eller utesluta vissa upplysningar? Svaret synes delvis självklart. Skall ett kommissionsarbete ha någon mening bör kommissionen naturligtvis i all möjlig utsträckning få riktiga upplysningar från dem som frågas ut. Det är också naturligt att i detta avseende ställa särskilda krav på offentligt anställda tjänstemän. Det är mot denna bakgrund jag funnit mig böra ta upp saken till utredning.

Det kan också framhållas att när en särskild kommission tillsätts för att granska myndigheters arbete under ett visst skeende kan det – som i förevarande fall – finnas anledning för JO att avstå från att granska samma händelseförlopp. För att granskningen på medborgarnas uppdrag i en sådan situation inte skall vara mindre effektiv och klargörande än när den sker genom JO:s försorg är det av yttersta vikt att befattningshavare som lämnar uppgifter till en särskild kommission gör det sanningsenligt och så fullständigt som möjligt.

Förordning om skyldighet för myndigheter att lämna uppgifter till Coronakommissionen

Den 27 maj 2021 beslutade regeringen att utfärda förordningen (2021:400) om skyldighet för myndigheter att lämna uppgifter till Coronakommissionen. I 1 § anges att utöver vad som annars följer av lag eller förordning är myndigheter under regeringen skyldiga att lämna uppgifter till kommissionen. Vidare framgår av förordningen att myndigheter under regeringen ska på begäran av Coronakommissionen lämna uppgifter som de förfogar över om kommissionen behöver uppgifterna för att fullgöra sitt utredningsuppdrag (2 §).

Offentlighetsprincipen

Av 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen följer att till främjande av ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande ska var och en ha rätt att ta del av allmänna handlingar.

I 2 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen anges att en handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 9 eller 10 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet. En handling anses enligt 2 kap. 9 § första stycket tryckfrihetsförordningen ha kommit in till en myndighet när den har anlät till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. Enligt 2 kap. 10 § första stycket tryckfrihetsförordningen anses en handling ha upprättats hos en myndighet när den har expedierats. En handling

som inte har expedierats anses upprättad när det ärende som den hänför sig till har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till ett visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt.

Enligt förarbetena till bestämmelsen i tryckfrihetsförordningen intar de statliga kommittéerna i sin utredande verksamhet en så självständig ställning i förhållande till Regeringskansliet att handlingar som utväxlas mellan en kommitté och ett departement i princip blir att anse som allmänna (prop. 1975/76:160 s. 153).

Av 2 kap. 12 § första stycket tryckfrihetsförordningen följer att en minnesanteckning som har gjorts hos en myndighet och som inte har expedierats ska inte heller efter den tidpunkt då den enligt 10 § är att anse som upprättad anses som allmän handling hos myndigheten. Minnesanteckningen anses dock som upprättad om den har tagits om hand för arkivering. Med minnesanteckning avses promemorior och andra uppteckningar eller upptagningar som har kommit till endast för föredragning eller beredning av ett ärende, dock inte till den del de har tillfört ärendet någon sakuppgift.

Utkast eller koncept till en myndighets beslut eller skrivelse och andra därmed jämställda handlingar som inte har expedierats anses inte som allmänna (2 kap. 12 § andra stycket tryckfrihetsförordningen). Handlingen anses dock vara allmän om den tas om hand för arkivering.

Sekretess i Coronakommissionens verksamhet

I 42 kap. 1–4 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns bestämmelser om sekretess i Justitiekanslerns verksamhet. Enligt 42 kap. 10 § får regeringen meddela föreskrifter om att sekretess, motsvarande den som gäller hos Justitiekanslern, ska gälla i verksamhet som bedrivs av en särskild undersökningskommission som regeringen har tillsatt.

Den 17 juni 2021 beslutade regeringen att ändra 11 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) på så sätt att sekretess motsvarande den som enligt bestämmelserna ovan gäller hos Justitiekanslern även skulle gälla i Coronakommissionens verksamhet. Ändringen trädde i kraft den 15 juli 2021.

Rekommendation från Riksarkivet om att öka bevarandet av dokumentation

Riksarkivet har uppmanat aktörer inom offentlig och privat sektor att öka sitt bevarande av handlingar som på olika sätt belyser hur coronapandemin påverkat verksamheten. Dokumentation från den här tiden är enligt Riksarkivet samhällsviktig information som måste tas till vara och bevaras. Detta för att det i framtiden ska gå att få en komplett bild av Sveriges samlade insatser för att möta och hantera krisens inverkan på samhället.

För statliga myndigheter har Riksarkivet tagit fram särskilda rekommendationer om nödvändiga åtgärder. En nödvändig åtgärd kan enligt Riksarkivet vara att ta till vara handlingar som i normalfallet inte blir allmänna handlingar men som i detta läge kan ge information om krisen. Det kan t.ex. handla om

intern kommunikation såsom e-postkorrespondens, minnesanteckningar och information till anställda.

Tidigare granskning

Utskottet granskade våren 2021 socialministerns agerande i förhållande till Coronakommissionen (bet. 2020/21:KU20 s. 398 f.). Det som utskottet hade att granska i ärendet var socialministerns och Regeringskansliets agerande i samband med att Coronakommissionen skulle presentera sitt första delbetänkande.

I sitt ställningstagande konstaterade utskottet inledningsvis att Coronakommissionens uppdrag skilde sig från de kommittéer och särskilda utredare som regeringen regelbundet tillsätter med uppdrag att ta fram fakta, analysera framtagen information och lägga fram förslag. Den hade tillsatts efter överläggningar med riksdagens partier för att bl.a. utvärdera regeringens åtgärder för att begränsa spridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19 och spridningens effekter. Enligt utskottet fick kommissionen anses vara ett sådant extraordinärt organ (s.k. undersökningskommissioner eller granskningskommissioner) som omnämns i litteraturen.

Utskottet framhöll att det är av stor betydelse att värna utredningsväsendets integritet och objektivitet. När det gäller en kommission med uppgift att granska bl.a. regeringens hantering av en viss fråga eller situation ansåg utskottet att det dessutom är angeläget att slå vakt om kommissionens självständighet i förhållande till regeringen. Ett lämpligt sätt att tydliggöra detta förhållande kunde enligt utskottet vara att i kommittédirektiven särskilt lyfta fram att det är fråga om en oberoende kommission. Utskottet framhöll att den omständigheten att en kommission är en tillfällig myndighet under regeringen endast bör ses som en formell inordning i myndighetsorganisationen och för att lösa vissa praktiska arrangemang i utredningsarbetet.

Av granskningen framgick att en tjänsteman i Socialdepartementet hade kontaktat Coronakommissionens sekretariat för att höra om departementet kunde få del av kommissionens delbetänkande i förväg, att socialministern närvarat vid pressträffen om kommissionens delbetänkande och att hon inlett pressträffen med att presentera kommissionens uppdrag och därefter två kommande utredningsuppdrag, bl.a. om en ny äldreomsorgslag.

Utskottet konstaterade att det av granskningen inte framgick att socialministern och Regeringskansliet på något sätt hade försökt påverka innehållet i Coronakommissionens delbetänkande. En fråga var dock enligt utskottet hur avpassade kontakten i förväg och upplägget av pressträffen hade varit givet kommissionens uppdrag och roll. Utskottet noterade att socialministern och Regeringskansliet i granskningen hade gjort jämförelser med sådana kommittéer eller särskilda utredare som regeringen regelbundet tillsätter. Enligt utskottet innebär sådana jämförelser en risk för att den självständighet som kommissioner åtnjuter inte kommer att återspeglas på rätt

sätt vid pressträffar och dylikt. Utskottet underströk vikten av att kontakter, inklusive pressträffar, med kommissioner som Coronakommissionen sköts utifrån ett väl tilltaget respektavstånd, som fullt ut svarar mot den självständighet som kommissioner både bör och ska åtnjuta. Utskottet utgick från att de fortsatta kontakterna med Coronakommissionen skulle komma att vara präglade av ett sådant respektavstånd.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har genom bl.a. skrivelser som sänts till Regeringskansliet begärt svar på ett antal frågor. Som svar överlämnades den 8 mars, den 21 april och den 28 april 2022 fyra promemorior som upprättats inom Socialdepartementet, förvaltningsavdelningen, Finansdepartementet respektive Statsrådsberedningen (bilaga A2.3.3–5).

Kontakter mellan Coronakommissionen och Regeringskansliet

På frågor om vilka kontakter som har varit mellan Coronakommissionen och Regeringskansliet anförs i svarpromemorian från Socialdepartementet att sådana kontakter förekom löpande sedan kommissionen tillsattes i juni 2020 och att när det gällde tillgång till handlingar m.m. skedde merparten av kontakterna med Regeringskansliets kansli för krishantering. Regeringen och Regeringskansliet verkade också på olika sätt för att Coronakommissionen skulle kunna skaffa sig en helhetsbild av åtgärderna med anledning av virusutbrottet.

Kontakterna med Coronakommissionen skedde enligt svarspromemorian på olika sätt. Bland annat försågs kommissionen löpande med sammanställningar över de regeringsbeslut som fattats med anledning av arbetet gällande covid-19. Kansliet för krishantering förde löpande noteringar över genomfört arbete med anledning av pandemin och dessa noteringar fick Coronakommissionen ta del av. Vidare fick kommissionen löpande och i samband med att Regeringskansliet svarade skriftligt på kommissionens frågor ta del av begärt material och materialet lämnades ut av berört departement eller hölls tillgängligt för kommissionen i Regeringskansliets lokaler. Därutöver genomförde Coronakommissionen intervjuer med såväl den dåvarande som den nuvarande statsministern, statsråd, statssekreterare och andra tjänstemän. Regeringskansliet svarade också, enligt önskemål från kommissionen, skriftligt på frågor.

När det gäller frågor kring de uppgifter och underlag som Coronakommissionen efterfrågade framhålls i svarspromemorian att kommissionen fick ta del av ett stort antal uppgifter från Regeringskansliet. Det gällde bl.a.

- sammanställningar över de regeringsbeslut som fattats med anledning av arbetet med covid-19
- sammanfattande tabeller över ekonomiska propositioner med åtgärder med anledning av coronaviruset

- underlag från arbetet med mål och strategi för regeringens hantering av coronapandemin
- underlag från analysarbetet med anledning av utlåtanden från externa experter där fokus för arbetet enligt beställningen var ett positivt och ett negativt scenario för pandemins utveckling
- utvärdering av kansliet för krishanteringens hantering av coronapandemin
- kansliet för krishanteringens loggbok och krisdagbok
- rapporter om smittspridningen från ambassaderna i Rom, Wien och Reykjavik
- grafiska lägesbilder och lägesbilds-pm från januari till april 2020
- planeringsunderlag för sommar och höst 2020
- Powerpointbilder gällande strategiska diskussioner om covid-19 under mars–maj 2020.

Coronakommissionen fick med ett undantag ta del av alla handlingar som kommissionen specifikt efterfrågade.

Begäran den 6 december 2021

Den 6 december 2021 inkom till Regeringskansliet en begäran från kommissionens sekretariat om att få ta del av vissa angivna uppgifter och underlag. Initialt var det två typer av handlingar som kommissionen inte fick ta del av. Det var dels intern e-posttrafik under vissa perioder mellan några statssekreterare samt mellan dessa statssekreterare och presschefen, dels enskilda tjänstemäns anteckningar som gjorts för eget bruk till stöd för minnet. När Coronakommissionen vidhöll sin begäran tillgängliggjorde Regeringskansliet den interna e-posttrafiken för kommissionen. När det gäller enskilda tjänstemäns personliga minnesanteckningar framhålls i svarspromemorian från Socialdepartementet att Regeringskansliet enligt etablerad praxis inte förfogar över sådana anteckningar. Personliga minnesanteckningar kan typiskt sett finnas i anteckningsböcker som tjänstemän löpande antecknar allt möjligt i. Vad som antecknas, i vilken omfattning det antecknas och hur det antecknas varierar självfallet i hög grad. Sådana anteckningar är säkert i många fall inte ens begripliga för andra än den som gjort anteckningen. Eventuella anteckningar som funnits kan dock ha legat till grund för information som lämnats muntligen till kommissionen.

I svarspromemorian framhålls vidare att när det stod klart att Coronakommissionen, utöver enskilda tjänstemäns personliga minnesanteckningar, inte ansåg sig ha fått del av allt material som den behövde för sin granskning, tog Regeringskansliet initiativ till möten med kommissionen. Dessa möten ägde rum i januari 2022 och vid mötena identifierades ytterligare material som Coronakommissionen behövde för sin granskning och som då gjordes tillgängligt för kommissionen. Det rörde sig bl.a. om interna mejl, promemorior och avdömmingar inom ramen för beredningen av olika åtgärder som varit aktuella. Under den aktuella perioden fick kommissionen även ta del av annoterade dagordningar och talepunkter inför möten i GSS och

krishanteringsrådet samt talepunkter inför lägesföredragningar för statsministern och inför allmän beredning. Efter nämnda möten i januari 2022 har Regeringskansliet uppfattat att Coronakommissionen fått det material som den behövde för sin granskning.

Under januari och februari 2022 genomfördes dessutom flera möten mellan Regeringskansliet och Coronakommissionen för att säkerställa att kommissionen hade de uppgifter kommissionen behövde för att slutföra sitt arbete. Bland annat hölls ett möte på initiativ av Socialdepartementet mellan kommissionens ordförande och huvudsekreterare samt socialministerns två statssekreterare. Möten hölls också mellan opolitiska tjänstemän från flera departement och företrädare för kommissionens kansli. Vid dessa möten begärde kommissionen ytterligare material vilket tillgängliggjordes för kommissionen i Regeringskansliets lokaler.

Modeller för smittspridning

Enligt svarspromemorian från Finansdepartementet efterfrågade Coronakommissionen den 7 december 2021 vilka prognoser eller scenarier som Finansdepartementet tagit fram efter diskussion med de externa experter i epidemiologi och virologi som tjänstemän i departementet hade kontakt med. Coronakommissionen begärde också att få ta del av dessa prognoser eller scenarier. Frågan ställdes av Coronakommissionen i samband med en intervju med statsminister Magdalena Andersson i början av december 2021.

Av promemorian framgår vidare att Finansdepartementet den 17 december 2021 uppgav i ett svar till Coronakommissionen att departementet inte tagit fram några särskilda prognoser eller scenarier med anledning av dessa diskussioner. Däremot har departementet löpande tagit fram information och gjort bedömningar av smittspridningen av covid-19 som en del av underlaget för prognoserna för den ekonomiska utvecklingen. Huruvida departementet gjort sådana bedömningar omfattades inte, som det uppfattades, av kommissionens fråga. I departementets svar angavs vidare att prognoserna för den ekonomiska utvecklingen redovisats regelbundet. Bland annat i samband med det stora antalet ekonomiska propositioner som lämnades under 2020 och 2021. Svaret till Coronakommissionen lämnades för den tidigare politiska ledningens räkning.

När det gäller frågan om varför Coronakommissionens begäran om smittspridningsmodeller från Finansdepartementet inte finns med i bifogad sammanställning till tidigare överlämnad svarspromemoria hänvisas i svarspromemorian från Statsrådsberedningen till att i sammanställningen framgår de huvudsakliga kontakterna när det gäller handlingar och uppgifter från Regeringskansliet till Coronakommissionen. Kontakter i anslutning till kommissionens intervjuer finns inte med i sammanställningen. Frågan om vilka prognoser eller scenarier som Finansdepartementet tagit fram efter diskussion med de externa experterna i epidemiologi och virologi som tjänstemän i departementet hade kontakt med var en av flera frågor som ställdes av kommissionen vid en intervju med statsminister Magdalena

Andersson, i egenskap av tidigare finansminister, den 7 december 2021 och som besvarades den 17 december 2021.

Särskild reglering för Coronakommissionen

Vidare anförs i promemorian från Socialdepartementet att i inledningsskedet av kommissionens arbete var Socialdepartementets och Coronakommissionens gemensamma bedömning att det inte behövdes någon särskild reglering för att kommissionen skulle kunna få ta del av de uppgifter som behövdes för granskningsuppdraget. Efter en hemställan från kommissionen den 15 april 2021, som föregicks av en dialog mellan kommissionen och Socialdepartementet, beslutade dock regeringen den 27 maj 2021 förordningen om skyldighet för myndigheter att lämna uppgifter till Coronakommissionen. Denna skyldighet omfattade också Regeringskansliet. Regeringen beslutade även om en ändring i offentlighets- och sekretessförordningen, och ändringen innebar att det infördes en sekretessbrytande bestämmelse för att Coronakommissionen skulle kunna ta del av uppgifter som omfattades av sekretess.

På frågan om Riksarkivets rekommendationer om att öka bevarandet av dokumentation under coronapandemin har inneburit några nya rutiner inom Regeringskansliet framhålls i svarspromemorian från förvaltningsavdelningen att någon motsvarande myndighetsgemensam rekommendation om nya rutiner inte tagits fram inom Regeringskansliet.

Uttalanden av Lena Hallengren

Utskottet har efterfrågat kommentarer på det som anförs i en av anmälningarna om att socialminister Lena Hallengren samma dag som Coronakommissionen presenterade sitt andra delbetänkande ifrågasatte både kommissionens metod och tillvägagångssätt samt uttalade att ”de har fel” och ”inte gjort allt de borde”. Enligt svarspromemorian från Socialdepartementet har de uttalanden som nämns i anmälan inte kunnat verifieras. Det är dock riktigt att Lena Hallengren i samband med att Coronakommissionen presenterade sitt andra delbetänkande gjorde en rad intervjuer där hon bl.a. framhöll att hon inte skulle beskriva regeringens hantering som senfärdig.

Utfrågningar

Mats Melin och Joakim Sonnegård

Utskottet höll den 31 mars 2022 en utfrågning med Mats Melin, ordförande i Coronakommissionen, och Joakim Sonnegård, huvudsekreterare i kommissionen (bilaga B1).

Mats Melin framhöll inledningsvis att det hörde till Coronakommissionens uppgifter att utvärdera regeringens åtgärder för att hantera virusutbrottet och utbrottets effekter samt hur krisorganisationen inom Regeringskansliet fungerat under pandemin. För att kunna fullfölja dessa uppgifter behövde kommissionen dels få klarhet i hur beredningsarbetet inom Regeringskansliet

fungerat, dels få en inblick i vilka överväganden som gjorts under olika kritiska skeden och på vilka grunder man vidtagit åtgärder eller avstått från möjliga åtgärder. För att få fram information höll Coronakommissionen intervjuer med statssekreterare, statsråd och andra centrala befattningshavare i Regeringskansliet samt granskade dokument.

På fråga om vilka kontakter Coronakommissionen inledningsvis hade med Regeringskansliet om bl.a. informationsinsamling uppgav Joakim Sonnégård att kommissionens kansli i september 2020 tog direkta kontakter med tjänstemän i Regeringskansliet men att de efter en propå från expeditionschefen i Socialdepartementet ändrade arbetssättet på så sätt att kontakterna därefter var skriftliga och gick via expeditionschefen vid berört departement.

Arbetet med att mer systematiskt utreda vilka handlingar kommissionen behövde ta del av för sin granskning påbörjades i maj 2021 i samband med ett möte med statssekreterare och tjänstemän i Regeringskansliet. Genom att ställa frågor fick Coronakommissionen börja nysta i vilka handlingar som behövde efterfrågas. Coronakommissionen fick också en hygglig bild av de yttre formerna för beredningsarbetet, när GSS sammanträtt och vid vilka tillfällen pandemifrågor diskuterats vid allmän beredning och föredragits för statsministern. Vidare framkom att det inte fanns några mötesanteckningar från sammanträdena i GSS.

Den 4 juli 2021 begärde Coronakommissionen att få ta del av visst skriftligt material och annat material som kunde vara av betydelse för kommissionens granskning. Förutom det material som överlämnades till Coronakommissionen fick kommissionen även i augusti 2021 ta del av visst material på plats i Regeringskansliets lokaler. Vid denna tidpunkt insåg kommissionen att ytterligare material behövde gås igenom men att denna uppgift måste senareläggas eftersom det andra delbetänkandet behövde färdigställas.

I början av december 2021 höll kommissionen intervjuer med statsråden Mikael Damberg, Lena Hallengren och Magdalena Andersson samt tidigare statsminister Stefan Löfven. Efter dessa intervjuer fanns det enligt Mats Melin fortfarande ett behov för kommissionen att få ta del av ytterligare dokumentation.

Den 6 december 2021 begärde kommissionen att få ta del av bl.a. e-posttrafik mellan några statssekreterare under två kritiska tidsperioder av coronapandemin och personliga minnesanteckningar som statssekreterarna och några andra befattningshavare i Regeringskansliet hade fört under samma period. Eftersom Coronakommissionen inte visste vilken dokumentation som fanns i Regeringskansliet begärde kommissionen även att få ta del av annat material som kunde vara av betydelse för granskningen. När det gällde begärd e-posttrafik och personliga minnesanteckningar var tanken enligt Mats Melin att delar av kommissionens kansli skulle ta del av materialet på plats i Regeringskansliets lokaler måndagen den 20 december 2021. Sent på eftermiddagen fredagen den 17 december 2021 uppgav Regeringskansliet i ett mejl att varken enskilda tjänstemäns personliga minnesanteckningar eller den interna e-posttrafiken skulle tillhandahållas kommissionen. Det uppgavs

senare att Regeringskansliet inte förfogade över de personliga minnesanteckningarna. När det gällde e-posttrafiken var beskedet att den inte gav en fullständig eller rättvisande bild av regeringens och Regeringskansliets pandemihantering. Invändningen rörande e-posttrafiken frånfölls strax efter nyår.

På frågor kring processen att få ut material och ta del av uppgifter från Regeringskansliet uppgav Mats Melin att det gick förtvivlat långsamt att få ut en del uppgifter och att han inte ville spekulera i anledningen till detta. Ett skäl som framfördes i den efterföljande diskussionen var att det hade varit oklart vilka uppgifter som kommissionen egentligen velat ta del av. Mats Melin framhöll i denna del att det var svårt för kommissionen att få en bild av vilka uppgifter av betydelse för granskningen som kunde finnas i Regeringskansliet och att kommissionen därför i åtminstone två framställningar var väldigt tydlig med att efterfråga en beredvillighet från Regeringskansliets sida att bistå med vad som kunde vara av intresse och betydelse för granskningen.

Även Joakim Sonnégård uppgav att han inte ville spekulera i orsakerna till att det gick så förtvivlat långsamt att få ta del av vissa uppgifter. Han framhöll dock att det i efterhand visat sig att kommissionen borde fått ta del av vissa uppgifter i ett tidigare skede. Som exempel nämnde han visst underlag som begärdes ut den 4 juli 2021 och som kommissionen inte fick ta del av förrän i slutet av januari 2022. Enligt Joakim Sonnégård var begäran i juli 2021 så pass tydligt utformad att kommissionen borde fått ta del av det efterfrågade materialet i ett tidigare skede.

Som en jämförelse uppgav Mats Melin att t.ex. Folkhälsomyndigheten var behjälplig med all dokumentation i form av löpande minnesanteckningar, postkommunikation och annat som kommissionen behövde se. Därutöver lämnade Folkhälsomyndigheten på eget initiativ ut mycket information som kommissionen inte efterfrågat men som myndigheten bedömde kunde vara av betydelse för granskningen. Enligt Joakim Sonnégård agerade Regeringskansliet inte på motsvarande sätt.

När det gällde genomförda intervjuer framhöll Mats Melin att kommissionen försökte att ställa så precisa frågor som möjligt och att detaljeringsgraden i vissa svar tydde på att förberedelserna kunde ha varit mer noggranna. Därutöver uppgav Joakim Sonnégård att flera av de intervjuades svar överensstämde i hög grad. Det gällde bl.a. några statssekreterares och tjänstemäns inledningsanföranden och deras svar på i förväg översända skriftliga frågor.

Efter det att Dagens Medicin den 13 januari 2022 publicerade sin artikel kontaktades Mats Melin den 19 januari 2022 av rättschefen vid Statsrådsberedningen som föreslog ett möte för att reda ut vilka uppgifter kommissionen behövde och kunde få tillgång till. Den 21 januari 2022 ägde ett möte rum och därefter fick kommissionen tillgång till bl.a. e-post, loggar, annoterade dagordningar och talepunkter inför lägesorienteringar med statsministern.

På frågan om svårigheten att få ta del av visst material hade påverkat kommissionens arbete uppgav Mats Melin bl.a. att om Coronakommissionen fått tillgång till materialet tidigare – antingen i samband med kommissionens besök i Regeringskansliets lokaler i augusti 2021 eller den 20 december 2021 – hade kommissionen fått mer tid för att värdera innehållet i dokumenten och kunnat föra diskussioner med Regeringskansliet om eventuellt ytterligare material av betydelse för granskningen. Samtidigt trodde han att Coronakommissionen löpande under andra halvan av januari 2022 fått ta del av det material som behövdes för granskningen. Tillgång till ytterligare uppgifter i ett sent skede medförde dock en väldig tidspress för kommissionen och dess sekretariat. Mats Melin uppgav vidare att han inte vågade säga om det alltjämt finns material som kommissionen inte fått ta del av och som kunnat vara av intresse för granskningen. Samtidigt underströk han att det framkommit att en del av det efterfrågade materialet inte kunnat lämnas ut till kommissionen eftersom materialet inte existerat.

När det gällde kommissionens begäran att få ta del av personliga minnesanteckningar uppgav Mats Melin att situationen inte är rättsligt glasklar. Han framhöll bl.a. att anteckningarna gjordes i tjänsten och i brist på andra dokument var dessa anteckningar betydelsefulla. Anledningen till att Coronakommissionen till slut bad att få ta del av dessa anteckningar var enligt Joakim Sonnegård att det inte fördes några minnesanteckningar vid mötena i GSS och att det enligt vissa svar vid intervjuerna verkade som att det fanns någon typ av anteckningar som de intervjuade baserade sina svar på.

Elisabeth Bacteman

Den 31 mars 2022 höll utskottet även en utfrågning med tidigare statssekreterare vid Justitiedepartementet Elisabeth Bacteman (bilaga B2). Under perioden 2019–30 november 2021 var Elisabeth Bacteman statssekreterare åt inrikesminister Mikael Damberg. Vid aktuell tidpunkt hade Justitiedepartementet ansvaret för krishanteringskansliet och ledningen av GSS, och Elisabeth Bacteman hade huvudansvaret för detta arbete.

Enligt Elisabeth Bacteman överlämnades en mängd olika dokument till Coronakommissionen. Som exempel nämnde hon lägesrapporter, annoterade dagordningar samt krishanteringskansliets loggbok och krisdagbok. När det gällde frågor kring inledande kontakter mellan Coronakommissionen och Regeringskansliet, förordningar med anledning av kommissionens arbete och Coronakommissionens begäran att få del av olika uppgifter uppgav Elisabeth Bacteman att hon inte var involverad i dessa delar. Inför Coronakommissionens intervju med henne våren 2021 fick hon hjälp av krishanteringskansliet med att besvara skriftliga frågor som kommissionen översänt i förväg, och vid intervjun höll hon sig i stor utsträckning till det underlaget. Vid tidpunkten för Coronakommissionens begäran att få ta del av bl.a. vissa statssekreterares personliga minnesanteckningar hade Elisabeth Bacteman lämnat uppdraget som statssekreterare och hon tillfrågades inte heller i efterhand om att lämna ut sådana anteckningar.

Emma Lennartsson

Utskottet höll den 7 april 2022 en utfrågning med statsministerns statssekreterare Emma Lennartsson (bilaga B4). Emma Lennartsson är sedan den 30 november 2021 statssekreterare åt statsminister Magdalena Andersson och dessförinnan var hon statssekreterare vid Finansdepartementet med ansvar för budgetfrågor. Sedan december 2021 har Statsrådsberedningen ansvaret för krishanteringskansliet och ledningen av GSS, och Emma Lennartsson har huvudansvaret för detta arbete.

I sin inledning framhöll Emma Lennartsson att Regeringskansliet på olika sätt verkade för att Coronakommissionen skulle få en helhetsbild av regeringens hantering av coronapandemin och dess effekter. Hon redogjorde för vidtagna åtgärder och beslut för att underlätta kommissionens arbete och gav exempel på en rad dokument som kommissionen fick ta del av. Därutöver höll kommissionen intervjuer med statsråd, statssekreterare och tjänstemän i Regeringskansliet och i samband med dessa intervjuer överlämnades en hel del handlingar till kommissionen.

När det gällde frågor om kontakterna mellan Coronakommissionen och Regeringskansliet rörande utlämnande av material uppgav Emma Lennartsson att hon bara kunde redogöra för kontakterna fr.o.m. den 30 november 2021 då hon började sitt arbete som statssekreterare i Statsrådsberedningen. Hon framhöll att Coronakommissionens begäran den 6 december 2021 avsåg en ganska stor mängd handlingar och att Regeringskansliet behövde tid för att ta fram och gå igenom materialet samt göra en prövning av vilket material som kunde lämnas över till kommissionen. Den interna e-posttrafiken som begärdes ut gav inte en rättvisande och fullständig bild och det framfördes till kommissionen. Coronakommissionen vidhöll sin begäran och fick då ta del av materialet. När det gällde utlämnandefrågorna tog tjänstemän fram ett förslag till hantering som stämde av med henne.

I mitten av januari 2022 framkom det att Coronakommissionen ansåg att den inte hade fått ta del av allt material som behövdes för granskningen. Regeringskansliet tog då, både på politisk nivå och på tjänstemannanivå, initiativ till möten med Coronakommissionen, och dessa möten resulterade i att kommissionen fick ta del av ytterligare material. På fråga från statssekreteraren vid Socialdepartementet svarade Coronakommissionens ordförande att kommissionen inte ville ha ytterligare utredningstid för att gå igenom materialet, och efter ett möte med tjänstemän i Regeringskansliet uppgav kommissionen även att den inte önskade ta del av något ytterligare material för sin granskning.

Emma Lennartsson intervjuades av Coronakommissionen vid ett tillfälle. Mötet ägde rum i september 2021. Hon och ytterligare en statssekreterare i Finansdepartementet träffade kommissionen. Inför intervjun hade de fått ett antal skriftliga frågor att besvara. De stämde av de skriftliga frågorna och svaren med varandra och med tjänstemän i Finansdepartementet. De pratade även med varandra inför intervjun. De träffade kommissionen för att prata om Finansdepartementets arbete under coronakrisen. Intervjun handlade endast i

begränsad omfattning om GSS. Enligt Emma Lennartsson kunde Coronakommissionen när det gällde t.ex. GSS ha hållit fler och ytterligare intervjuer med de personer som deltog i GSS:s sammanträden.

På en fråga om gjorda smittspridningsprognoser och Coronakommissionens tillgång till dessa uppgav Emma Lennartsson att det var en annan statssekreterare i Finansdepartementet som ansvarade för den ekonomiska avdelningen som tagit fram prognoserna.

Enligt Emma Lennartsson förs numera på hennes initiativ minnesanteckningar vid GSS:s sammanträden.

Socialminister Lena Hallengren

Den 8 april 2022 höll utskottet en utfrågning med socialminister Lena Hallengren (bilaga B5).

I sin inledning framhöll Lena Hallengren att det var regeringen som tillsatte Coronakommissionen med uppdrag att utvärdera bl.a. regeringens hantering av coronapandemin och att kommissionen fick ta del av en stor mängd uppgifter. Coronakommissionen begärde framför allt dokument och uppgifter som rörde krishanteringskansliet. I de fall begärda dokument och uppgifter hörde till Socialdepartementets ansvarsområden fick kommissionen ta del av dessa.

Lena Hallengren uppgav vidare att det i Regeringskansliet fördes diskussioner om vilket material som kunde vara av intresse för kommissionen att ta del av. Samtidigt försökte varken regeringen eller Regeringskansliet att styra Coronakommissionens arbete genom att tala om för kommissionen hur den skulle arbeta eller vilket material den skulle efterfråga. Coronakommissionen informerades om att all befintlig dokumentation fanns i Regeringskansliet och att dokumentationen kunde begäras ut. Ett utlämnande av dokument underlättades givetvis om det tydligt framgick vad kommissionen efterfrågade. Vidare var det lättare att svara på kommissionens frågor om dessa var konkreta och precisa.

På frågan om Regeringskansliet och regeringen inledningsvis tog kontakt med Coronakommissionen för att beskriva krishanteringsarbetet i Regeringskansliet och tillgängliga dokument och uppgifter för att bl.a. undvika missförstånd framhöll Lena Hallengren att hon inte såg något behov av en sådan kontakt och att det inte heller efterfrågades av kommissionen. Regeringen och Regeringskansliet framhöll dock att de alltid stod till kommissionens förfogande. När det gällde vilken dokumentation och uppgifter som kunde begäras ut uppgav Lena Hallengren att beredningsrutinerna i Regeringskansliet inte kunde vara helt okända för Coronakommissionen och dess kansli. Dessutom hade kommissionen till sitt förfogade ett väl tilltaget kansli och fick de resurser som krävdes för att kunna rekrytera medarbetare. I denna del handlade det förstås också enligt Lena Hallengren om hur kommissionens ordförande valde att rigga dess kansli för att se till att erforderlig kunskap fanns. Vikten av en inledande kontakt mellan Regeringskansliet och en tillsatt

kommission för att undvika missförstånd var dock enligt Lena Hallengren något att ta med sig i framtida krisarbete.

På frågan om hon som chef för det departement som Coronakommissionen var knuten till agerade på medieuppgifterna om att kommissionen bl.a. ansåg att det tog för lång tid att få ut handlingar från Regeringskansliet uppgav Lena Hallengren att hon endast hade dialog med Coronakommissionen i samband med att hon kallades till ett möte och vid överlämnandena av kommissionens betänkanden. Hon framhöll att en kommission måste vara knuten till ett av departementen i Regeringskansliet och att det inte var orimligt att Socialdepartementet som ansvarade för framtagandet av Coronakommissionens direktiv även utsåg kommissionens ledamöter. När det gällde aktuell begäran hanterades den av krishanteringskansliet.

Statsrådet Mikael Damberg

Utskottet höll den 26 april 2022 en utfrågning med statsrådet Mikael Damberg (bilaga B8). Mikael Damberg är sedan den 30 november 2021 finansminister, och under perioden 2019–30 november 2021 var han inrikesminister i Justitiedepartementet.

Mikael Damberg framhöll inledningsvis att Coronakommissionen fick ta del av en omfattande mängd handlingar och att den, med undantag för tjänstemäns personliga minnesanteckningar, fick ta del av samtliga handlingar som den specifikt efterfrågade. Därutöver intervjuade Coronakommissionen statsråd, statssekreterare och tjänstemän vid Regeringskansliet, och vid flera tillfällen lämnades svar på skriftliga frågor. Tjänstemän i Regeringskansliet tog kontinuerligt fram och bistod Coronakommissionen med ett omfattande material som kommissionen begärde att få ta del av och detta arbete präglades inte av senfärdighet. I detta arbete behövde det ibland göras sekretessbedömningar.

Enligt Mikael Damberg fick Coronakommissionen ta del av allt efterfrågat material som hörde till Justitiedepartementets ansvarsområden. När Mikael Damberg var inrikesminister ansvarade han för samordningen av samhällets krisberedskap, inklusive civilt försvar samt för bl.a. polisen, Säpo och MSB. Däremot hade han inget direkt ansvar för den löpande krishanteringen i Regeringskansliet utan denna del ansvarade cheftjänstemannen för krishanteringskansliet och Mikael Dambergs dåvarande statssekreterare Elisabeth Backteman för. Han höll sig dock uppdaterad och fick löpande information om krishanteringen i Regeringskansliet. Som ansvarigt statsråd i Justitiedepartementet deltog han inte i något formellt beslut om utlämnande av handlingar utan enligt praxis i Regeringskansliet hanterades frågan på tjänstemannanivå. Vid ett tillfälle i augusti 2021 informerades han om att Regeringskansliet bestämt att överlämna ett omfattande underlag till Coronakommissionen trots att underlaget inte specifikt efterfrågats. Han tyckte att det var en positiv återrapport. När det gällde Coronakommissionens begäran i december 2021 om att få ta del av material och som uppmärksammades medialt uppgav Mikael Damberg att han vid aktuell tidpunkt inte

längre var statsråd i Justitiedepartementet och att ansvaret för krishanteringen hade flyttats till Statsrådsberedningen.

När det gällde frågor kring smittspridningsprognoser som tagits fram i Finansdepartementet samt information om dessa och utlämnande av dem till Coronakommissionen hänvisade Mikael Damberg till att han vid aktuell tidpunkt inte var finansminister och att han endast kunde redogöra för departementets arbete med ekonomiska prognoser och hur dessa publiceras.

På frågan om han som inrikesminister eller någon annan i Justitiedepartementet tog kontakt med Coronakommissionen för att utreda eventuella missförstånd om vilka handlingar som fanns rörande t.ex. GSS hänvisade Mikael Damberg till att det var Socialdepartementet som tillsatte Coronakommissionen och hade dialog med kommissionen när det gällde t.ex. tillsättandet, uppdraget och förordningsändringar. Dessutom blev det ju en diskussion och möten i januari 2022 när kommissionen framhöll att den inte fick ut efterfrågade handlingar.

Statsminister Magdalena Andersson

Den 29 april 2022 höll utskottet en utfrågning med statsminister Magdalena Andersson (bilaga B10). Den 30 november 2021 utsågs Magdalena Andersson till statsminister och dessförinnan var hon finansminister.

I sin inledning framhöll Magdalena Andersson att Coronakommissionen tillsattes för att utvärdera bl.a. regeringens åtgärder för att begränsa smittspridningen och dess effekter och att regeringen och Regeringskansliet på olika sätt verkade för att kommissionen skulle ha goda förutsättningar för att utföra sitt uppdrag. För att säkerställa att kommissionen fick de uppgifter som den behövde för sin granskning beslutade regeringen om en ny förordning och en förordningsändring. Enligt den nya förordningen skulle en myndighet överlämna de uppgifter som den förfogade över till Coronakommissionen om kommissionen behövde uppgifterna för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Det innebar alltså att det skulle göras en värdering av om uppgifterna behövdes för att kommissionen skulle kunna fullgöra sitt uppdrag. Coronakommissionen fick vidare ta del av en stor mängd handlingar och uppgifter. Enligt Magdalena Andersson fick kommissionen ta del av allt material som den efterfrågade och som Regeringskansliet förfogade över. Personliga minnesanteckningar lämnades inte ut till Coronakommissionen eftersom Regeringskansliet inte förfogar över sådana anteckningar.

Enligt Magdalena Andersson tog hon, som statsminister, initiativ till att flytta krishanteringsorganisationen från Justitiedepartementet till Statsrådsberedningen. Hon beslutade även att GSS skulle ledas av hennes statssekreterare. Den formella flytten av krishanteringskansliet ägde rum den 1 februari 2022. Magdalena Andersson framhöll vidare att som statsminister och chef för Regeringskansliet har hon det övergripande ansvaret för Regeringskansliets organisation och dess krishanteringsarbete.

När Magdalena Andersson hade tillträtt som statsminister uppkom en diskussion mellan Regeringskansliet och Coronakommissionen om material

som kommissionen ville ta del av för sin granskning. Den 6 december 2021 begärde kommissionen bl.a. att få ta del av vissa uppgifter på plats i Regeringskansliets lokaler den 20 december 2021. Den interna e-posttrafiken som begärdes ut gav inte en rättvisande och fullständig bild, och det framfördes till kommissionen. Coronakommissionen vidhöll sin begäran och fick då ta del av materialet. Den interna e-posttrafiken begärdes ut av Coronakommissionen i ett sent skede av utredningstiden och det tog tid att ta fram materialet. När det gällde utlämnandefrågorna tog tjänstemän fram ett förslag till hantering som stämde av med Magdalena Anderssons statssekreterare som i sin tur löpande informerade henne om händelseutvecklingen.

I sin tidigare roll som finansminister intervjuades Magdalena Andersson av kommissionen i början av december 2021, och hon redogjorde då för de åtgärder som vidtagits för att begränsa pandemins effekter på Sveriges ekonomi. Inför intervjun svarade hon också skriftligt på frågor från kommissionen.

Utskottets ställningstagande

Huvudfrågan i granskningen är hur regeringen och Regeringskansliet har agerat gentemot Coronakommissionen. En central del i granskningen är de kontakter som har varit mellan kommissionen och Regeringskansliet när det gäller Coronakommissionens tillgång till de handlingar och uppgifter inom Regeringskansliet, som kommissionen ansett sig behöva.

Som utskottet tidigare konstaterat har Coronakommissionens uppdrag skilt sig från de kommittéer och särskilda utredare som regeringen regelbundet tillsätter med uppdrag att ta fram fakta, analysera framtagen information och lägga fram förslag. Kommissionen tillsattes efter överläggningar med riksdagens partier för att bl.a. utvärdera regeringens åtgärder för att begränsa spridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19 och spridningens effekter. Den skulle även utvärdera hur krisorganisationen inom Regeringskansliet fungerat under pandemin.

Utifrån en undersökningskommissions roll och uppdrag vill utskottet inledningsvis framhålla betydelsen av att värna kommissionens integritet och objektivitet samt att i olika sammanhang slå vakt om dess självständighet i förhållande till regeringen och Regeringskansliet. De närmare formerna för arbetet i en undersökningskommission framgår av dess direktiv, och hur arbetet ska utföras regleras ytterst av vilka rättsliga befogenheter kommissionen har.

Enligt Coronakommissionens direktiv var regeringens uppdrag till kommissionen bl.a. att skaffa sig en helhetsbild av de åtgärder som regeringen och Regeringskansliet vidtagit med anledning av virusutbrottet. För att kommissionen skulle kunna fullgöra sitt utredningsuppdrag beslutade regeringen vidare om en ändring i offentlighets- och sekretessförordningen och om en ny förordning om skyldighet för myndigheter under regeringen inklusive Regeringskansliet att lämna uppgifter till Coronakommissionen.

Av granskningen framgår att Coronakommissionen och Regeringskansliet har haft olika uppfattningar om kommissionens tillgång till uppgifter och relevansen av dessa för kommissionens arbete. Enligt Coronakommissionen var det svårt att få en bild av vilka uppgifter av betydelse för granskningen som kunde finnas i Regeringskansliet. Kommissionen begärde därför att få ta del av uppgifter som kunde vara av betydelse för granskningen, men något bistånd från Regeringskansliets sida med att identifiera vilka handlingar och uppgifter som kunde vara av intresse för granskningen lämnades enligt Coronakommissionen inte förrän i samband med att medier i januari 2022 uppmärksammade att Regeringskansliet inte lämnade ut allt begärt material till kommissionen. Även när det gällde intervjuer med statsråd, statssekreterare och tjänstemän i Regeringskansliet menade kommissionen att de upplysningar som lämnades var knapphändiga. Regeringskansliet å sin sida menade att Coronakommissionen fick ta del av alla uppgifter som den efterfrågade och som Regeringskansliet förfogade över. Dessutom svarade statsråd, statssekreterare och tjänstemän i Regeringskansliet skriftligen och muntligen på Coronakommissionens frågor. När det stod klart för Regeringskansliet att kommissionen ansåg att den inte hade fått ta del av allt material som den behövde för sin granskning hölls möten för att reda ut vilka uppgifter Coronakommissionen saknade, och därefter fick kommissionen ta del av ytterligare uppgifter. Av granskningen framgår vidare att det dessförinnan inte förekom några närmare kontakter mellan Regeringskansliet och Coronakommissionen om kommissionens uppdrag och arbetets genomförande.

När en kommission tillsätts med uppdrag att granska regeringens och Regeringskansliets agerande är det givetvis viktigt att kommissionen ges goda förutsättningar för att i praktiken kunna genomföra sitt uppdrag. Även om en undersökningskommission givetvis har att arbeta självständigt inom ramen för sina direktiv vill utskottet understryka vikten av att Regeringskansliet och kommissionen har kontakt med varandra för att på så sätt säkerställa att kommissionen kan fullfölja sitt uppdrag; ett särskilt, övergripande ansvar åvilar här det departement som kommissionen är knuten till. Inom Regeringskansliet finns rimligen redan på förhand en förståelse av vilka slags handlingar och uppgifter som kan vara av intresse för en kommission med uppdraget att utvärdera regeringens och Regeringskansliets agerande i en viss fråga eller under en viss period. Det bör då vara en självklarhet för Regeringskansliet att verka för att kommissionen ska kunna ta del av dessa handlingar och uppgifter. Utskottet kan notera att Regeringskansliet på olika sätt har bidragit med underlag till kommissionen, men av granskningen framkommer att detta likväl inte skett i tillräcklig utsträckning. Regeringskansliet hade kunnat bistå kommissionen mer aktivt med att försöka identifiera uppgifter som kunde tänkas vara av intresse och på så vis underlättat för kommissionen i dess arbete. Genom tidiga kontakter mellan Regeringskansliet och Coronakommissionen om bl.a. krisorganisationen inom Regeringskansliet och befintlig dokumentation hade även missförstånd och oklarheter i samband med kommissionens förfrågningar i juli och december 2021 delvis kunnat

undvikas. Kontakter för att på detta sätt bistå Coronakommissionen måste givetvis kunna tas utan att kommissionens självständighet och oberoende träds för när. Med inledande och fortlöpande kontakter mellan Regeringskansliet och Coronakommissionen hade möjligen även tidspressen i slutet av utredningstiden kunnat undvikas.

Sammantaget anser utskottet att Regeringskansliet i större utsträckning borde ha bistått Coronakommissionen för att underlätta genomlysningen av regeringens och Regeringskansliets arbete under pandemin, i enlighet med kommissionens direktiv och ovan nämnda förordningar. Utifrån kommissionens uppdrag borde Regeringskansliet således ha varit mer behjälpligt med att identifiera olika slags skriftliga uppgifter som Regeringskansliet förfogade över och som kommissionen kunde ta del av. Utskottet vill även peka på möjligheten att muntligen förse kommissionen med uppgifter som inte är tillgängliga i skriftlig form. Slutligen vill utskottet understryka att det måste vara upp till en undersökningskommission själv att bedöma huruvida de uppgifter som Regeringskansliet förfogar över behövs för att kommissionen ska kunna fullgöra sitt utredningsuppdrag. Detta utesluter givetvis inte att Regeringskansliet i samband med att kommissionen får ta del av uppgifter lämnar sin uppfattning om uppgifternas värde för kommissionens granskning.

Slutligen noterar utskottet att de kontakter som varit mellan Coronakommissionen och Regeringskansliet om Finansdepartementets smittspridningsprognoser inte har redovisats i Regeringskansliets svar på frågor från utskottet. Som svar på en kompletterande fråga från utskottet har hänvisats till att kontakter i anslutning till kommissionens intervjuer inte fanns med i den sammanställning över de huvudsakliga kontakterna som tidigare getts in till utskottet. Som tidigare uttalats av utskottet är det viktigt att uppgifter som lämnas till utskottet är riktiga, att de ger en rättvisande bild av det som granskas och att inte väsentliga fakta utelämnas. Enligt utskottet borde det redan inledningsvis i granskningen ha framkommit att Coronakommissionen frågat efter smittspridningsprognoserna och då fått till svar att det inte fanns några sådana mer än de som redan var publicerade.

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

2.4 Beslut om utökad mellanlagring av använt kärnbränsle

Ärendet

Anmälningar

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2564-2020/21), *bilaga A2.4.1*, begärs det att utskottet granskar regeringens och i synnerhet dåvarande miljö- och klimatminister Per Bolunds hantering av Svensk Kärnbränslehantering

AB:s ansökningar om tillstånd till anläggningar för slutförvaring av använt kärnbränsle.

Anmälaren framhåller att synen på kärnkraften som energislag är en politisk fråga som ligger utanför konstitutionsutskottets beredningsområde. Däremot har utskottet vid flera tillfällen granskat om regeringens beredning av ett enskilt ärende har varit oacceptabelt långsam. Anmälaren anser att konstitutionsutskottet bör granska om dåvarande miljö- och klimatminister Per Bolund kan anses ha haft politiska motiv för att först dröja med att lägga fram ärendena för beslut och för att sedan inte lägga fram dem i sin helhet. Det bör vidare utredas om Per Bolund därmed avsiktligt har bidragit till att en verksamhet som är mycket viktig för samhället påverkats negativt. Även regeringens beredning, särskilt av den promemoria som låg till grund för regeringens delbeslut i augusti 2021 och av remissynpunkterna på densamma, bör enligt anmälaren ingå i granskningen.

En granskning av regeringens och i synnerhet dåvarande miljö- och klimatminister Per Bolunds hantering av ovannämnda ansökningar begärs även i en annan anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2566-2020/21), *bilaga A2.4.2*.

Enligt anmälaren har ärendena i stort sett varit klara för slutliga avgöranden sedan förra mandatperioden. Regeringens delbeslut är enligt anmälaren ett svek mot de berörda kommunerna. Dessutom tangerar regeringens handläggning av ärendena vad som är en ändamålsenlig och rimlig miljöprövning enligt miljöbalken. I denna del hänvisar anmälaren till den praxis om en samlad prövning som har utvecklats av Högsta domstolen och Mark- och miljööverdomstolen.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Miljödepartementet, *bilaga A2.4.3–5*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Inledning

Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB) ägs gemensamt av kärnkraftsbolagen och SKB:s uppdrag är att ta hand om allt radioaktivt avfall från de svenska kärnkraftverken.

I mars 2011 lämnade SKB in tre ansökningar om tillstånd till befintliga och planerade anläggningar i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle. En av ansökningarna lämnades in till mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt och gällde tillstånd enligt miljöbalken. De två andra ansökningarna lämnades in till Strålsäkerhetsmyndigheten och gällde tillstånd enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen). Ansökningarna omfattade två planerade anläggningar, en integrerad

mellanlagrings- och inkapslingsanläggning i Oskarshamns kommun och en anläggning för slutförvar i Forsmark i Östhammars kommun. Utöver verksamhet i de två planerade anläggningarna omfattade ansökningarna även tillstånd att i den befintliga anläggningen för centralt mellanlager för använt kärnbränsle (Clab) i Oskarshamns kommun lagra, hantera och bearbeta kärnämne och kärnavfall. Den planerade anläggningsdelen för inkapsling ska enligt ansökningarna uppföras vid Clab, och därefter ska Clab och inkapslingsdelen drivas som en integrerad anläggning, centralt mellanlager och anläggning för inkapsling (Clink).

Av ansökningarna framgår att det använda kärnbränslet ska tas om hand enligt den s.k. KBS-3-metoden. Metoden bygger på att tre skyddsbarriärer ska förhindra att strålning från kärnavfallet når geosfären. De tre barriärerna är kopparkapslar, bentonitlera och urberget.

Mark- och miljödomstolen och Strålsäkerhetsmyndigheten beredde ansökningarna och den 23 januari 2018 överlämnade de ärendena med var sitt yttrande till regeringen för avgörande. Ansökningarna delades upp i två regeringsärenden och handlades inom Miljödepartementet.¹

Den 26 augusti 2021 beslutade regeringen genom två delbeslut att tillåta lagring, hantering och bearbetning av kärnämne och kärnavfall vid Clab samt att ge SKB tillstånd till utökad verksamhet i Clab, *bilaga A2.4.6–7*. Handläggningen av de två regeringsärendena och delbesluten beskrivs närmare i nästa avsnitt.

Regeringen beslutade den 27 januari 2022 att tillåta slutförvaret för använt kärnbränsle i Forsmark. Vidare beslutade regeringen att tillåta den inkapslingsanläggning som behövs för att hantera det använda kärnbränslet i Oskarshamns kommun. I tillståndet enligt kärntekniklagen ställde regeringen ett s.k. allmänt villkor om att anläggningen ska uppföras, innehas och drivas i huvudsaklig överensstämmelse med ansökan. Regeringen villkorade också beslutet på så sätt att KBS-3-metoden ska tillämpas och att det ska ske en stegvis prövning av utbyggnaden. I beslutet om tillåtlighet enligt miljöbalken ställde regeringen ett villkor om att SKB ska hålla årliga möten med Oskarshamns kommun, Östhammars kommun, myndigheter och miljöorganisationer för att informera och ge fortsatt möjlighet till delaktighet. Med de båda besluten i januari 2022 är ärendena avslutade.

Regeringsärenden om tillstånd enligt miljöbalken (M2018/00217/Me) och om tillstånd enligt kärntekniklagen (M2018/00221/Ke)

De aktuella granskningsanmälningarna avser regeringens hantering av SKB:s ansökningar om tillstånd t.o.m. regeringens delbeslut i augusti 2021.

Som har redovisats ovan beredde mark- och miljödomstolen SKB:s ansökan om tillstånd enligt miljöbalken och den 23 januari 2018 överlämnade domstolen ärendet tillsammans med ett yttrande till regeringen för avgörande.

¹ Namnet på departementet var tidigare Miljö- och energidepartementet, men under 2019 bytte departementet namn till Miljödepartementet och energifrågorna flyttades till Infrastrukturdepartementet. I ärendet används konsekvent endast Miljödepartementet.

I yttrandet gjorde domstolen bedömningen att verksamheten är tillåtlig om SKB redovisar underlag som visar att anläggningen för slutförvar på lång sikt uppfyller miljöbalkens krav trots de osäkerheter som kvarstår om hur kapselns skyddsförmåga påverkas av vissa angivna omständigheter. Vidare behövde det enligt domstolen klargöras vem som har ansvar enligt miljöbalken för anläggningen för slutförvar på lång sikt. I fråga om den del av ansökan som rör Clab och Clink ansåg domstolen att verksamheten kunde tillåtas.

Ansökan om tillstånd enligt miljöbalken hanterades i regeringsärende M2018/00217/Me.

Strålsäkerhetsmyndigheten beredde SKB:s ansökningar om tillstånd enligt kärntekniklagen och den 23 januari 2018 överlämnade myndigheten ärendet tillsammans med ett yttrande till regeringen för avgörande. I yttrandet tillstyrkte myndigheten att SKB ges tillstånd till en inkapslingsanläggning i Oskarshamns kommun och en anläggning för slutförvar i Forsmark under förutsättning av en stegvis prövning, dvs. att villkor ställs på prövning av uppdaterade säkerhetsredovisningar inför uppförande, provdrift och rutinmässig drift. I fråga om den del som rör Clab tillstyrkte Strålsäkerhetsmyndigheten att tillstånd ges att fortsatt inneha och driva befintligt mellanlager för använt kärnbränsle, och där fortsatt inneha, lagra, hantera och bearbeta kärnämne (huvudsakligen bestående av använt kärnbränsle) och kärnavfall (exempelvis konstruktionsmaterial i bränsleelementen och förbrukade hårdkomponenter), varvid den lagrade mängden använt kärnbränsle vid ett och samma tillfälle får uppgå till högst 11 000 ton. Strålsäkerhetsmyndigheten bedömde vidare att den upprättade miljökonsekvensbeskrivningen kunde godkännas. Förutom sitt yttrande överlämnade myndigheten även bl.a. en sammanfattande rapport över sin granskning av de två ansökningarna och fyra granskningsrapporter.

Ansökan om tillstånd enligt kärntekniklagen hanterades i regeringsärende M2018/00221/Ke.

En översiktlig genomgång har gjorts av akterna i de två regeringsärendena. Genomgången avser perioden den 23 januari 2018–26 augusti 2021. Även om ansökningarna delades upp i två regeringsärenden handlades och bereddes de i stora delar gemensamt.

Nedan följer en redogörelse för vidtagna handläggnings- och beredningsåtgärder. Det finns även en närmare redogörelse för regeringens delbeslut:

- I båda ärendena tog Miljödepartementet under perioden februari 2018–augusti 2021 emot en rad skrivelser från myndigheter, miljöorganisationer, forskare, berörda kommuner och enskilda. Dessutom förekom under handläggningstiden möten mellan tjänstemän vid departementet och företrädare för SKB, Strålsäkerhetsmyndigheten, ett par miljöorganisationer, Kärnkraftskommunernas samarbetsorgan (KSO), Kungliga Tekniska högskolan, Östhammars kommun och Kärnavfallsrådet. Vidare förekom under hela handläggningsperioden skriftväxling mellan departementet och

Strålsäkerhetsmyndigheten, SKB, Oskarshamns kommun och Östhammars kommun.

- Den 1 juni 2018 gav departementet SKB tillfälle att senast den 7 januari 2019 komma in med kompletteringar i båda ärendena. När det gällde ärendet om tillstånd enligt miljöbalken skulle bolaget komplettera ärendet i enlighet med de brister som mark- och miljödomstolen hade identifierat i sitt yttrande samt föreslå särskilda villkor enligt 17 kap. 7 § miljöbalken för att tillgodose allmänna intressen. I ärendet om tillstånd enligt kärntekniklagen gavs SKB tillfälle att yttra sig över vad som hade framförts i Strålsäkerhetsmyndighetens yttrande till regeringen i ärendet samt över mark- och miljödomstolens yttrande i miljöbalksärendet, i de delar som hade relevans för ärendet enligt kärntekniklagen. SKB gavs även tillfälle att komma in med förslag på sådana särskilda villkor som regeringen kan meddela i samband med eventuella beslut enligt kärntekniklagen. Därutöver översändes i båda ärendena inkomna skrivelser till SKB för kännedom och eventuellt yttrande.
- Enligt ett beslut av kommunfullmäktige i Oskarshamns kommun som lämnades till departementet den 25 juni 2018 tillstyrkte kommunen att regeringen beslutar att tillåta att en inkapslingsanläggning för använt kärnbränsle (Clink) etableras invid Clab.
- Den 28 juni 2018 begärde SKB i båda ärendena anstånd med yttranden till den 30 april 2019. Begärt anstånd beviljades.
- Den 12 mars 2019 hölls i båda ärendena ett möte mellan tjänstemän från departementet och finska arbets- och näringsministeriet. Syftet med mötet var att informera om de pågående tillståndsprocesserna om slutförvar för använt kärnbränsle och kärnavfall i Finland respektive Sverige.
- Den 4 april 2019 lämnade SKB kompletterande yttranden till departementet. Kompletteringarna innehöll bl.a. underlag om hur säker kopparkapseln för det använda kärnbränslet är och särskilt om kapselns hållfasthet.
- Den 25 april 2019 remitterade departementet SKB:s kompletterande yttranden till 30 remissinstanser (ärende M2018/00217/Me) respektive 41 remissinstanser (ärende M2018/00221/Ke). Bland remissinstanserna i ärendet om tillstånd enligt miljöbalken fanns berörda myndigheter och kommuner, intresseorganisationer, universitet och högskola. I ärendet om tillstånd enligt kärntekniklagen fanns bland remissinstanserna flera universitet och högskolor, myndigheter, akademier, kommuner och intresseorganisationer. Remissvaren skulle i båda ärendena ges in till departementet senast den 13 september 2019.
- Merparten av remissinstanserna kom in med svar. Det kom även in yttranden från andra än remissinstanserna. En del remissinstanser begärde ytterligare tid för att komma in med remissvar.
- Den 19 november 2019 gav departementet SKB tillfälle att senast den 18 december 2019 yttra sig över inkomna remissvar i de båda ärendena.
- SKB lämnade yttranden till departementet den 18 december 2019.

- I mars 2020 översände departementet kopior av handlingarna i ärendena till Oskarshamns kommun och Östhammars kommun för att hållas tillgängliga för allmänheten. En kungörelse om ärendena och om handlingarnas tillgänglighet publicerades dessutom i ett antal dagstidningar. Av kungörelsen framgick att den som ville yttra sig över SKB:s kompletterande underlag skulle göra det skriftligen senast den 17 juni 2020.
- Enligt ett protokoll från ett sammanträde med kommunfullmäktige i Östhammars kommun som lämnades till departementet den 12 juni 2020 hade kommunfullmäktige beslutat att inte hålla en rådgivande folkomröstning om slutförvar (ärende M2018/00217/Me). Därefter framgick det av ett beslut som lämnades till departementet den 20 oktober 2020 att kommunfullmäktige i Östhammars kommun tillstyrkte att SKB etablerar en anläggning för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall från det svenska kärnkraftsprogrammet enligt KBS-3-metoden i Forsmark.
- I skrivelser från Oskarshamns kommun och Östhammars kommun som lämnades in till departementet under hösten 2020 önskade kommunerna få ta del av departementets tidsplan för ärendena. I ett svar daterat den 24 november 2020 framhöll dåvarande miljö- och klimatminister Isabella Lövin bl.a. att det fanns frågor som behövde belysas ytterligare innan regeringen kunde fatta beslut, att regeringen hade att ta ställning till den samlade ansökan som SKB lämnat in och att prövningen skulle göras enligt både miljöbalken och kärntekniklagen. Hon uppgav vidare att det inom departementet pågick en fortsatt analys av vilka ytterligare handläggningsåtgärder som var nödvändiga och att det för närvarande inte gick att bedöma när ärendet skulle komma att avgöras men att arbetet var prioriterat och bedrevs skyndsamt.
- Den 14 januari 2021 översände departementet SKB:s kompletterande yttranden till Naturvårdsverket för kännedom och eventuellt ställningstagande till om yttrandena gav anledning till ett kompletterande samråd enligt 6 kap. 33 § miljöbalken (ett s.k. Esbosamråd). Departementet framhöll att om ett samråd krävdes var Naturvårdsverket enligt 24 § miljöprövningsförordningen (2013:251) ansvarig för att fullgöra skyldigheterna enligt Esbokonventionen. Naturvårdsverket ombads att senast den 29 januari 2021 informera departementet om hur frågan skulle hanteras av myndigheten.
- Efter beviljat anstånd lämnade Naturvårdsverket ett yttrande till departementet den 12 februari 2021. Enligt yttrandet avsåg myndigheten att hålla samråd om SKB:s kompletterande underlag med Tyskland och Polen.
- Våren 2021 lämnade Strålsäkerhetsmyndigheten en redogörelse för det s.k. LOT-försöket till departementet. (Long term test of buffer material, LOT, är en serie försök där effekter på bentonitleran efter lång tids uppvärmning och exponering för grundvattenmiljön har studerats.)
- Enligt ett beslut av kommunstyrelsen i Oskarshamns kommun som lämnades till departementet den 7 april 2021 vidhöll kommunen sina

ståndpunkter i fråga om inkapslingsanläggning och slutförvar för använt kärnbränsle.

- Den 11 juni 2021 lämnade Naturvårdsverket en skrivelse till departementet. Av skrivelsen framgick att Tyskland och Polen meddelat att de inte hade något att kommentera men att länderna önskade bli informerade om det slutliga beslutet. Enligt Naturvårdsverket var samrådet därmed avslutat.
- Slutligen noteras att registerutdraget i regeringsärendet M2018/00217/Me inte till fullo överensstämmer med de inregistrerade handlingarna i akten. Det gäller framför allt handlingarnas aktbilagenummer.

Den 20 juni 2021 beslutade Miljödepartementet att i båda ärendena genom ett remissförfarande hämta in synpunkter på att avgörandet i den del som avser Clab fattas i ett separat beslut. Som skäl för remissen angavs i remissmissivet följande:

Svensk Kärnbränslehantering (SKB) har i dag tillstånd enligt miljöbalken att i Centralt mellanlager för använt kärnbränsle (Clab) lagra 8 000 ton använt kärnbränsle och hårdkomponenter. Under handläggningen i mark- och miljödomstolen framställde SKB ett tilläggsyrkande om utökad mellanlagring i Clab med upp till 11 000 ton. SKB angav att anledningen till yrkandet var att den i dag tillståndsgivna mängden inlagrat bränsle i Clab beräknas uppnås 2023 och att det därför finns behov av möjlighet till ökad mellanlagring.

Efter ett regeringsbeslut om tillåtlighet och tillstånd till SKB:s ansökan, så vidtar en fortsatt juridisk process eftersom ärendet då skickas tillbaka till mark- och miljödomstolen som ska avgöra frågor om villkor m.m. En tillståndsdom kan sedan överklagas, vilket ytterligare kan förlänga processen. Det finns en betydande risk att det inte kommer finnas ett lagakraftvunnet beslut på plats i tid innan mellanlagret blir fullt. Det finns därför ett behov av att bryta ut den del som avser Clab för att säkerställa att tillståndet vinner laga kraft innan dagens tillstånd överskrids.

Remissen översändes till 15 remissinstanser och remissvaren skulle ges in till departementet senast den 31 juli 2021. Bland remissinstanserna fanns berörda myndigheter och kommuner, SKB och några andra företag samt en intresseorganisation.

Merparten av remissinstanserna kom in med svar. Det kom även in yttranden från andra än remissinstanserna. Departementet hade under remisstiden även ett möte med Strålsäkerhetsmyndigheten. Några remissinstanser ifrågasatte att den del av ärendet som rör Clab skulle hanteras separat från ärendet i övrigt. SKB framhöll bl.a. att en sådan hantering saknade stöd i förvaltningslagen och skulle medföra betydande processuella risker, bl.a. eftersom ingen diskussion tidigare hade förts om hur ett sådant tillstånd skulle utformas och avgränsas i förhållande till ansökan i övrigt. Östhammars kommun och Oskarshamns kommun framhöll bl.a. att det fanns en risk att det använda kärnbränslet skulle bli kvar i Clab betydligt längre än vad som var avsett från början. Kommunerna kunde också komma att ompröva sin

inställning till slutförvaret om regeringen prövade Clab separat från verksamheten i övrigt.

Som har redovisats tidigare beslutade regeringen den 26 augusti 2021 att vid prövning enligt 17 kap. miljöbalken tillåta lagring, hantering och bearbetning av kärnämne och kärnavfall vid den befintliga anläggningen Clab. Enligt beslutet får mängden lagrat använt kärnbränsle, vid ett och samma tillfälle, uppgå till högst 11 000 ton. Regeringen beslutade vidare att ärendet i denna del skulle överlämnas till mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt för fortsatt prövning.

Samma dag beslutade regeringen även att ge SKB tillstånd enligt kärntekniklagen till utökad verksamhet i den befintliga anläggningen Clab och där inneha, lagra, hantera och bearbeta kärnämne, huvudsakligen bestående av använt kärnbränsle, och kärnavfall. Mängden lagrat använt kärnbränsle får enligt beslutet utökas från nuvarande 8 000 ton till att, vid ett och samma tillfälle, uppgå till högst 11 000 ton. För tillståndet uppställde regeringen ett antal villkor.

I båda ärendena framhöll regeringen som skäl för besluten bl.a. att den planerade verksamheten i Clab är väl avgränsad från övrig planerad verksamhet i systemet för slutförvaring av använt kärnämne och kärnavfall. Därmed saknades enligt regeringen hinder mot att pröva den planerade verksamheten i Clab separat från den övriga verksamheten. Regeringen konstaterade vidare att det är av största vikt att det finns ett lagakraftvunnet tillstånd som medger utökad lagring av kärnämne och kärnavfall på plats innan slutet av 2023 om inte Sveriges kärnkraftsproduktion ska påverkas negativt. I denna del framhöll regeringen att efter ett eventuellt tillåtighetsbeslut från regeringen i slutförvarsfrågan vidtar en fortsatt juridisk process i mark- och miljödomstolen. Med hänsyn till de ytterst allvarliga konsekvenser som skulle uppstå om utrymmet för lagring av använt kärnämne och kärnavfall tar slut bedömde regeringen att det var nödvändigt att fatta ett delbeslut om Clab och att genom beslutet säkerställa att ett tillstånd som avser Clab kan vinna laga kraft så snart som möjligt.

Regeringen uttryckte förståelse för att en uppdelning av beslutet kunde påverka de berörda kommunernas och SKB:s arbete. I denna del framhöll regeringen bl.a. att ett delbeslut i fråga om Clab inte skulle fördröja beredningen av slutförvarsfrågan och att Oskarshamns kommun tidigare hade lämnat sitt medgivande till att Clink skulle uppföras, inklusive verksamheten vid Clab. I fråga om en uppdelning av besluten hade Oskarshamns kommun framhållit att kommunen ville få tillfälle att ta ställning även till en separat kapacitetsökning av Clab. På grund av ärendets ytterst brådskande karaktär och stora betydelse för Sveriges energiförsörjning ansåg regeringen dock att ett beslut i fråga om Clab behövde fattas snarast. Enligt regeringen var det från nationell synpunkt synnerligen angeläget att verksamheten kunde komma till stånd och det fanns inte någon annan plats som bedömdes vara lämpligare för verksamheten.

Information i riksdagen om tidsplanen

Svar på skriftlig fråga i december 2020

I november 2020 ställdes en skriftlig fråga till dåvarande miljö- och klimatminister Isabella Lövin om när ett beslut om SKB:s slutförvar vid Forsmark kunde tänkas komma (fr. 2020/21:747).

Isabella Lövin framhöll i svaret som lämnades i december 2020 att SKB:s ansökningar hanterades samlat i Regeringskansliet och att regeringen planerade att fatta beslut i ärendena vid ett och samma tillfälle. Hon kunde dock inte ge besked om datum för besluten men underströk att arbetet var prioriterat och bedrevs skyndsamt. Samtidigt framhöll hon att det innan regeringen kunde fatta beslut i ärendena behövde göras en noggrann bedömning av hela systemet för hantering av kärnavfall för att säkerställa att systemet är säkert och håller i hundra tusen år. I denna del pekade hon på vikten av att prövningen och processen för ett slutförvar sker på ett oberoende, transparent och öppet sätt och att alla berörda får tycka till under prövningens gång.

Interpellationsdebatt i januari 2021

Vid en debatt i riksdagen den 29 januari 2021 svarade dåvarande miljö- och klimatminister Isabella Lövin på två interpellationer (2020/21:239 och 243) om slutförvar av kärnavfall (riksdagens prot. 2020/21:73 § 7).

När det gällde frågan om datum för regeringens beslut framhöll Isabella Lövin att ärendena var komplexa, att de fortfarande bereddes i Miljödepartementet och att hon inte kunde lämna besked om datum för beslut i ärendena. Hon redogjorde även för vidtagna åtgärder med anledning av de synpunkter som mark- och miljödomstolen och Strålsäkerhetsmyndigheten hade lämnat i sina yttranden. Bland annat lämnade SKB i april 2019 in kompletterande yttranden till departementet som därefter remitterades och kungjordes. I april 2020 överlämnade regeringen proposition 2019/20:157 Ett förtydligt statligt ansvar för vissa kärntekniska verksamheter till riksdagen. I propositionen föreslogs lagändringar för att tydliggöra att det är staten som har det slutliga ansvaret för slutförvaret. Lagändringarna trädde i kraft den 1 november 2020. Isabella Lövin pekade vidare på att det med anledning av SKB:s kompletterande yttrande pågick ett Esbosamråd med andra länder. Hon nämnde även att regeringen inväntade en rapport från Strålsäkerhetsmyndigheten om LOT-försöken och att rapporten skulle lämnas in till departementet i februari 2021. Därutöver pågick ett arbete med att gå igenom och analysera inlämnat material. I denna del pekade Isabella Lövin bl.a. på synpunkter om koppar-kapslarnas och kringliggande höljes hållbarhet.

Isabella Lövin uppgav vidare att frågan om kapaciteten i Clab ingick i ansökningarna enligt både miljöbalken och kärntekniklagen, att ärendena hanterades samlat inom Regeringskansliet och att regeringen avsåg att fatta beslut vid ett och samma tillfälle.

Ärendedebatt i april 2021

Den 21 april 2021 debatterades försvarsutskottets betänkande 2020/21:FöU10 Hanteringen av använt kärnbränsle i riksdagen (riksdagens prot. 2020/21:111 § 16). I betänkandet föreslog försvarsutskottet genom utskottsinitiativ ett tillkännagivande om att regeringen skyndsamt bör vidta nödvändiga åtgärder för att på kort och lång sikt trygga förutsättningarna för en säker hantering av använt kärnbränsle. Riksdagen beslutade dagen därpå i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2020/21:258).

Vid debatten i kammaren närvarade bl.a. dåvarande miljö- och klimatminister Per Bolund. När det gällde Miljödepartementets beredning av ärendena om tillstånd till anläggningar för slutförvaring av använt kärnbränsle underströk Per Bolund att handläggningen hade påbörjats i samband med att mark- och miljödomstolen och Strålsäkerhetsmyndigheten i januari 2018 överlämnade sina yttranden till departementet och att handläggningen alltså hade pågått i drygt tre år. Han framhöll vidare att ärendena hanterades i enlighet med förvaltningslagens principer. Samtidigt hänvisade han till ärendenas komplexitet och redogjorde för vidtagna och pågående handläggningsåtgärder. Bland annat uppgav Per Bolund att samråd enligt Esbokonventionen pågick med Tyskland och Polen. Vidare hänvisade han till att Strålsäkerhetsmyndigheten nyligen hade publicerat sin analys av SKB:s rapport om den forskning som går under namnet LOT-försöken och att regeringen höll på att gå igenom myndighetens analys.

En analys som regeringen enligt Per Bolund hade kommit fram till var att vid en samlad prövning av slutförvaret och mellanlagret skulle regeringens beslut inte hinna träda ikraft innan mellanlagret är fullt. Han uppgav vidare att om regeringen skulle gå vidare med att se om ansökningarna skulle kunna delas upp i två olika delar skulle ett sådant förslag självklart remitteras till bl.a. de berörda kommunerna.

Slutligen uttryckte Per Bolund kritik mot försvarsutskottets förslag till tillkännagivande som han menade gav uttryck för vad som redan följer av förvaltningslagen.

Gällande ordning

Regeringsärenden

Med regeringsärenden avses alla ärenden i vilka regeringen fattar beslut. Enligt förarbetena till regeringsformen ska alla frågor som anses kräva ett ställningstagande från någon i regeringskretsen behandlas som regeringsärenden (prop. 1973:90 s. 184 f.).

Regeringsärenden brukar delas in i två typer: styrelseärenden och förvaltningsärenden. Styrelseärendena avser regeringens styrelse av riket. Som exempel på sådana ärenden kan nämnas uppdrag till myndigheter, kommittédirektiv, lagrådsremisser, propositioner, skrivelser, förordningar,

utfärdande av lagar och internationella överenskommelser. Förvaltningsärendena rör regeringens funktion som högsta myndighet och kan avse t.ex. utnämningar, dispenser, tillstånd och överklaganden.

Beredning av regeringsärenden

Enligt 7 kap. 2 § regeringsformen ska vid beredningen av regeringsärenden behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommunerna. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig. I förarbetena till bestämmelsen framhålls att inhämtandet av yttranden från myndigheter, organisationer och andra enskilda sammanslutningar är ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i den svenska politiska beslutsprocessen (prop. 1973:90 s. 287). Varken av bestämmelserna i regeringsformen eller av dess förarbeten framgår närmare hur ett remissförfarande bör gå till. Oftast är ett remissförfarande skriftligt, men det förekommer att regeringen hämtar in synpunkter muntligen. Det faller i slutänden på vederbörande departementschef eller annat statsråd att under vanligt konstitutionellt ansvar avgöra vilka myndigheter som är berörda av ett regeringsärende och i vilken omfattning det är nödvändigt att kommuner, organisationer och enskilda får tillfälle att yttra sig (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 326 f.). Beslutanderätten kan delegeras till en tjänsteman i Regeringskansliet (prop. 1973:90 s. 288). Vanligast förefaller vara att beslut om remiss fattas av en chefstjänsteman eller av huvudmannen för den enhet som handlägger ärendet (Ds 1997:1 s. 29).

I Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss – hur och varför? Om remisser av betänkanden från Regeringskansliet (SB PM 2003:2 [rev. 2009]) anförs att regeringsärendena måste bli allsidigt belysta och att det sedan länge är ett betydelsefullt inslag i den svenska politiska beslutsprocessen att låta myndigheter, organisationer och andra yttra sig i regeringsärenden. Det anförs också att denna regel gäller alla typer av regeringsärenden. Syftet med att skicka utredningsförslag på remiss är, enligt promemorian, främst att regeringen vill ha belyst vilka konsekvenser förslaget kan få om det genomförs. En remissbehandling kan också främja ett brett medborgerligt deltagande i samhällsdebatten och på så sätt vara viktig för demokratin.

Förvaltningslagen

Förvaltningslagen (2017:900) innehåller bestämmelser om handläggningen av ärenden hos förvaltningsmyndigheter och handläggningen av förvaltningsärenden hos domstolar. Regeringen är inte en förvaltningsmyndighet i förvaltningslagens mening. Trots detta har det ansetts viktigt att regeringen i förvaltningsärenden följer de principer som förvaltningslagen ger uttryck för (se bl.a. Statsrådsberedningens promemoria Gula boken – Beslut och protokoll hos regeringen [SB PM 2012:2, rev. 2020 II] s. 42). Sådana principer är de om legalitet, objektivitet och proportionalitet.

I förvaltningslagen finns också grundläggande bestämmelser om myndigheternas service, tillgänglighet och samverkan.

Förvaltningslagen innehåller också vissa allmänna krav på handläggningen av ärenden. Enligt 9 § förvaltningslagen ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Handläggningen ska som huvudregel vara skriftlig.

Uttrycket att ett ärende ska handläggas så enkelt och snabbt som möjligt innebär bl.a. att ärendet inte ska belastas med onödig skriftväxling eller utredning som medför en omotiverad fördröjning av avgörandet (Lundmark och Säfsten, Förvaltningslagen – En kommentar, 2020, s. 80). Handläggningen av ett ärende ska anpassas efter ärendets art och det är främst den enskildes intresse av enkelhet som bestämmelsen syftar till att tillgodose. I kravet på snabbhet ligger också att ett ärende bör tas upp till avgörande så snart som möjligt efter det att utredningen i ärendet har avslutats. Kravet på att ett ärende ska handläggas så kostnadseffektivt som möjligt ska förstås i vid bemärkelse och avse kostnader för såväl det allmänna som den enskilde.

Samtidigt markeras i bestämmelsen att effektivitetshänsyn inte får vara ensamt avgörande eller ges sådan vikt att förfarandet kommer att präglas i sådan grad av effektivitetssynpunkter att andra mer konkreta handlingsregler, t.ex. om opartiskhet, utredning, dokumentation eller kommunikation, sätts åt sidan (Lundmark och Säfsten, s. 80). Effektivitetshänsyn måste alltså balanseras mot den enskildes berättigade krav på rättssäkerhet och intresset av att ett beslut ska grundas på ett korrekt underlag och bli riktigt i sak.

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

Av 11 § förvaltningslagen följer att om en myndighet bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, ska myndigheten underrätta parten om detta. I en sådan underrättelse ska myndigheten redovisa anledningen till förseningen.

I förvaltningslagen finns vidare bestämmelser som rör myndigheters beredning av ärenden.

En myndighet ska enligt 23 § förvaltningslagen se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som ärendets beskaffenhet kräver. En enskild part som inleder ett ärende ska medverka genom att så långt som möjligt ge in den utredning som parten vill åberopa till stöd för sin framställning. Om det behövs ska myndigheten genom frågor och påpekanden verka för att parten förtydligar eller kompletterar framställningen.

Innan en myndighet fattar ett beslut i ett ärende ska den, om det inte är uppenbart obehövligt, underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet (25 § förvaltningslagen). Myndigheten får dock under vissa förutsättningar som anges i förvaltningslagen avstå från sådan kommunikation. Bland de förutsättningar som anges kan nämnas att det kan befaras att det

annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet eller att ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart.

En regelrätt kommunikation förutsätter att myndigheten aktivt dels informerar parten om material av betydelse för ett beslut, dels ger denne möjlighet att ge sina synpunkter på dessa (Lundmark och Säfsten, s. 164). En part ska alltså inte själv behöva efterforska om något nytt material av betydelse har förts till ärendet. Genom kommunikationen blir det också lättare för myndigheten att kontrollera att uppgifterna är korrekta och fullständiga. Kommunikationen är därför ett viktigt verktyg för myndigheterna för att de ska kunna fullgöra sitt utredningsansvar.

Enligt 26 § förvaltningslagen kan en myndighet inom ramen för sitt utredningsansvar enligt 23 § begära ett yttrande från en annan myndighet eller från någon enskild (remiss). Det ska framgå av remissen vad yttrandet ska avse och när det senast ska ha kommit in till myndigheten.

Ärenden om tillstånd till anläggningar för förvaring av använt kärnbränsle

Regeringens prövning

Ärenden om tillstånd till anläggningar för förvaring av använt kärnbränsle ska prövas enligt miljöbalken och lagen om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen). Prövningen enligt miljöbalken och kärntekniklagen avser skilda frågor (prop. 1997/98:45 del 1 s. 437 och prop. 2004/05:129 s. 80 f.). Den prövning som sker enligt miljöbalken avser övergripande frågor såsom anläggningens lokalisering, art och omfattning samt frågor om verksamhetens effekter på markanvändning, miljön, energi, transporter m.m. Prövningen enligt kärntekniklagen är framför allt inriktad på säkerhetsfrågor.

Av 17 kap. 1 § första stycket miljöbalken följer att regeringen ska pröva tillåtligheten av nya verksamheter av bl.a. följande slag: anläggningar för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen enligt kärntekniklagen samt anläggningar för att bryta ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle.

Enligt 21 kap. 7 § miljöbalken ska mark- och miljödomstolen med eget yttrande överlämna frågan om tillåtligheten enligt 17 kap. 1 och 3 §§ till regeringen för prövning. Domstolen ska alltså i stället för att meddela dom lämna ett eget yttrande till regeringen. Efter det att regeringen prövat tillåtligheten lämnas målet tillbaka till domstolen som ska pröva de frågor som återstår, dvs. vilka ytterligare villkor som ska gälla för verksamheten om regeringen har tillåtit verksamheten eller avslå ansökan om regeringen inte tillåtit verksamheten (prop. 1997/98:45 del 2 s. 235).

Motsvarande bestämmelse om eget yttrande från Strålsäkerhetsmyndigheten finns i 24 § förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet. Det krävs att ansökan om tillstånd enligt kärntekniklagen avser en fråga som regeringen ska pröva.

Krav enligt miljöbalken

Av 1 kap. 1 § andra stycket miljöbalken följer att balken ska tillämpas så att

- människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan
- värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas
- den biologiska mångfalden bevaras
- mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas
- återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.

I fråga om verksamhet som kan orsaka skada eller olägenhet för människors hälsa, miljön eller andra intressen som ska skyddas enligt miljöbalken tillämpas utöver balken även bestämmelser i annan lag (1 kap. 3 § miljöbalken).

Enligt förarbetena till miljöbalken bör regeringens prövning utgå från miljöbalkens allmänna hänsynsregler och övriga tillståndsregler (prop. 1997/98:45 del 1 s. 436). Samma miljökrav bör alltså ställas på en verksamhet som prövas av regeringen som på annan verksamhet.

I 2 kap. miljöbalken finns allmänna hänsynsregler. När frågor prövas om bl.a. tillstånd är alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet skyldiga att visa att de förpliktelser som följer av 2 kap. miljöbalken iakttas (2 kap. 1 § miljöbalken).

Av 2 kap. 6 § miljöbalken följer att för en verksamhet som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde ska det väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.

I 3 och 4 kap. miljöbalken finns bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden. Om ett område enligt 3 kap. 5–8 §§ miljöbalken är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, ska företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt (3 kap. 10 § miljöbalken). Ett sådant beslut får inte strida mot bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken.

Med miljöfarlig verksamhet avses bl.a. användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för omgivningen genom joniserande strålning (9 kap. 1 § 3 miljöbalken). Enligt 9 kap. 6 § miljöbalken får regeringen meddela föreskrifter om att det ska vara förbjudet att utan tillstånd anlägga eller driva vissa slag av miljöfarlig verksamhet.

Enligt 17 kap. 6 § miljöbalken får regeringen tillåta en kärnteknisk anläggning endast om kommunfullmäktige i den kommun i vilken anläggningen ska lokaliseras tillstyrker detta. Om det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att verksamheten kommer till stånd, får regeringen trots detta tillåta verksamheten om det är fråga om mellanlagring eller slutlig förvaring av kärnämne eller kärnavfall. Detta gäller dock inte om en annan plats bedöms

vara lämpligare för verksamheten eller om en lämplig plats har anvisats för verksamheten inom en annan kommun som kan antas godta en placering där.

Av 17 kap. 7 § miljöbalken framgår att om regeringen finner att en verksamhet får komma till stånd enligt samma kapitel, får regeringen besluta om särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen.

Krav enligt kärntekniklagen

Av 2 § 1 c kärntekniklagen följer att med kärnteknisk anläggning avses bl.a. anläggning för utvinning, framställning, hantering, bearbetning, förvaring som avses bli bestående (slutförvaring) eller annan förvaring (lagring) av kärnämne. Det är förbjudet att utan tillstånd enligt kärntekniklagen bedriva kärnteknisk verksamhet (5 § kärntekniklagen). Av 5 b § kärntekniklagen följer att vid prövning av ärenden enligt lagen ska bl.a. 2 kap. miljöbalken tillämpas.

Kärnteknisk verksamhet ska bedrivas på sådant sätt att kraven på säkerhet tillgodoses och de förpliktelser uppfylls som följer av Sveriges överenskommelser i syfte att förhindra spridning av bl.a. sådant kärnavfall som utgörs av använt kärnbränsle (3 § kärntekniklagen).

Information och samråd enligt Esbokkonventionen

Konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang (Esbokonventionen) trädde i kraft 1997. Sverige har ratificerat konventionen. Esbokkonventionen innebär att om en verksamhet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i ett annat land, ska den ansvariga myndighet som regeringen bestämmer informera det landets ansvariga myndighet om den planerade verksamheten och ge den berörda staten och den allmänhet som berörs där möjlighet att delta i ett samrådsförfarande om ansökan och miljökonsekvensbedömningen (jfr 6 kap. 33 § miljöbalken och 21–26 §§ miljöbedömningsförfordningen [2017:966]).

Tidigare granskning

Beredningskravet

Utskottet har vid flera tillfällen granskat frågor som rör beredningen av regeringsärenden. Inom ramen för en granskning hösten 2008 gjorde utskottet en genomgång av granskningar från mitten av 1970-talet och framåt när det gällde inhämtande av yttranden och upplysningar från myndigheter, organisationer och andra (bet. 2008/09:KU10 s. 46 f.). Genomgången omfattade en rad olika typer av regeringsärenden. Av granskningen framkom bl.a. att utskottet genom åren hade återkommit till vissa frågor. Det gällde bl.a. formen för remissförfarandet och remisstidens längd.

I sitt ställningstagande anförde utskottet bl.a. att den ordning som föreskrivs i 7 kap. 2 § regeringsformen ska tillmätas stor vikt. Genom att förslag och pågående ärenden kommer myndigheter, organisationer och andra till del kan de bli allsidigt belysta och konsekvenserna av dem så långt möjligt kända på förhand. Kvaliteten på regeringens och, i förlängningen, i vissa fall även

riksdagens beslutsfattande ökar därmed till gagn för demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Samtidigt påminde utskottet om att beredningskravet inte är absolut. Upplysningar och yttranden ska enligt regeringsformen begäras in i den mån det behövs. Utskottet påminde även om att det i regeringsformen inte föreskrivs någon särskild form för hur upplysningar och yttranden ska hämtas in.

Utskottet konstaterade dock att det vid flera tillfällen i sin granskning hade uttolkat innebörden av beredningskravet, både i vad mån det ska anses tillämpligt och vad som krävs för att det ska anses uppfyllt. Granskningen gav enligt utskottet vid handen att sättet på vilket beredningskravet uppfyllts hade varierat stort mellan olika ärendetyper. Utskottet framhöll att detta var naturligt med hänsyn till ärendetypernas skiftande karaktär och att denna variation även var förenlig med bestämmelserna i regeringsformen. Samtidigt framhöll utskottet att den konstitutionella praxis som hade utvecklats, bl.a. vägledad av utskottets granskning, innebar ett i huvudsak preciserat beredningskrav för vissa ärendetyper, såsom lagförslag.

Slutligen underströk utskottet särskilt vikten av god planering för att undvika tidsnöd med t.ex. förkortad remissomgång som följd.

Granskningen från 2008 har följts av en rad granskningar som har berört regeringens beredningskrav (se t.ex. bet. 2008/09:KU10 s. 46 f. och 65 f., bet. 2009/10:KU20 s. 13 f., bet. 2009/10:KU10 s. 32 f., bet. 2009/10:KU20 s. 139 f., bet. 2011/12:KU20 s. 43 f., bet. 2012/13:KU20 s. 92 f., bet. 2013/14:KU10 s. 42 f., ytt. 2013/14:KU6y s. 2 f., bet. 2014/15:KU20 s. 161 f. och 179 f., bet. 2015/16:KU20 s. 396 f., bet. 2018/19:KU20 s. 32 f. och bet. 2020/21:KU20 s. 195 och 322 f.). Utskottet har återkommande pekat på vikten av en god beredning. Frågor som har granskats är exempelvis remisstidens längd och valet av remissinstanser. Utskottet har också framhållit vikten av att remissinstanserna ges rimliga förutsättningar och att remisstiderna bör vara så väl tilltagna att remissinstanserna ges en reell möjlighet att överväga förslagen. En annan fråga som utskottet har lyft i flera granskningar är om regeringen genom god planering hade kunnat undvika tidsnöd och förkortade remisstider. Utskottet har uttalat att beredningen i vissa lägen kan behöva avvika från gängse rutiner men att behovet av brådskande beredningar i viss utsträckning bör kunna undvikas genom kontinuerlig omvärldsbevakning, god framförhållning och beredskap.

Att kravet på välavvägda tidsfrister och lämpligt antal remissinstanser även gäller när regeringen nödgas bereda ärenden av brådskande karaktär har understrukits av utskottet i flera granskningar (se t.ex. bet. 2009/10:KU10 s. 45 f., bet. 2009/10:KU20 s. 13 f. och bet. 2020/21:KU20 s. 195 och 322 f.). En central aspekt som lyftes fram under våren 2021, när utskottet granskade regeringens hantering av coronapandemin, avsåg förekomsten av avsteg från normala berednings- och beslutsprocesser. Utskottet anförde att det är en utgångspunkt att normala rutiner inte åsidosätts under längre tid och i större omfattning än nödvändigt (bet. 2020/21:KU20 s. 195). Särskilt viktigt har utskottet menat att det är att följa beredningskravet i regeringsformen när det

gäller ärenden som kan komma att få stor betydelse för många människor, företag eller föreningar, som rör grundläggande fri- och rättigheter eller som kan innebära ett stort ekonomiskt risktagande för staten. Genom att låta sådana förslag komma flera myndigheter, organisationer och andra till del kan de bli allsidigt belysta och konsekvenserna av dem så långt som möjligt kända på förhand. Det ökar också förutsättningarna för att de åtgärder som vidtas blir så träffsäkra och effektiva som möjligt. Utskottet har i sammanhanget anfört att det förutsätter att regeringen ser till att vidta åtgärder för att så långt som möjligt leva upp till det beredningskrav som anges i regeringsformen (s. 322).

Hösten 2021 granskade utskottet remissväsendets utveckling över tid (bet. 2021/22:KU10 s. 80 f.). I granskningsärendet hade remisser från tre departement under sex mandatperioder gått igenom. Utskottet framhöll på nytt i sitt ställningstagande att behovet av att remittera till en instans måste prövas i varje enskilt fall och att det är viktigt att genom urvalet av remissinstanser säkerställa att den fråga som är föremål för remiss blir belyst från olika perspektiv, vilket som regel torde förutsätta att urvalet omfattar flera typer av myndigheter och kommuner samt intresseorganisationer av olika slag.

Vidare framhöll utskottet att det är viktigt att remissinstanserna ges goda förutsättningar att komma med synpunkter och att remisstiderna är så väl tilltagna att remissinstanserna ges reella möjligheter att överväga och lämna synpunkter på förslagen i behörig ordning. Enligt utskottet bör huvudregeln vara att remisstiden inte sätts kortare än tre månader, och i vissa fall kan det finnas skäl för ännu längre remisstid, som när kommuner eller regioner finns med på remisslistan. De speciella förutsättningarna för kommuner och regioner samt om remisstiden sammanfaller med större helger och semesterperioder måste också beaktas. Utskottet påminde också om att kravet på välvägd tidsfrister och lämpligt antal remissinstanser även gäller när regeringen nödgas bereda ärenden av brådskande karaktär.

Förvaltningslagen

Frågan om snabb handläggning ägnades särskild uppmärksamhet i förarbetena till 1986 års förvaltningslag.¹ Konstitutionsutskottet uttalade då att detta är en central fråga för enskilda människor men även för myndigheterna (bet. 1985/86:KU21 s. 9 f.). Om behandlingen i många ärenden drar ut på tiden skapas lätt stora ärendebalanser. Myndigheterna får då ägna en hel del tid åt att besvara förfrågningar om de ärenden som väntar på avgörande. Inte sällan uppkommer dubbelarbete genom att ärendena måste läsas in av olika handläggare. Det är dock den enskilde som blir hårdast drabbad av att ärendehandläggningen drar ut på tiden. Att under lång tid behöva gå och vänta på ett myndighetsbeslut som kanske gäller frågor som har avgörande betydelse för en persons ekonomiska eller personliga förhållanden kan försäkra otrygghet, personligt lidande och kanske också ekonomiska förluster. Det gäller här inte

¹ Den nuvarande förvaltningslagen trädde i kraft den 1 juli 2018 och ersatte då den tidigare förvaltningslagen (1986:223). Den tidigare lagen hade bestämmelser om skyndsamt handläggning som i huvudsak motsvarar 9 § i 2017 års lag.

bara en ren servicefråga utan handlar enligt utskottet i hög grad också om den enskilda människans rättssäkerhet.

Därefter har frågan om handläggningstider i regeringens förvaltningsärenden varit föremål för konstitutionsutskottets granskning vid ett flertal tillfällen (t.ex. bet. 2010/11:KU10 s. 16 f., bet. 2012/13:KU10 s. 17 f., bet. 2013/14:KU10 s. 26 f., bet. 2014/15:KU10 s. 20 f., bet. 2016/17:KU20 s. 121 f., bet. 2018/19:KU10 s. 17 f., bet. 2020/21:KU10 s. 23 f. och 143 f. samt bet. 2021/22:KU10 s. 22 f.). Utskottet har i samtliga granskningar framhållit vikten av att handläggningen av förvaltningsärenden inte fördröjs i onödan.

Hösten 2021 granskade utskottet sju ärenden om bearbetningskoncession enligt minerallagen (s.k. gruvärenden) som under innevarande mandatperiod hade avgjorts av regeringen eller fortfarande handlades inom Näringsdepartementet (bet. 2021/22:KU10 s. 22 f.). Granskningen av ärendena avsåg handläggningstiden och andra förvaltningsrättsliga aspekter av handläggningen och beredningen av ärendena. I sitt ställningstagande framhöll utskottet bl.a. att gruvärenden i regel är omfattande och komplicerade, vilket givetvis kan motivera en längre handläggningstid än i mer rutinartade ärenden. Vilken handläggningstid som krävs i ett ärende måste enligt utskottet hänga samman med behovet av relevanta handläggnings- och beredningsåtgärder. Utskottet konstaterade att det i några ärenden under långa perioder inte hade vidtagits några synbara handläggningsåtgärder. Utskottet framhöll att ärenden av det aktuella slaget inte sällan är omfattande och komplicerade, vilket kräver tid för inläsning och interna beredningsåtgärder. Samtidigt är det fråga om ärenden i vilka det redan finns ett underlag i form av andra myndigheters utredningar och bedömningar. Sett till tidsåtgången mellan olika åtgärder framstod enligt utskottet handläggningstiderna som omotiverat långa i flera av de genomgångna ärendena. Utskottet anförde att det är viktigt att handläggningen av gruvärenden inte fördröjs i onödan och att den förvaltningsrättsliga principen att ärenden ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts även ska följas av regeringen i förvaltningsärenden. I grunden rör det sig enligt utskottet om rättssäkerhet för den enskilde. Långa handläggningstider medför inte bara osäkerhet för de inblandade utan kan även leda till personliga och ekonomiska förluster. Granskningen avsåg även andra förvaltningsrättsliga aspekter av handläggningen och beredningen av gruvärenden, såsom rätten till partsinsyn, en myndighets utredningsansvar och kravet på kommunikation med part. Utskottet framhöll bl.a. att kravet på kommunikation med part är en viktig del i utredningsansvaret och att kravet innebär en aktivitetsplikt för myndigheten oberoende av en begäran från en part om att få ta del av inkomna handlingar.

Promemorior från Regeringskansliet

Svar den 10 mars 2022

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt svar på ett antal frågor. Som svar överlämnades den 10 mars 2022 en promemoria som upprättats inom Miljödepartementet (bilaga A2.4.3).

Remitteringen av SKB:s kompletterande yttranden

En fråga gällde vilka avvägningar som gjordes vid remitteringen den 25 april 2019 av SKB:s kompletterande yttranden när det gällde typ av remissinstanser (myndigheter, kommuner, universitet, högskolor och intresseorganisationer), antalet remissinstanser (30 respektive ca 40 stycken), remisstiden (knappt fem månader) och remittering över sommaren. I svarspromemorian anförs att som en del av SKB:s kompletterande yttrande omfattade remisserna en längre rapport om ny forskning om kopparkorrosionsprocesser och förnyade beräkningar i säkerhetsanalysen. Urvalet av remissinstanser gjordes med utgångspunkt i ärendenas tidigare beredning i mark- och miljödomstolen respektive hos Strålsäkerhetsmyndigheten. Därutöver beaktades att de två ärendena delvis rörde olika frågor. Remisstidens längd om knappt fem månader bestämdes utifrån att det var fråga om ett relativt omfattande och komplicerat material som krävde en grundlig analys av bl.a. Strålsäkerhetsmyndigheten. Av betydelse för remisstidens längd var såväl det förhållandet att kommuner ingick i remisskretsen som att remitteringen skedde över sommaren.

Skäl till delbeslut om mellanlager (Clab)

På frågan vad som låg bakom att regeringen initierade frågan om ett separat beslut när det gällde Clab hänvisas i svarspromemorian till att riksdagen i ett tillkännagivande den 22 april 2021 hade uppmanat regeringen att skyndsamt vidta nödvändiga åtgärder för att på kort och lång sikt trygga förutsättningarna för en säker hantering av använt kärnbränsle. Vidare anförs att Vattenfall AB i maj 2021 i ett meddelande till finansmarknaden flaggade för att ett beslut om slutförvar måste tas före den 31 augusti samma år för att möjliggöra återstart av reaktor 2 i Forsmark 2024. Om ett beslut om slutförvar inte togs före redovisat datum riskerade Clab enligt Vattenfall att bli fullt. I promemorian framhålls att vid tidpunkten för Vattenfalls flaggning var Miljödepartementet medvetet om att frågan om utrymmesbrist i Clab krävde en lösning i relativ närtid men att departementet inte hade uppgift om några specifika datum förrän Vattenfall lämnade sitt meddelande. Samtidigt gjorde departementet bedömningen att beredningen av ärendena i slutförvarsdelen inte hade kommit så långt att de var klara för avgörande till den 31 augusti 2021.

Remitteringen av frågan om ett separat beslut i fråga om Clab

När det gäller remitteringen den 20 juni 2021 av frågan om ett separat beslut i fråga om Clab anförs att Miljödepartementet inte bifogade något underlag till remissen och att den remitterade frågeställningen, som var mycket begränsad,

framgick av remissmissivet. Urvalet av remissinstanser (berörda myndigheter och kommuner, SKB, andra företag och en intresseorganisation, totalt 15 remissinstanser) och remisstidens längd (drygt en månad) anpassades efter frågans begränsade karaktär. Även den omständigheten att Vattenfall i maj 2021 hade meddelat att ett beslut behövdes före den 31 augusti 2021 hade betydelse för remisstidens längd.

På frågan om det vidtogs några andra beredningsåtgärder, och i så fall vilka, för att frågan om delbeslut skulle bli allsidigt belyst innan besluten fattades anfördes bl.a. att vid ett möte med SKB den 10 augusti 2021 gavs bolaget möjlighet att yttra sig över remissvaren och att SKB kom in med ett yttrande den 13 augusti 2021. Därutöver hölls möten med SKB den 18 augusti 2021, med Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning den 18 augusti 2021, med Kärnavfallsrådet den 24 augusti 2021 och med Strålsäkerhetsmyndigheten den 24 augusti 2021. Därutöver bereddes ärendena i enlighet med de riktlinjer som framgår av promemorian Samrådsformer i Regeringskansliet.

Vidare framhålls i svarspromemorian att den planerade verksamheten i Clab är väl avgränsad från övrig planerad verksamhet i systemet för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall och att det saknades hinder mot att pröva den planerade verksamheten i Clab separat. Dessutom är det av största vikt att nödvändiga tillstånd och beslut för utökad lagring av använt kärnbränsle och hårdkomponenter finns på plats före slutet av 2023 om inte Sveriges kärnkraftsproduktion ska påverkas negativt. Med hänsyn till de ytterst allvarliga konsekvenser som skulle uppstå om utrymmet för mellanlagring tar slut bedömde regeringen att det var nödvändigt att fatta ett delbeslut om utökad mellanlagring vid Clab.

Kontakter mellan Regeringskansliet och de två berörda kommunerna

Enligt svarspromemorian hade Miljödepartementet möten med Östhammars kommun vid sex tillfällen innan delbeslutet om Clab meddelades (den 15 januari 2019, den 9 oktober 2019, den 5 februari 2020, den 3 juni 2020, den 25 november 2020 och den 25 maj 2021). Vid mötena tog kommunen upp frågor som var av betydelse för dess ställningstagande i frågan om tillstyrkande och informerade om kommunens tidsplan för beslutet. Dessutom kom Östhammars kommun vid sex tillfällen även in med remissyttranden och andra yttranden (den 29 augusti 2019, den 3 december 2019, den 12 juni 2020, den 20 oktober 2020, den 5 mars 2021 och den 8 juli 2021). Den 12 juni 2020 inkom kommunen med beskedet att kommunfullmäktige beslutat att inte genomföra en folkomröstning i slutförvarsfrågan. Kommunen förklarade samtidigt att kommunfullmäktige avsåg att fatta beslut i frågan om tillstyrkande när lagstiftning om ansvar efter förslutning av slutförvar var beslutad. Den 20 oktober 2020 underrättades regeringen om att kommunen tillstyrkte ansökan om slutförvaret.

När det gäller kontakterna med Oskarshamns kommun anges att Miljödepartementet hade ett möte med kommunen den 23 oktober 2018 och att Oskarshamns kommun vid sex tillfällen även inkom med remissyttranden

och andra yttranden (den 25 juni 2018, den 30 oktober 2019, den 8 oktober 2020, den 5 mars 2021, den 7 april 2021 och den 14 juli 2021). Den 25 juni 2018 underrättades regeringen om att kommunen tillstyrkte ansökan om slutförvaret.

Därutöver kom de två kommunerna den 8 oktober 2020 in till Miljödepartementet med en fråga om tidsplan för hanteringen av slutförvarsärendena. Departementet besvarade skrivelsen den 24 november 2020.

Information och samråd enligt Esbokonventionen

På frågan varför Miljödepartementet väntade i närmare två år innan SKB:s kompletterande yttranden översändes till Naturvårdsverket för information och samråd enligt Esbokonventionen anges att det är en bedömningsfråga vid vilken tidpunkt ett samråd bör genomföras. Bland annat beaktas intresset av att i möjligaste mån undvika flera kompletteringsomgångar. Sedan SKB:s kompletterande yttranden remissbehandlats och beredningen fortsatt underrättade Östhammars kommun i slutet av 2020 regeringen om att kommunen tillstyrkte ansökan. Först därefter bedömde Miljödepartementet att det fanns anledning att underrätta Naturvårdsverket om det som tillförts ärendena för en bedömning av om ett kompletterande samråd enligt 6 kap. 33 § miljöbalken var nödvändigt.

Övrigt

När det gäller iakttagelsen om att registerutdraget i ett av de två regeringsärendena inte till fullo överensstämmer med de inregistrerade handlingarna i akten anges bl.a. följande. En allmän handling i ett ärende registreras både digitalt och i en fysisk akt. Det är registratören vid Miljödepartementet som sköter den digitala registreringen, medan registreringen i den fysiska akten görs av en tjänsteman vid den ansvariga sakenheten. Vid registrering av en handling i de två systemen händer det ibland att handlingen får olika bilagenummer.

Svar den 7 april 2022

Som svar på kompletterande frågor från utskottet överlämnades den 7 april 2022 en promemoria som upprättats inom Miljödepartementet (bilaga A2.4.4).

På frågor om Vattenfalls flaggning den 5 maj 2021 till finansmarknaden om utrymmesbrist i Clab anges i svarspromemorian bl.a. att bolaget den 17 mars 2021 informerade Näringsdepartementet (avdelningen för bolag med statligt ägande) om att Vattenfall skulle lämna ett sådant meddelande den 5 maj 2021 och att det avsåg risken för att en reaktor inte skulle kunna återstartas om beslut i slutförvarsfrågan dröjde allt för länge. Några specifika datum för när beslutet behövde fattas för att undvika ett fullt mellanlager framgick dock inte av informationen till Näringsdepartementet och departementet underrättade Miljödepartementet (kemikalieenheten) och Infrastrukturdepartementet (energienheten) om informationen nästkommande dag. Finansdepartementet (budgetavdelningen) och Statsrådsberedningen (samordningskansliet) informerades den 19 respektive den 22 mars 2021.

Kompletterande frågor ställdes även om när information fanns om behovet av ett eventuellt delbeslut om Clab. I svarspromemorian anförs att Miljödepartementet under de två ärendenas handläggning löpande fört en dialog med SKB om tidsplanen för ärendena och tidsåtgången för den fortsatta domstolsprocessen. Inom ramen för denna dialog har frågan om en utbrytning av Clab funnits med som ett handlingsalternativ sedan åtminstone januari 2019. Sedan våren 2021 var Miljödepartementet medvetet om att frågan om utrymmesbrist i Clab krävde en lösning i relativ närtid. Departementet hade dock inte uppgift om några specifika datum förrän Vattenfall lämnade sitt meddelande. Under våren 2021 och fram till den 11 juni 2021 pågick ett kompletterande Esbo-samråd, och innan det samrådet var avslutat saknades formella förutsättningar att fatta beslut i slutförvardsdelen. Bland annat mot denna bakgrund gjorde Miljödepartementet bedömningen att beslut inte skulle kunna fattas före den 31 augusti 2021. I detta läge framstod en utbrytning som ett förstahandsalternativ för att undvika ett fullt mellanlager.

Svar den 4 maj 2022

Som svar på ytterligare kompletterande frågor från utskottet överlämnades den 4 maj 2022 en promemoria som upprättats inom Miljödepartementet (bilaga A2.4.5).

På frågor om uppgiften om att en utbrytning av Clab funnits med som ett handlingsalternativ sedan åtminstone januari 2019 anges i svarspromemorian bl.a. att från det att ärendena om slutförvaret och mellanlagret började handläggas i Miljödepartementet och fram till våren 2021 var utgångspunkten att ärendena skulle hanteras samlat. Under denna period diskuterades en utbrytning av Clab enbart som ett möjligt handlingsalternativ om utrymmesbristen blev sådan att beslut inte kunde vänta. Som framförts tidigare var Miljödepartementet under våren 2021 medvetet om att frågan om utrymmesbrist i Clab krävde en lösning i relativ närtid. Detta grundade sig bl.a. på uppgifter som SKB lämnat inom ramen för sin löpande dialog med departementet. Mot denna bakgrund inleddes den 15 mars 2021 en gemensamberedning av en remiss i frågan med Justitiedepartementet (enheten för domstols- och åklagarfrågor och grundlagsenheten) och Infrastrukturdepartementet (energienheten).

När det gäller frågan om eventuella kontakter med Vattenfall eller andra åtgärder med anledning av den information som bolaget lämnade framhålls i svarspromemorian att Miljödepartementet efter det att Vattenfall lämnat sitt meddelande till finansmarknaden den 5 maj 2021 gjorde bedömningen att ett fullt mellanlager inte kunde undvikas om ärendena hanterades samlat. Denna bedömning kunde göras utan att vidare kontakter togs med Vattenfall eller att andra åtgärder vidtogs. I detta läge framstod en utbrytning som ett förstahandsalternativ för att undvika ett fullt mellanlager. Av promemorian framgår vidare att Regeringskansliet inte vidtog några externa beredningsåtgärder i fråga om en eventuell utbrytning av Clab förrän remitteringen i juni 2021 och att kommunerna fick information om den möjliga utbrytningen genom remissen.

Utskottets ställningstagande

Det som utskottet har granskat i ärendet är regeringens hantering av SKB:s ansökningar om tillstånd till anläggningar för slutförvaring av använt kärnbränsle t.o.m. regeringens delbeslut i fråga om Clab i augusti 2021. Granskningen av ärendet har avsett beredningsåtgärder och andra förvaltningsrättsliga aspekter av handläggningen.

Utskottet konstaterar inledningsvis att de två regeringsärendena rör svåra och komplexa frågor och att utredningen varit omfattande.

En grundläggande fråga när det gäller beredningen av ärendena är tidpunkten för när Regeringskansliet påbörjade arbetet med ett eventuellt delbeslut i fråga om Clab.

Av granskningen framgår att en utbrytning av Clab enligt Miljödepartementet fanns med som ett handlingsalternativ sedan åtminstone januari 2019 men fram till våren 2021 var utgångspunkten att ärendena skulle hanteras samlat. En utbrytning av Clab diskuterades enbart som ett möjligt handlingsalternativ om utrymmesbristen blev sådan att ett beslut inte kunde vänta. Under våren 2021 blev Miljödepartementet genom information från bl.a. SKB och Vattenfall medvetet om att frågan om utrymmesbrist i Clab krävde en lösning i närtid, och den 15 mars 2021 inledde departementet en gemensamberedning inom Regeringskansliet av en remiss om ett eventuellt delbeslut i fråga om Clab. Den 20 juni 2021 beslutade Miljödepartementet att i båda ärendena genom ett remissförfarande hämta in synpunkter på frågan om ett delbeslut. Remissen översändes till 15 remissinstanser och svarstiden sattes till den 31 juli 2021.

När det gäller arbetet med frågan om ett eventuellt delbeslut bör det, enligt utskottet, redan 2019 ha stått klart att det skulle kunna finnas behov av beredskap för ett sådant beslut och arbetet borde ha kunnat påbörjas i ett betydligt tidigare skede än vad som gjordes. I denna del vill utskottet även understryka vad det tidigare uttalat om vikten av kontinuerlig omvärldsbvakning, god framförhållning och beredskap. Det är av betydelse för att så långt det är möjligt kunna bereda ärenden i enlighet med de rutiner som normalt gäller. Genom att arbetet med ett eventuellt delbeslut först påbörjades i mars 2021 försämrades förutsättningarna för den fortsatta beredningsprocessen.

Det åtföljande remissförfarandet i juni–juli 2021 skilde sig, kan utskottet konstatera, från remissförfarandet som ägde rum i april–september 2019 när det gäller antalet remissinstanser och remisstidens längd. Vid remissförfarandet i juni–juli 2021 var antalet remissinstanser lägre och urvalet snävare än i april–september 2019. En viss skillnad kan motiveras av att remissen i juni–juli 2021 rörde en mer begränsad frågeställning. Utskottet finner likväl skäl att påminna om vad det tidigare uttalat om vikten av att den fråga som är föremål för remiss blir belyst från olika perspektiv, vilket som regel torde förutsätta att urvalet omfattar flera typer av myndigheter och intresseorganisationer av olika slag. För att remissinstanserna ska ha en verklig möjlighet att lämna genomtänkta synpunkter krävs vidare att de får rimlig tid

till sitt förfogande. Utskottet kan konstatera att tidsfristen för att svara på remissen i juni–juli 2021 var kort, drygt en månad. Bland remissinstanserna fanns även kommuner, vilket i sig kan motivera en längre remisstid. Till detta kommer att remisstiden var förlagd till en period mitt i sommaren. Enligt utskottets bedömning hade den korta remisstiden kunnat undvikas med en bättre planering från Miljödepartementets sida.

När det gäller kontakterna mellan Miljödepartementet och de två berörda kommunerna framgår det av granskningen att departementet och SKB under våren 2021 hade löpande diskussioner om utrymmesbrist i Clab. Första gången kommunerna informerades om ett eventuellt delbeslut var i samband med remitteringen i juni 2021. I sina remissvar i juli 2021 ifrågasatte kommunerna att Clab skulle hanteras i ett delbeslut. Utskottet vill i detta sammanhang framhålla den särställning för berörda kommuner som kommer till uttryck i miljöbalkens bestämmelser om det kommunala vetot. Det är enligt utskottet angeläget att under handläggningen av denna typ av ärenden upprätthålla en god kommunikation med berörda kommuner. Utskottet anser att kommunikationen i detta avseende hade kunnat fungera bättre än vad som nu var fallet.

I granskningen har även uppmärksammats de svar som lämnades i december 2020 på en skriftlig fråga och i januari 2021 vid en interpellationsdebatt. Både frågan och interpellationen gällde tidsplanen för regeringsärendena om slutförvaret. Första gången alternativet med delbeslut omnämndes för riksdagen var vid en ärendedebatt i april 2021. Samtidigt framgår det av granskningen att frågan om ett delbeslut funnits med som ett handlingsalternativ sedan åtminstone januari 2019 inom ramen för den dialog som Miljödepartementet fört med SKB. Frågor och interpellationer är en del av riksdagens kontrollmakt. Utskottet har inte underlag för att kunna bedöma vid vilken tidpunkt information om möjlighet till delbeslut skulle ha kunnat lämnas till riksdagen, men det kan åtminstone ifrågasättas om inte informationen i december 2020 och januari 2021 hade kunnat vara mer utförlig i detta avseende.

Slutligen noterar utskottet att registerutdraget i ett av de två regeringsärendena inte till fullo överensstämmer med de inregistrerade handlingarna i akten. I denna del vill utskottet understryka vikten av att handlingar i ett ärende registreras på ett enhetligt sätt för att därmed underlätta för utomstående vid begäran om att få ta del av handlingar i ärendet.

Granskningen ger i övriga delar inte anledning till något uttalande av utskottet.

2.5 Evakueringen av tolkar och andra lokalanställda från Afghanistan

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 221-2021/22), *bilaga A2.5.1*, begärs att utskottet granskar regeringens hantering av tolkar och lokalanställda vid den svenska insatsen i Afghanistan med hänsyn till deras skyddsbehov och utsatta situation. I granskningen bör även ingå en analys av vilka kontroller som gjordes av de personer som med svenskt stöd kunde lämna Afghanistan. Vidare bör utskottet granska om regeringen och vissa statsråd – särskilt Morgan Johansson och Peter Hultqvist – har lämnat felaktig information om möjligheterna för regeringen att agera för att ge asyl åt de tolkar som har hjälpt den svenska insatsen i Afghanistan att lösa sin uppgift. Statsrådet Morgan Johansson uppgav den 4 augusti 2021 till Ekot att det antagligen vore ett brott mot grundlagen att agera för tolkarna. Granskningen bör även omfatta ett annat uttalande av Morgan Johansson om att en tillämpning av kvotflyktingssystemet för att bistå tolkar och vissa lokalanställda med särskilt skyddsbehov skulle innebära att upp till 10 000 personer beviljades asyl. Dessutom bör utskottet granska om regeringen och berörda statsråd – särskilt Ann Linde och Peter Hultqvist – underlåtit att förankra sin politik om Afghanistan med övriga riksdagspartier.

Av anmälan framgår att statsrådet Morgan Johansson den 4 augusti 2021 uppgav i programmet Ekot hos Sveriges Radio att regeringen inte hade möjlighet att få till stånd en lösning och att det skulle vara ett brott mot grundlagen om regeringen agerade för tolkarna. Av anmälan framgår också att försvarsminister Peter Hultqvist för tidningen Expressen har uppgett bl.a. följande:

Det som gäller är att vi tidigare, inom ramen för kvotflyktingssystemet enligt det regelverk som är fastställt av svensk riksdag tog ansvar för en del tolkar och deras familjer. Men det här måste utgå från ansökningar om asyl i Sverige och hanteras inom ramen för det förfarandet inom Migrationsverket.

I anmälan anges att Moderaterna den 9 augusti 2021 i ett e-postmeddelande till statsrådet Morgan Johansson, som vid tidpunkten var justitie- och migrationsminister, och försvarsminister Peter Hultqvist uppmanade regeringen att agera omedelbart för att ge skydd till de tolkar och lokalanställda som bistått den svenska styrkan i Afghanistan. Om regeringen inte agerade skulle Moderaterna föreslå ett utskottsinitiativ.

Vidare anges i anmälan att det den 10 augusti 2021 fanns uppgifter i medierna om att regeringen ändrat sig och var beredd att spåra de afghanska tolkar som bistått svenska styrkor i Afghanistan för att hitta en lösning. Dagen därpå framkom dock oklarheter om regeringen hade gett Försvarsmakten ett

uppdrag eller om det var fråga om ett eget initiativ av myndigheten. I Expressen uppgavs att en presstalesperson vid Försvarsmakten hade uppgett följande:

Varken Migrationsverket eller Försvarsmakten har fått någon uppgift av regeringen i frågan ännu. Den kanske är på väg någonstans i cyberrymden, men vi har inte fått den.

Vidare anges i anmälan att vad som stod klart efter regeringens besked och den sedermera avslutade svenska flygevakueringen var att den absoluta merparten av de tolkar som arbetat för den svenska försvarsmakten inte blev evakuerade från Afghanistan.

I anmälan hänvisas till uppgifter i tidningen Aftonbladet om att Sveriges ambassadör i Afghanistan den 29 juli 2021 vädjade till Utrikesdepartementets ledning om att Sverige behövde en plan för att rädda de lokalanställda från talibanerna.

I anmälan anges också att Utrikesnämnden kallades in sent, efter att Kabul fallit och talibanerna de facto tagit över landet, trots att Moderaterna tidigt hade krävt att den skulle sammankallas.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet, *bilaga A2.5.2–4*.

Utskottet höll den 21 april 2022 en utfrågning med försvarsminister Peter Hultqvist, *bilaga B7*, och den 28 april 2022 en utfrågning med utrikesminister Ann Linde, *bilaga B9*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Regeringsformen

Enligt 1 kap. 6 § regeringsformen styr regeringen riket och är ansvarig inför riksdagen.

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

Av 6 kap. 1 § regeringsformen framgår att det ska finnas ett regeringskansli för att bl.a. bereda regeringsärenden. Ärenden som avgörs av regeringen benämns regeringsärenden. Huvudregeln är att alla ärenden som inkommer till Regeringskansliet eller som initieras där är regeringsärenden. Beslutsformen är kollektiv. I princip gäller att systemet med ministerstyrelse i regeringsärenden är okänt för regeringsformen. Ett statsråd kan alltså inte på egen hand besluta i regeringsärenden. Ett undantag från nämnda huvudregel är s.k. regeringskansliärenden, vilka avgörs av ett enskilt statsråd. Statsrådet

fattar då inte beslut i egenskap av medlem av regeringen utan som chef i Regeringskansliet.

Enligt 12 kap. 1 § regeringsformen lyder en förvaltningsmyndighet under regeringen om myndigheten inte är lagd under riksdagen.

I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet (prop. 1986/87:99 s. 25). Förvaltningsmyndigheterna står till regeringens förfogande i uppgiften att styra riket. Regeringen bär ett ansvar för att riksdagens föreskrifter följs och för att den statliga sektorn fungerar i enlighet med riksdagens intentioner. Med regeringens styrande funktioner följer, med vissa begränsningar, en rätt att ta initiativ och ge direktiv till förvaltningen. Sådana direktiv kan avse bl.a. allt generellt inriktat arbete inom en förvaltningsmyndighet, t.ex. planering, prioriteringar eller utredningsverksamhet samt hela det administrativa området, t.ex. vad gäller beslutsorgan, organisation eller rationaliseringar.

Enligt 12 kap. 2 § regeringsformen får ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag.

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

Utrikesnämnden består enligt 10 kap. 12 § regeringsformen av talmannen samt nio andra ledamöter som riksdagen väljer inom sig. Utrikesnämnden sammanträder på kallelse av regeringen. Regeringen är skyldig att sammankalla nämnden om minst fyra av nämndens ledamöter begär överläggning i en viss fråga. Ordförande vid sammanträde med nämnden är statschefen eller, om han eller hon har förfall, statsministern. Utrikesnämnden är ett rent samrådsorgan. Den fattar inga beslut.

Utlänningslagen m.m.

Enligt 5 kap. 1 § första stycket utlänningslagen (2005:716) gäller att flyktingar och alternativt skyddsbehövande som befinner sig i Sverige har rätt till uppehållstillstånd.

Enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen ska en utlänning som tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning) beviljas ett permanent uppehållstillstånd.

Vidarebosättning är en av Förenta nationernas flyktingkommissariats (UNHCR) lösningar för flyktingar och lokal integration i tredje land. Vidarebosättning innebär en överföring av flyktingar från ett tredjeland till ett organiserat mottagande i ett annat land där flyktingarna sedan får bosätta sig. Målet med vidarebosättning är att ge en varaktig lösning för personer som är i

behov av skydd där ingen annan lösning finns att erbjuda, och att stödja de stora flyktingmottagande länderna i deras ansträngningar att bereda skydd till flyktingar och det tryck det skapar på ländernas infrastruktur, resurser och medborgare.

I 5 kap. 2 § utlänningslagen föreskrivs en rätt till permanent uppehållstillstånd för utlännningar som inom ramen för flyktingkvoten har tagits emot här för vidarebosättning. Sedan 1950-talet har Sverige årligen tagit emot flyktingar och andra skyddsbehövande för vidarebosättning här inom ramen för en av regeringen fastställd kvot, den s.k. flyktingkvoten. Mottagandet har normalt skett i samverkan med UNHCR.

UNHCR presenterar de flyktingar som behöver vidarebosättas genom att skicka över personakter med dokumentation om varje person och familj till Migrationsverket. Ibland räcker det underlaget för att Migrationsverket ska kunna bedöma om personen kan få uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande enligt den svenska utlänningslagen. Migrationsverket gör också resor till olika länder för att genomföra personliga utredningar och intervjuer med personer som UNHCR har föreslagit ska tas ut som kvotflyktingar. Det kan exempelvis gälla en ny flyktinggrupp eller om Migrationsverket behöver mer information än vad som framgår av UNHCR:s underlag. Beslut om vem som kan erbjudas uppehållstillstånd i Sverige baseras då på både de översända personakterna och intervjuerna.

Endast personer som är flyktingar eller alternativt skyddsbehövande enligt utlänningslagen får uppehållstillstånd. Tillstånden för kvotflyktingar är permanenta. Ungefär 95 procent av dem som utreds inom ramen för flyktingkvoten får uppehållstillstånd i Sverige.

Det inte är möjligt att ansöka om uppehållstillstånd som kvotflykting. Det är UNHCR eller svensk utlandsmyndighet som kan föreslå personer för vidarebosättning. Vid presentationer för vidarebosättning ska särskilt uppmärksammas utsatta minoriteter, kvinnor och barn. Prövningen sker självständigt av Migrationsverket enligt utlänningslagens regler, efter hörande av Säkerhetspolisen. Det handlar om individuell prövning utifrån bedömning av skyddsbehov enligt utlänningslagens bestämmelser.

I Säkerhetspolisens uppdrag ingår att förhindra att personer som är eller kan bli ett säkerhetshot mot Sverige uppehåller sig eller etablerar sig i landet. Som ett led i arbetet är Säkerhetspolisen remissinstans till Migrationsverket i utlänningsärenden. Säkerhetspolisen kan även ansöka hos Migrationsverket om att en person ska utvisas.

Det anges på regeringens webbplats att det inte finns någon möjlighet för regeringen att fatta beslut om uppehållstillstånd och vidarebosättning. Den ansvarige myndigheten Migrationsverket fattar beslut i det enskilda ärendet och tillämpar därvid utlänningslagens bestämmelser.

Insatsen i Afghanistan

Sveriges insats i Afghanistan inleddes vid årsskiftet 2001/2002, då med styrkebidrag till Isaf, International Security Assistance Force.

2006 tog Sverige över ledarskapet för Provincial Reconstruction Team (PRT) Mazar-e Sharif med säkerhetsansvar för fyra provinser i norra Afghanistan.

Som mest ingick ca 1 000 svenska soldater och officerare i styrkan och omfattade även det finska bidraget, och totalt arbetade fler än 7 000 personer på den svenska basen Camp Northern Light fram till 2014, då basen lämnades över till den afghanska staten.

Från 2014 bestod det svenska bidraget av ca 50 personer, de flesta grupperade på basen Camp Marmal.

Nato-insatsen Resolute Support Mission (RSM) inleddes i januari 2015 i samband med att Isaf upphörde.

Sveriges bidrag till den internationella militära insatsen Isaf i Afghanistan pågick mellan 2001 och 2014. När insatsen övergick till Resolute Support Mission (RSM) 2015 deltog Sverige från starten t.o.m. slutet av maj 2021, då den sista svenska truppen lämnade landet. Efter den 25 maj 2021 finns ingen svensk militär närvaro i Afghanistan.

Information från myndigheter

Regeringskansliet

Under helgen den 14–15 augusti 2021 skickade Migrationsverket en begäran till regeringen om att tillfälligt ändra reglerna i kvotflyktssystemet för att möjliggöra för att snabbt ge berörda personer i Afghanistan skydd.

En förutsättning är i normalfallet att de som ska vidarebosättas ska befinna sig i tredje land. Ändringen som Migrationsverket begärde skulle innebära att personerna som skulle vidarebosättas inte behövde befinna sig i tredje land för att kunna få skydd enligt kvotsystemet.

Av ett pressmeddelande från Justitiedepartementet framgår att regeringen den 15 augusti 2021 beslutade, på begäran av Migrationsverket, bl.a. att tillfälligt ta bort kravet på att man måste befinna sig i tredje land för att kunna vidarebosättas. Det innebär att Migrationsverket kunde besluta om vidarebosättning så snart personer hade lämnat Afghanistan.

I pressmeddelandet anfördes att Migrationsverket, Försvarsmakten och Sveriges ambassad i Afghanistan under en tid arbetat intensivt med frågan om att snarast kunna föra ut både svensk personal och lokalt anställd afghansk personal och deras familjer ut ur Afghanistan med anledning av det snabbt försämrade säkerhetsläget i Afghanistan. Det regelverk Sverige har för vidarebosättning av flyktingar kan användas, det s.k. kvotflyktssystemet. Genom de ändringar som regeringen fattade beslut om bereddes möjlighet att detta regelverk kunde användas för att ge skydd åt nuvarande och tidigare lokalanställda samt deras familjer.

Enligt pressmeddelandet togs 500-gränsen för akutplatser inom ramen för kvotflyktingsystemet tillfälligt bort genom ett Regeringskanslibeslut för att ge utrymme åt Migrationsverket att besluta om de platser som behövdes. I pressmeddelandet anfördes att enligt gällande regler kan svenska utlandsmyndigheter föreslå vilka enskilda individer som kan komma ifråga för vidarebosättning.

Migrationsverket

På Migrationsverkets webbplats angavs den 23 augusti 2021 att myndighetens personal tagit emot de lokalanställda och deras familjer på de platser där flygen från Kabul mellanlandar, och därefter vid myndighetens ankomstcenter på Arlanda. Migrationsverkets personal prövar de lokalanställdas och deras familjers ärenden inom ramen för den svenska flyktkvoten. Även Säkerhetspolisen kontrollerar ärendena i samband med detta.

Den 26 augusti 2021 angavs på Migrationsverkets webbplats att säkerhetssituationen i Afghanistan på kort tid hade förändrats efter att talibanrörelsen tagit kontroll över landet. Ett stort antal lokalanställda på ambassaden och deras familjer, svenska medborgare och personer med svenskt uppehållstillstånd som befunnit sig i Afghanistan hade flugits till Sverige. Migrationsverkets roll var att evakuera dem som skulle överföras som kvotflyktingar, däribland de lokalanställda med familj.

Vidare anfördes på Migrationsverkets webbplats när det gällde arbetet med att föreslå individer för vidarebosättning i Sverige, dvs. kvotflyktingar, att Migrationsverket inte har någon initiativrätt. I stället är det en svensk ambassad eller UNHCR som presenterar ärenden för Migrationsverket. Så fungerade det även i detta fall.

Försvarsmakten

På Försvarsmaktens webbplats angav Försvarsmaktens kommunikationsdirektör den 10 augusti 2021 följande¹:

Med anledning av diskussionen i media angående tolkarna i Afghanistan vill jag klargöra några saker. Den lokalanställda personal Försvarsmakten haft under insatsen i Afghanistan har varit väldigt värdefull. Vi har jobbat nära tillsammans i operationer och de har varit ovärderliga för att lösa våra uppgifter.

I samband med att den multinationella insatsen Isaf avslutades 2014 erhöll anställda tolkar och vakter stöd på plats eller beviljat uppehållstillstånd. Totalt var det 69 personer (anställda och anhöriga) som då kom till Sverige.

Efter att Isaf-insatsen avslutats och övergick till Resolute Support Mission har Sverige inte haft några egna lokalanställda tolkar utan har använt tolkresurser anställda av bland annat Tyskland. Resolute Support

¹ Anges i en blogg på webbplatsen som kallas Försvarsmakten kommenterar. På webbplatsen anges att Försvarsmakten kommenterar är ett sätt för kommunikationsdirektören eller annan chef i Försvarsmakten att friare kunna komplettera det som skrivs och sägs om Försvarsmakten. Vidare anges att kommunikationsdirektören är Försvarsmaktens talesperson. Det innebär att det som skrivs på den bloggen är Försvarsmaktens uppfattning i de principiella ställningstaganden som berörs.

Mission avslutades 15 maj 2021 och den sista svenska personalen lämnade Afghanistan senare samma månad.

Försvarsmakten har under hela insatsperioden vidtagit åtgärder för att trygga säkerheten för de personer som jobbat för oss i Afghanistan. Det har handlat om stöd till civil återgång, re-location och studier i annat land. I de fall där det inte varit möjligt att trygga personernas säkerhet har vi samverkat med Migrationsverket för att överföra dem till Sverige.

Myndigheten har nu lämnat över en förteckning till Migrationsverket över de personer som varit lokalt anställda av Försvarsmakten eller av kontrakterade företag. Försvarsmakten är också beredd att understödja utrikesmyndigheterna med transporter.

Den 19 augusti 2021 angavs på Försvarsmaktens webbplats att Försvarsmakten från starten av insatserna i Afghanistan 2001 har använt sig av tolkar och annan lokalanställd personal. Dessa har under sin tjänstgöringstid kontinuerligt säkerhetsprovats i syfte att utreda om det förelåg ett säkerhetshot mot Försvarsmaktens verksamhet. Sedan 2010 har tolkar och lokalanställd personal i huvudsak tillhandahållits via kontraktörer som har ombesörjt rekrytering och anställning. Vidare anges att Försvarsmakten känner ett ansvar för tidigare lokalanställd personal som i flera fall tjänstgjort under lång tid tillsammans med Försvarsmaktens förbandsbidrag. Försvarsmakten har därför ytterligare förfinat sammanställningen av det arbetsunderlag som lämnades till ambassaden i Kabul tidigare under veckan. Myndigheten har även samverkat med Migrationsverket avseende afghanska medborgare som tjänstgjort hos det svenska förbandsbidraget.

Vidare angavs att Försvarsmakten enbart skötte transporter och säkerheten på och kring flygplanen. Personkontrollerna sköttes av UD- och ambassadpersonal samt Migrationsverket.

Kronologi över händelser

I *bilaga A2.5.5* finns en sammanställning över olika händelser i Afghanistan och beslut m.m. i Sverige under första hälften av 2021.

Information till riksdagen

Den 1 september 2021 besvarade försvarsminister Peter Hultqvist en skriftlig fråga om hanteringen av afghanska tolkar (fr. 2020/21:3472). I svaret anförde Peter Hultqvist bl.a. följande:

Med anledning av den försämrade säkerhetsutvecklingen i Afghanistan har Försvarsdepartementet under de senaste fyra veckorna haft en dialog med Försvarsmakten.

Försvarsmakten har genomfört ett brett arbete med inventering av tidigare lokalanställda och en förteckning över före detta lokalanställda överlämnades i mitten av augusti till Sveriges ambassad i Kabul för vidare hantering. Ambassaden, med stöd av Försvarsmakten, har systematiskt gått igenom den information som finns i förteckningen. Jämförelser har gjorts med annan information som inkommit till ambassaden samt till Försvarsmakten. Bedömningen är att kvalitetssäkringsarbetet kommer att fortsätta även efter det att evakueringen är genomförd.

Regeringen beslutade den 19 augusti om ett uppdrag till Försvarsmakten att stödja ambassaden och Migrationsverket med transportresurser. Försvarsmakten har genomfört flygverksamhet med egna flygresurser som stöd till evakuering. Samtidigt har den strategiska transportflygresursen C-17 nyttjats i samarbete med andra länder. Fram till fredagen den 27 augusti när den svenska evakueringsinsatsen avslutades hade 1 100 personer evakuerats.

När det gäller Försvarsmaktens tidigare lokalanställda utförde Migrationsverket under 2013 och 2014 ett arbete tillsammans med Försvarsmakten med att vidarebosätta skyddsbehövande tolkar och andra lokalanställda, i samband med att Natos dåvarande insats ISAF avslutades. Försvarsmakten gav då stöd till ansvariga myndigheter inom ramen för tillämpning av kvotflyktingssystemet.

Efter genomförd säkerhetsprövning lämnade Försvarsmakten underlag till ambassaden i Kabul för vidare hantering. Baserat på dessa underlag fick närmare 70 personer – lokalanställd personal och anhöriga – uppehållstillstånd för vidarebosättning i Sverige. Försvarsmakten vidtog även åtgärder för personer som 2014 jobbade för Försvarsmakten i Afghanistan och som inte fick uppehållstillstånd. Det handlade om stöd till civil återgång, omlokalisering och studier i annat land. Jag kan därmed konstatera att Försvarsmakten även vid den tidpunkten tog ansvar för att ge stöd till de lokalanställda.

Justitie- och migrationsminister Morgan Johansson besvarade den 8 september 2021 en skriftlig fråga om hans uttalande om att det kunnat röra sig om kanske tiotusen lokalanställda som skulle få hjälp och skydd i Sverige (fr. 2020/21:3437). Han anförde bl.a. följande i svaret:

Det uttalande som Björn Söder refererar till avser min kommentar på Moderaternas förslag om utskottsinitiativ. Förslaget gick ut på att Sverige skulle ge skydd åt alla som arbetat för Sverige under nästan tjugo års tid, inklusive deras familjer. Moderaterna hävdade att det bara skulle handla om 10–15 tolkar, men jag påpekade att det i själva verket skulle röra sig om en mycket större grupp.

Det var alltså Moderaternas förslag på utskottsinitiativ som låg till grund för min kommentar.

Utrikesminister Ann Linde besvarade den 6 oktober 2021 en skriftlig fråga om kontrollen av evakuerade från Afghanistan (fr. 2021/22:52). Som svar anförde Ann Linde bl.a. följande:

Under evakueringen från Afghanistan genomförde Utrikesdepartementets personal kontroller på Kabuls flygplats som innefattat att personer som omfattas av lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd varit tvungna att uppvisa giltigt svenskt pass eller afghanska pass med giltigt uppehållstillstånd för att få resa med någon av de svenska transportererna. Polismyndigheten har därtill bistått Utrikesdepartementet i arbetet på Kabuls flygplats. Ytterligare säkerhetskontroller skedde vid anslutningsflygplatser och slutligen på Arlanda.

Evakueringen från Afghanistan har även omfattat tidigare lokalanställda på Sveriges ambassad i Kabul, vissa personer med särskilda skyddsskäl som främjat mänskliga rättigheter i Afghanistan och tidigare anställda i Försvarsmakten. Dessa kategorier av personer erbjöds evakuering för vidarebosättning till Sverige inom ramen för Sveriges flyktingkvot. Personer som skulle vidarebosättas till Sverige kontrollerades i enlighet med listor på Kabuls flygplats. Särskilda

mottagningsplatser upprättades i till Afghanistan närliggande länder där transiteringen av afghaner aktuella för vidarebosättning förbereddes av Migrationsverket i samverkan med andra svenska myndigheter och med andra länders personal. Säkerhetspolisen har som sitt ordinarie uppdrag att genomföra en bedömning av säkerhetsaspekterna i varje enskilt fall vid uttagning för vidarebosättning av Migrationsverket, så har skett även nu.

Uttalanden i medierna

På Sveriges radios webbplats angavs den 4 augusti 2021 att Morgan Johansson hade uppgett till Ekot att det antagligen vore ett brott mot grundlagen om regeringen skulle agera för tolkarna. I inslaget citerades vad Morgan Johansson skrivit i ett sms till Ekot. Citaten återges enligt följande:

Om oppositionens förslag i praktiken skulle innebära att regeringen instruerar en myndighet att ge enskilda personer asyl, så skulle det sannolikt strida mot regeringsformens bestämmelser om att regeringen inte får lägga sig i enskilda ärenden.

I motsats till många andra länder så har Sverige inte ministerstyre. Om oppositionen vill gå vidare med ett utskottsinitiativ så är det därför rimligt att konstitutionsutskottet först yttrar sig.

I en artikel i Expressen den 9 augusti 2021 uppges att Morgan Johansson i ett e-postmeddelande till Expressen skrivit följande om ett förslag från Moderaterna:

De vill nu att samtliga afghaner som arbetat för Sverige i Afghanistan under nästan 20 års tid ska erbjudas skydd i Sverige, inklusive deras familjer. Det skulle röra sig om tusentals, ja kanske 10 000 personer.

Tidigare granskning

Evakuering av tolkar

Våren 2017 granskade utskottet ett uttalande från dåvarande migrationsministern om uppehållstillstånd för lokalanställda tolkar i Afghanistan (bet. 2016/17:KU20 s. 362 f.). I granskningsanmälan hade uppmärksammats att den dåvarande migrationsministern i juli 2012 hade uttalat sig om huruvida en person som varit anställd av svenska staten skulle få en förmånligare behandling än en person som inte varit det. I sitt ställningstagande anförde utskottet att uttalandet syntes ge uttryck för den generella uppfattningen, att ansökningar om uppehållstillstånd prövas utifrån den enskildes skyddsbehov. Samtidigt noterade utskottet att det pågick en diskussion om just de afghanska tolkarnas situation och möjlighet att få uppehållstillstånd i Sverige.

Utskottet anförde att ett statsråd måste iaktta 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 var enligt utskottet självklart angeläget att statsråds uttalanden ger en så fullständig bild som möjligt av relevanta omständigheter.

Utrikesnämnden

Utskottet har vid olika tillfällen gjort uttalanden om betydelsen av att ett regeringsbeslut eller ett statsråds handlande legat i linje med av riksdagen fastlagd eller i Utrikesnämnden förankrad politik.

Hösten 2015 genomförde utskottet en granskning av regeringens information till och överlägning med Utrikesnämnden under perioden 1990–2014 (bet. 2015/16:KU10 s. 137 f.). Syftet var att få en bild av vilka typer av frågor som behandlats i Utrikesnämnden och om det gick att se några förändringar över tid. En översiktlig genomgång gjordes av protokoll från Utrikesnämnden för den granskade perioden. I sitt ställningstagande anförde utskottet följande:

I regeringsformen föreskrivs att regeringen fortlöpande ska hålla Utrikesnämnden underrättad om de utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket och överlägga med nämnden om dessa så ofta som det behövs samt att regeringen i alla utrikesärenden av större vikt ska överlägga med nämnden före avgörandet, om det kan ske. Under de 25 år som omfattas av granskningen (1990–2014) har såväl antalet sammanträden per år i Utrikesnämnden som en del av vad som behandlats där varierat.

I granskningen har utskottet kunnat iakttä en viss tendens över tid som går i riktning mot att olika ämnen, snarare än vissa situationer i sig, behandlas i Utrikesnämnden. Ett exempel på detta är att Utrikesnämnden tidigare brukade behandla en samlad instruktion för hela FN:s generalförsamlings kommande möte; så sker inte längre. Däremot kan det förekomma att ämnen som behandlas i instruktioner till FN:s generalförsamling tas upp i Utrikesnämnden.

Vidare ger granskningen intryck av att händelser och utvecklingen i vår omvärld påverkar vad som behandlas i Utrikesnämnden. Händelser och utvecklingen i vår omvärld förefaller även kunna ha betydelse för sammanträdesfrekvensen i Utrikesnämnden. Även det sammanhang i vilket Sverige fungerar ser ut att kunna inverka på antalet sammanträden. Utskottet har iakttagit en viss minskning av antalet sammanträden i Utrikesnämnden de senaste 20 åren. En bidragande faktor till detta kan vara Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (EU) och det regelbundna samrådet mellan regeringen och riksdagens EU-nämnd. Vidare lämnar företrädare för regeringen regelbundet information i utrikesutskottet inför möten i rådet för utrikes frågor.

Utskottet framhöll det angelägna i att bl.a. strategiska diskussioner om viktiga utrikespolitiska frågor och händelser, liksom säkerhetspolitiska frågor, äger rum på en konstitutionellt och politiskt sett hög nivå. Utskottet framhöll också att det var av stor betydelse för att Utrikesnämndens roll och betydelse inte ska riskera att urvattnas, att utrikesärenden av större vikt blir föremål för överlägning i god tid innan beslut fattas.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har genom skrivelser som sänts till Regeringskansliet begärt svar på ett antal frågor. Som svar överlämnades promemorior som upprättats inom

Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet (bilaga A2.5.2–4).

Regeringens möjligheter och skyldigheter att agera

I svaren anförs att det inte finns några bestämmelser i utlänningslagen eller annan författning som ger regeringen eller Regeringskansliet möjlighet eller skyldighet att ge skydd åt personer som inte befinner sig i landet. 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. Vidare anförs att Migrationsverket ansvarar för beslut om uppehållstillstånd och vidarebosättning. Uttagning för vidarebosättning sker i samarbete med UNHCR. Regeringen kan dock reglera de övergripande förutsättningarna för vidarebosättning.

För de kategorier av personer som evakuerades till Sverige för vidarebosättning bedömde Migrationsverket det individuella skyddsbehovet enligt utlänningslagens bestämmelser och beslutade om uppehållstillstånd. Denna process inleddes efter att ambassaden i Kabul föreslagit personerna till Migrationsverket som kvotflyktingar.

I svaren anförs också att evakueringen i Afghanistan utgör ett avsteg från den rådande ordningen att värdlandet har ansvar för lokalt anställd personal.

Åtgärder som vidtagits av regeringen eller Regeringskansliet

Av svaren framgår att Utrikesdepartementet i april 2021 deltog vid ett möte i nordisk krets där frågan om lokalanställda vid de nordiska ambassaderna diskuterades. I mitten av maj 2021 påbörjades diskussioner mellan Utrikesdepartementet och Justitiedepartementet och mellan Utrikesdepartementet och ambassaden i Kabul om att undersöka förutsättningarna för att inom ramen för befintlig lagstiftning kunna bereda skydd och uppehållstillstånd i Sverige till afghanska medborgare som var eller tidigare hade varit lokalanställda vid svenska myndigheter och dessa personers familjemedlemmar. Under juni 2021 deltog Utrikesdepartementet i flera samtal inom EU och i nordisk krets om lokalanställda vid ambassaderna och personer knutna till den internationella militära insatsen. I slutet av juli 2021 fördes diskussioner mellan ambassaden i Kabul, Utrikesdepartementet och Migrationsverket om möjligheten att bereda skydd genom vidarebosättningsystemet.

I svaren anförs att det inte har gått att klarlägga om det förekommit några möten eller diskussioner mellan Regeringskansliet och Migrationsverket om de lokalanställdas situation före slutet av juli 2021.

Vidare framgår av svaren att det hölls löpande arbetsmöten mellan berörda myndigheter under början av augusti 2021. Det skedde i olika konstellationer mellan ambassaden i Kabul, Migrationsverket, Utrikesdepartementet och Justitiedepartementet samt Försvarsmakten och Försvarsdepartementet. När händelseutvecklingen i Afghanistan hastigt försämrades intensifierades arbetet. Den 13 augusti 2021 aktiverades Utrikesdepartementets

krishanteringsmekanism. Den 15 augusti 2021 inkom Migrationsverket med en begäran till Regeringskansliet avseende möjligheten att tillämpa regelverket för att genomföra en akut vidarebosättningsinsats gällande lokalanställda afghanska medborgare vid ambassaden och Försvarsmakten. Regeringen fattade den 15 augusti 2021 ett beslut om att ta bort kravet på att man måste befinna sig i tredje land för att kunna vidarebosättas. Detta möjliggjorde den akuta insatsen för att bereda skydd för tidigare lokalanställda på Sveriges ambassad i Kabul, tidigare lokalanställda i Försvarsmakten och vissa personer med särskilda skyddsskäl som främjat mänskliga rättigheter i Afghanistan.

Försvarsmakten lämnade den 15 augusti 2021 över en förteckning till ambassaden i Kabul över de personer som varit lokalt anställda av Försvarsmakten eller av kontrakterade företag.

Av svaren framgår också att regeringen den 19 augusti 2021 beslutade med anledning av en hemställan från Försvarsmakten den 18 augusti 2021 att uppdra åt Försvarsmakten att t.o.m. den 31 oktober 2021 lämna stöd med transportresurser för evakuering av personer och materiel från Afghanistan.

Den 15 augusti 2021 inkom Migrationsverket med en skrivelse till Regeringskansliet. I skrivelsen angavs bl.a. att myndigheten behövde samråda med Regeringskansliet om omfördelning av beslutade uttagningar inom årets vidarebosättningsprogram genom att ianspråkta och öka antalet platser inom akutkvoten. I ett regeringskanslibeslut den 15 augusti 2021 besvarade Regeringskansliet Migrationsverkets begäran om samråd. I beslutet angavs bl.a. att Regeringskansliet (Justitiedepartementet) inte hade några invändningar emot den föreslagna omfördelningen. Att samråd skett med Regeringskansliet var en förutsättning för att Migrationsverket skulle kunna besluta att tillfälligt ta bort 500-gränsen för akutplatser.

Regeringens förankring av evakueringen med riksdagen

Regeringen gjorde bedömningen att det var viktigt att informera berörda utskott. Information lämnades enligt följande:

- Information om Afghanistan lämnades till utrikesutskottet den 12 augusti 2021.
- Information om hur regeringen arbetar med frågan om skydd för tolkarna i Afghanistan lämnades till socialförsäkringsutskottet den 19 augusti 2021.
- Information om händelseutvecklingen i Afghanistan och om tolkar och lokalanställda lämnades till försvarsutskottet och utrikesutskottet den 19 augusti 2021.
- Information om Afghanistan lämnades till försvarsutskottet och utrikesutskottet den 10 september 2021.

Kontroller av de personer som lämnade Afghanistan

I svaren anförs att det uppställdes krav på att giltigt svenskt pass eller afghanskt pass med giltigt svenskt uppehållstillstånd kunde uppvisas för att kunna resa med svenska transporter från Kabuls flygplats. Kontroller skedde i

den utsträckning som var möjligt i en stundtals kaotisk situation. De flesta svenska medborgare och personer med svenskt uppehållstillstånd som evakuerades fanns upptagna på Utrikesdepartementets och Sveriges ambassad i Kabuls lista över personer i Afghanistan med anknytning till Sverige.

Det anförs också att för de skyddsbehövande afghaner som kom i fråga för vidarebosättning uppställdes krav på att ett av Sverige utfärdat intyg kunde uppvisas. Intygen utfärdades av Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) på grundval av uppgifter från ambassaden i Kabul och Migrationsverket. Utrikesdepartementet fick löpande uppgifter från Migrationsverket om vilka personer som var aktuella för vidarebosättning i Sverige genom kvotflyktingssystemet för att kunna ställa ut intyg som möjliggjorde dessa personers utresa från Afghanistan.

Identifiering och kontroll av de evakuerades handlingar skedde vid inpassering till flygplatsen i Kabul och vid ytterligare två tillfällen inne på flygplatsen. Kontrollerna utfördes av utsänd personal från Utrikesdepartementet. Utrikesdepartementet hade stöd av Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps stödstyrka vid insatsen på Kabuls flygplats. I stödstyrkan ingick två svenska poliser. Identitets- och säkerhetskontroller gjordes slutligen inom ramen för svensk gränskontroll av gränspoliserna på Arlanda. Kontroll av identitetshandlingar gjordes även av Migrationsverkets personal i de fall de fanns närvarande på transitorterna. För personer som kom i fråga för vidarebosättning gjorde Säkerhetspolisen i varje enskilt fall en bedömning av säkerhetsaspekterna.

Kontakter med ambassaden i Kabul

I svaren anges att Utrikesdepartementet regelbundet mottar rapporter från svenska beskickningar i vilkas uppdrag det bl.a. ingår att följa utvecklingen i verksamhetslandet. Ambassaden i Kabul skickade flera rapporter under perioden den 15 januari 2021 t.o.m. den 31 augusti 2021. Innehållet i dessa rapporter analyserades i Utrikesdepartementet och utgjorde en viktig del av det underlag som låg till grund för olika beslut och åtgärder med anledning av situationen i Afghanistan. Ambassadrapporterna med beskrivning av säkerhetsläget var t.ex. viktiga i arbetet med att bedöma riskbilden för ambassaden i Kabul och dess medarbetare, vidta behövliga säkerhetsåtgärder och anpassa ambassadens beredskap.

Av svaren framgår att ambassadören i en rapport från ambassaden i Kabul som inkom till Utrikesdepartementet den 29 juli 2021 beskrev en oro för de lokalanställdas situation om ambassaden skulle tvingas stänga.

Utrikesdepartementet har haft en dialog med ambassadören under hela förloppet. Då har bl.a. de frågor som berörs i rapporten behandlats.

Kontakter med Försvarmakten m.m.

Av svaren framgår att några framställningar till regeringen från Försvarmakten eller någon annan myndighet med önskemål om att olika kategorier av lokalanställda i Afghanistan borde beredas möjlighet att komma till Sverige

har inte, såvitt kunnat utredas, kommit in till Regeringskansliet under perioden januari 2002 t.o.m. augusti 2021.

Regeringskansliet hade, såvitt kunnat utredas, inte några kontakter med Försvarsmakten under 2013 om att det borde skapas någon form av asylprogram för tolkar eller andra lokalanställda som arbetade för Försvarsmakten i Afghanistan.

Vidare anförs i svaren att Migrationsverket och Försvarsmakten säkerställde en hantering av frågan inom ramen för gällande regelverk för att möjliggöra en individuell prövning när det gällde tolkar och andra lokalanställda som bistått den svenska styrkan i Afghanistan och som bedömdes ha ett stöd- eller skyddsbehov.

Det framgår också av svaren att Regeringskansliet, såvitt kunnat utredas, inte hade några kontakter med Försvarsmakten om behovet av att evakuera tolkar eller andra lokalanställda vid Försvarsmakten i Afghanistan under perioden den 15 januari 2021–juli 2021. Som framgår ovan hölls det i början av augusti 2021 löpande arbetsmöten mellan berörda myndigheter. Från början av augusti 2021 fördes även en kontinuerlig dialog med ömsesidiga kontakter mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten. Dialogen rörde Försvarsmaktens samverkan med andra berörda myndigheter samt förutsättningarna för myndigheten att bistå dem. Några handlingar från dessa kontakter har inte identifierats i Regeringskansliet.

Uttalanden av statsrådet Morgan Johansson

I sitt uttalande om att det kunde vara ett brott mot grundlagen att agera för tolkarna i Afghanistan åsyftade Morgan Johansson bestämmelsen i 12 kap. 2 § regeringsformen. Enligt bestämmelsen är regeringen och Regeringskansliet förhindrade att bestämma hur en förvaltningsmyndighet, såsom Migrationsverket, i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller som rör tillämpningen av lag.

Uttalandet om att det skulle röra sig om tusentals personer föranleddes av ett förslag till utskottsinitiativ från Moderaterna.

Den 9 augusti 2021 inkom ett e-postmeddelande från Maria Malmer Stenergard (M) och Pål Jonsson (M) till Regeringskansliet med förslaget till utskottsinitiativ som bilaga. E-postmeddelandet var ställt till statsråden Peter Hultqvist och Morgan Johansson. I e-postmeddelandet uppmanades regeringen att agera för att skydda tolkar och andra lokalanställda i Afghanistan. E-postmeddelandet diariefördes hos Justitiedepartementet. När e-postmeddelandet inkom hade ett arbete redan inletts inom Regeringskansliet och av berörda myndigheter med anledning av situationen i Afghanistan. E-postmeddelandet föranledde därför inte några ytterligare åtgärder.

E-postmeddelandet och förslaget till utskottsinitiativ har bifogats svarspromemorian från Justitiedepartementet den 24 februari 2022.

I svarspromemoriorna anges att förslaget till utskottsinitiativ gick ut på att Sverige skulle ge skydd åt alla som arbetat för Sverige under nästan tjugo års tid, inklusive deras familjer. Vidare anges att Moderaterna hävdade att det bara

skulle handla om 10–15 tolkar. Statsrådet Morgan Johansson påpekade att Moderaternas förslag innebar att det i själva verket skulle röra sig om en mycket större grupp. Det framgår av uttalandet att det inte var fråga om någon exakt beräkning.

Utfrågningar

Försvarsminister Peter Hultqvist

Utskottet genomförde den 21 april 2022 en utfrågning med försvarsminister Peter Hultqvist (bilaga B7). Vid utfrågningen anförde Peter Hultqvist bl.a. följande.

Den lokalanställda personalen har varit ytterst värdefull och avgörande för genomförandet av Försvarsmaktens uppdrag under insatsen i Afghanistan. Under 2013 och 2014 i samband med att Isaf-insatsen avslutades genomförde Försvarsmakten tillsammans med Migrationsverket ett gediget arbete med vidarebosättning av skyddsbehövande tolkar och andra lokalanställda. Försvarsmakten gav då stöd till ansvariga myndigheter inom ramen för tillämpning av kvotflyktingsystemet. Efter att Isaf-insatsen avslutades 2014 hade Försvarsmakten inte någon egen lokalanställd personal i Afghanistan. Under RSM-insatsen tillhandahöll annan stat stöd i form av tolkar eller annan lokalanställd personal till Försvarsmakten.

Säkerhetsläget i Afghanistan försämrades kraftigt till följd av talibanernas offensiv och snabba övertagande av landet under maj 2021. Den negativa utvecklingen, särskilt under den senare delen av offensiven, eskalerade hastigt och gick mycket snabbare än vad de flesta bedömare hade förutsett. Med anledning av den allvarliga situationen inleddes ett intensivt arbete med frågan om att kunna bereda skydd i Sverige för bl.a. lokalanställd personal i Afghanistan. I mitten av maj 2021 inleddes ett arbete inom Regeringskansliet när det gällde förutsättningarna för detta.

Den 15 augusti 2021 inkom Migrationsverket med en begäran till Regeringskansliet avseende möjligheten att tillämpa regelverket för vidarebosättning avseende lokalanställda afghanska medborgare vid ambassaden och Försvarsmakten. Samma dag beslutade regeringen i frågan, och samma dag överlämnade även Försvarsmakten en förteckning över tidigare lokalanställda till ambassaden i Kabul. Förteckningen kvalitetssäkrades därefter löpande.

Migrationsverket är den myndighet som är ansvarig för ärenden om internationellt skydd och den myndighet som prövar frågor om uppehållstillstånd. Inom ramen för myndighetssamverkan bistod Försvarsmakten Migrationsverket och ambassaden i Kabul.

För att möjliggöra evakueringen beslutade regeringen den 19 augusti 2021 att ge Försvarsmakten i uppdrag att stödja ambassaden i Kabul och Migrationsverket med transportresurser för evakuering av personer och materiel från Afghanistan. Försvarsmakten bidrog med ett brett stöd i evakueringsinsatsen. Förutom transporter inkluderade stödet bistånd med

logistik, koordinering med andra länder och stöd med att boka civila hemtransporter från regionen.

Försvarsmaktens insats var en förutsättning för att svenska lokalanställda och andra med evakueringsbehov kunde flygas ut ur Afghanistan. Den svenska evakueringsinsatsen avslutades den 27 augusti 2021. Drygt 1 100 personer hade då evakuerats från Afghanistan. Försvarsmakten bistod dessutom andra stater och internationella organisationer med transportresurser.

När det gällde Försvarsmaktens tidigare lokalanställda genomförde Försvarsmakten ett arbete tillsammans med Migrationsverket under 2013 och 2014 för att vidarebosätta skyddsbehövande tolkar och andra lokalanställda i samband med att Natos dåvarande insats Isaf avslutades. Då gav Försvarsmakten stöd till ansvariga myndigheter inom ramen för tillämpning av kvotflyktingssystemet.

Utrikesminister Ann Linde

Utskottet genomförde den 28 april 2022 en utfrågning (delvis slutet) med utrikesminister Ann Linde (bilaga B9). Vid utfrågningen anförde Ann Linde bl.a. följande.

I augusti 2021 försämrades säkerhetsläget i Afghanistan snabbt. På mycket kort tid kollapsade den demokratiskt valda regimen, och talibanrörelsen tog makten. En intensiv evakueringsinsats genomfördes mellan den 15 och den 27 augusti 2021. Arbetet skedde genom samarbete mellan Regeringskansliet, ambassader i regionen, Försvarsmakten, Migrationsverket och andra myndigheter. Drygt 1 100 personer omfattades av insatsen. Det operativa arbetet inleddes med fokus på säkerhet för och evakuering av utsänd ambassadpersonal enligt den fastställda planen för stängning och evakuering. Evakueringen gick utomordentligt snabbt. Två timmar efter beslut om stängning den 15 augusti befann sig samtlig svensk personal i säkerhet i Kabul. Inom tolv timmar hade de lämnat landet. Den 16 augusti flyttades ambassadens verksamhet till UD i Stockholm. Evakueringen skedde på uppmaning av säkerhetsansvariga vid USA:s ambasad. Uppmaningen omfattade enbart utsänd personal.

Vidare anförde Ann Linde att evakueringsarbetet inte uteslutande omfattade svenskar utan även ett stort antal skyddsbehövande utländska medborgare, inklusive lokalanställda.

När det gällde frågan om vilka formella möjligheter och skyldigheter det har funnits för regeringen och Regeringskansliet att agera för att lokalanställda och tidigare lokalanställda vid svenska myndigheter i Afghanistan skulle komma till Sverige framhöll Ann Linde att det var viktigt att komma ihåg att ingen av dessa personer vid processens början hade viseringar eller uppehållstillstånd och därför, enligt gällande lagstiftning, inte heller rätt att inresa till Sverige. Ärendena om internationellt skydd och uppehållstillstånd prövas och beslutas av Migrationsverket. Regeringen och Regeringskansliet är förhindrade enligt regeringsformen att bestämma hur förvaltningsmyndigheter ska besluta eller tillämpa lagen i enskilda ärenden.

Ann Linde anförde att det grundläggande ansvaret för säkerhet och mänskliga rättigheter för lokalanställd personal, precis som för alla andra personer som befinner sig inom territoriet, ligger enligt folkrätten hos värdlandet. Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser anger en skyldighet för värdlandet att möjliggöra evakuering av ambassadpersonal som inte är medborgare i landet. Något motsvarande rättsligt stöd finns inte för evakuering av värdlandets medborgare.

Genom det regeringsbeslut och det regeringskanslibeslut som fattades den 15 augusti 2021 möjliggjordes en större flexibilitet för Migrationsverket att bereda skydd för skyddsbehövande personer, vilket bl.a. innefattade lokalanställda och tidigare lokalanställda vid ambassaden. Detta utgjorde som sagt ett avsteg från den rådande ordningen att värdlandet har ansvar för lokalt anställd personal men ansågs nödvändigt, eftersom det fanns ett särskilt intresse av att kunna bereda skydd till de personer som i det här specifika fallet bedömdes ha akuta skyddsbehov.

När det gäller frågan om vilka identitets- eller säkerhetskontroller som gjordes av de personer som med svenskt stöd kunde lämna Afghanistan skedde det på flera sätt. För att få hjälp med utresa med svenska transporter från Kabuls flygplats ställdes det krav på att giltigt svenskt pass eller afghanskt pass med giltigt svenskt uppehållstillstånd kunde visas upp. Kontrollen skedde i den utsträckning som var möjlig i den stundtals kaotiska situationen. De flesta svenska medborgare och personer med svenskt uppehållstillstånd som evakuerades fanns upptagna på Utrikesdepartementets och Sveriges ambassad i Kabuls lista över personer i Afghanistan med anknytning till Sverige. För de skyddsbehövande afghaner som kom i fråga för vidarebosättning ställdes krav på att de kunde visa upp ett intyg som utfärdats i Sverige. Vidare gjordes kontroller mot listor som hade upprättats av Sveriges ambassad i Kabul i samråd med Migrationsverket.

När det gäller förankringen med riksdagen anförde Ann Linde att regeringen bedömde att det var viktigt att informera berörda utskott. Det skedde vid ett antal tillfällen.

Ann Linde underströk att Utrikesdepartementet hade en löpande dialog med ambassadören under hela förloppet, där uppgifter i en rapport den 29 juli 2021 från ambassaden i Kabul och andra rapporter behandlades, inte en och en utan i ett helhetsperspektiv. Frågor som rörde situationen för de lokalanställda vid ambassaden i Kabul var föremål för diskussioner inom Regeringskansliet redan före sommaren. Vid tidpunkten för talibanernas maktövertagande var arbetet långt framskridet. Planeringen fanns på plats, och UD hade chartrade flygplan klara för en ordnad transport ur landet för svenska medborgare och de personer som Migrationsverket bedömde kunde få uppehållstillstånd för vidarebosättning. Detta var, som nämnt, en förutsättning för att de lokalanställda utländska medborgarna skulle ha rätt till inresa i Sverige. Vidare krävdes att förutsättningar för vidarebosättning tillfälligt ändrades, vilket också skedde genom regeringsbeslut den 15 augusti 2021.

Ann Linde framhöll att vidarebosättningen av de utländska medborgarna från Afghanistan i augusti 2021 utgjorde en extraordinär händelse efter två decennier av väpnad konflikt, där Sverige har varit aktivt engagerat. Det var ett unikt avsteg från den sedan länge rådande ordningen att det är värdlandet som har ansvaret för sina egna medborgare, inklusive för lokalt anställd personal.

Utskottets ställningstagande

Efter att USA i april 2021 meddelat att de återstående amerikanska soldaterna skulle lämna Afghanistan senast den 11 september 2021 försämrades säkerhetsläget i Afghanistan till följd av talibanernas offensiv och snabba övertagande av landet under våren 2021. Den 28 april 2021 kallade USA hem sin ambassadpersonal från Afghanistan. Det är utskottets bild att de flesta bedömare var eniga om att säkerhetsläget i Afghanistan skulle försämrats allvarligt, även om det var svårt att bedöma hur fort det skulle ske.

När det gäller tidpunkten för olika åtgärder noterar utskottet att Utrikesdepartementet i april 2021 i en nordisk krets diskuterade frågor om lokalanställda i Afghanistan. Därefter påbörjades i mitten av maj 2021 diskussioner bl.a. mellan Utrikesdepartementet och ambassaden i Kabul för att undersöka förutsättningarna för att inom ramen för befintlig lagstiftning kunna bereda skydd och uppehållstillstånd i Sverige. Det finns dock inte några bestämmelser som ger regeringen eller Regeringskansliet möjlighet eller skyldighet att ge skydd åt personer som inte befinner sig i landet, utan sådana frågor prövas av Migrationsverket. En evakuering av lokalt anställd och tidigare anställd afghansk personal förutsatte således medverkan av Migrationsverket. Granskningen visar att Migrationsverket i slutet av juli deltog i diskussioner med Utrikesdepartementet och ambassaden i Kabul. Försåvitt utskottet kan bedöma hade Regeringskansliet varit oförhindrat att ta upp frågor om tolkar och andra lokalanställda med Migrationsverket tidigare än vad som skedde. Samtidigt bör det noteras att det är värdlandet som har ansvaret för sina egna medborgare, inklusive för lokalt anställd personal.

I granskningen har även uppmärksammats olika uttalanden av statsråd, däribland vad Morgan Johansson uttalat om dels förenligheten med grundlagen att agera för tolkarna, dels antalet personer som skulle kunna komma i fråga för att få skydd i Sverige vid en tillämpning av kvotflyktingsystemet. När det gäller uttalandet om att det sannolikt skulle strida mot regeringsformen att agera är det inte klarlagt vilket förslag från oppositionen Morgan Johansson utgick ifrån när han uttalade sig den 4 augusti 2021. Det förslag som skickades med e-post till bl.a. Morgan Johansson den 9 augusti 2021 tog upp kvotflyktingsystemet och innehöll inte att regeringen skulle instruera en myndighet att ge enskilda personer asyl. När det gäller uttalandet om antalet personer som skulle beröras av förslaget konstateras att Morgan Johansson i sitt uttalande inbegrep en vidare grupp än den grupp som togs upp i förslaget. Sammantaget anser utskottet att uttalandena inte gav en

rättvisande bild vare sig av de i sammanhanget relevanta konstitutionella förutsättningarna eller omfattningen av en eventuell evakuering. Utskottet vill framhålla vad det tidigare har uttalat om att det är angeläget statsråds uttalanden ger en så fullständig bild som möjligt av relevanta omständigheter.

Slutligen noterar utskottet att regeringen vid flera tillfällen har informerat berörda utskott om agerandet rörande tolkarna och andra lokalanställda. Granskningen ger i denna del inte anledning till något uttalande från utskottet.

2.6 Insynen i EU:s arbete mot skatteflykt

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 894-2021/22), *bilaga A2.6.1*, begärs att utskottet granskar dåvarande finansminister Magdalena Anderssons agerande när det gäller insynen i uppförandekodgruppen för företagsbeskattning och hur agerandet förhåller sig till offentlighetsprincipen och EU-rätten.

Enligt anmälan har Sverige krävt att vissa uppgifter inte ska protokollföras och att handlingar hos gruppen inte ska lämnas ut.

I anmälan anfördes att gruppen tar fram en lista över länder utanför EU som erbjuder skatteupplägg som anses vara skadliga. Hur gruppen avgör vilka som ska vara med på listan och varför EU-länder med liknande lagstiftning och regelverk inte finns med på listan hemlighålls, enligt anmälan.

Underlag för granskningen

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

Utredning i ärendet

Uppgifter i massmedierna

I en artikel i Dagens Nyheter den 12 november 2021 uppges att regeringen har försökt stoppa insynen i EU:s arbete mot skatteparadis. Enligt artikeln har regeringen krävt att vissa dokument från uppförandekodgruppen inte ska lämnas ut och att vissa uppgifter inte ska protokollföras vid möten med gruppen.

I artikeln uppges att kommissionen i ett e-postmeddelande väddat till den svenska regeringen att vissa dokument skulle lämnas ut i sin helhet. Enligt artikeln anförde Finansdepartementet i ett e-postmeddelande till kommissionen den 29 maj 2019 följande: ”Sverige kan inte gå med på att hela handlingen lämnas ut tillsammans med mötesprotokollen”. Vidare uppges att Finansdepartementet i maj 2019 skrev till kommissionen att Sverige i

fortsättningen skulle föredra att medlemsländers uttalanden och ställningstaganden helt och hållet hålls utanför protokollet eftersom det inte finns något ”övervägande allmänintresse av att sådan information lämnas ut.”

Vidare framgår av artikeln att statssekreterare Fredrik Olovsson i en skriftlig kommentar till en fråga från tidningen om varför Sverige är emot allmänhetens insyn i arbetet i uppförandegruppen anfört följande:

Att offentliggöra vad respektive medlemsstat har sagt kan skada EU:s relationer med tredje länder och i förlängningen hämma möjligheten till en öppen diskussion i gruppen.

På en fråga från tidningen om varför Sveriges inställning i skattefrågor är så känslig svarade statssekreteraren följande:

Det är den inte. Däremot kan Sveriges kritik av andra länders interna lagstiftning vara en oerhört känslig fråga från ett mellanstatligt perspektiv.

Gällande ordning m.m.

Uppförandekod för företagsbeskattning

I december 1997 antog rådet en resolution om en uppförandekod för företagsbeskattning¹. Syftet med koden är att motverka skadlig skattekonkurrens inom bolagsskatteområdet. I resolutionen föreskrivs att rådet ska inrätta en grupp för att bedöma vilka skatteåtgärder som eventuellt ligger inom tillämpningsområdet för koden samt övervaka att upplysningar lämnas om dessa åtgärder. I rådets slutsatser från 1998 bestämdes att gruppens arbete ska vara konfidentiellt². Varje halvår rapporterar uppförandekodgruppen till rådet om sitt arbete under respektive ordförandeskap. Rapporten godkänns sedan av rådet.

I ett pressmeddelande från rådet den 8 december 2015 anføres att rådet anser att uppförandekodgruppens arbete bör göras mer synligt och att dess resultat, framför allt halvårsrapporterna, systematiskt bör göras tillgängligt för allmänheten. Vidare anges att rådet insisterar på att gruppens överläggningar ska vara sekretessbelagda för att skydda allmänintresset vad gäller medlemsstaternas ekonomiska politik, upprätthålla effektiviteten i bedömningsprocessen och motverka relaterade risker för aggressiv skatteplanering.

I ett pressmeddelande den 8 mars 2016 uttrycker rådet en önskan om att underlätta tillgången till information om pågående och tidigare arbete i gruppen, inbegripet redan offentliggjorda dokument, t.ex. genom en särskild sida på rådets webbplats och genom att man i möjligaste mån offentliggör dokument om allmänna riktlinjer och slutliga beslut om enskilda åtgärder.

¹ Resolution av rådet och företrädarna för medlemsstaternas regeringar i rådet, församlade i rådet av den 1 december 1997 om en uppförandekod för företagsbeskattning (EUT C 2/2, 6.1.98).

² Rådets slutsatser av den 9 mars 1998 Inrättande av uppförandekodgruppen (företagsbeskattning) (98/C 99/01).

Resolution om reviderad uppförandekod

Vid Ekofinrådets möte den 7 december 2021 väntades rådet godkänna en resolution om en reviderad uppförandekod för företagsbeskattning. En nyhet som föreslogs handlade om transparens. I dag beslutar rådet vilka dokument som ska publiceras. I det reviderade mandatet föreslogs att slutliga dokument, som godkänts av rådet, alltid ska publiceras. Vidare föreslogs att ytterligare dokument ska offentliggöras när det är lämpligt. Ambitionen är att gruppen senast i juni 2022 ska ta fram riktlinjer för vilka dokument som kan vara lämpliga att offentliggöra. I förslaget till svensk ståndpunkt inför mötet anfördes bl.a. att en viktig fråga var att stärka öppenheten och insynen i gruppens arbete.

Vid EU-nämndens sammanträde den 3 december 2021 anförde finansminister Mikael Damberg bl.a. att regeringen kunde ställa sig bakom resolutionen om en ny uppförandekod i enlighet med den ståndpunkt som förankrats i skatteutskottet dagen före (uppteckningar vid EU-nämndens sammanträde 2021/22:16).

I ett underlag som regeringen gett in till skatteutskottet inför en överläggning den 2 december 2021 anfördes bl.a. att en viktig fråga var att stärka öppenheten och insynen i gruppens arbete (skatteutskottets prot. 2021/22:10).

I rådets slutsatser från mötet den 7 december 2021 nämns inte frågan om transparens särskilt.

Information till riksdagen

I juni 2007 svarade dåvarande finansminister Anders Borg på en skriftlig fråga om han avsåg att verka för att göra arbetet med att genomföra EU:s uppförandekod mer öppet för allmänheten (fr. 2006/07:1303).

I svaret anfördes bl.a. följande:

Rådet och medlemsstaternas i rådet församlade regeringars företrädare antog den 1 december 1997 en resolution om en uppförandekod för företagsbeskattning. I rådets slutsatser från 1998 bestämdes att gruppens arbete ska vara konfidentiellt.

Uppförandekoden innebär ett politiskt åtagande och påverkar följaktligen inte vare sig medlemsstaternas rättigheter och skyldigheter eller medlemsstaternas och gemenskapens respektive behörighet enligt fördraget.

Uppförandekodgruppen ska regelbundet upprätta rapporter om de åtgärder som bedöms. Dessa rapporter ska översändas till rådet för diskussion och ska, om rådet bedömer det vara lämpligt, offentliggöras.

Jag bedömer att den nuvarande ordningen är lämplig.

Offentlighet inom EU

I artikel 1 andra stycket i fördraget om Europeiska unionen stadfästas principen om öppenhet genom att det anges att fördraget markerar en ny fas i processen för att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten ska fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt.

Enligt artikel 2 i förordningen om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar¹ gäller som huvudregel att varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat ska ha rätt till tillgång till institutionernas handlingar, med beaktande av de principer, villkor och gränser som fastställs i förordningen. I artikel 4 finns olika undantag från detta, t.ex. anges i artikel 4.3 andra stycket att tillgång till en handling som innehåller yttranden för internt bruk och som är en del av överläggningar och inledande samråd inom den berörda institutionen ska vägras även efter det att beslutet fattats, om utlämnande av handlingen allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsförfarande, om det inte finns ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

Offentlighetsprincipen

Inom svensk offentlig förvaltning gäller en offentlighetsprincip. I 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen anges att till främjande av ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande ska var och en ha rätt att ta del av allmänna handlingar. Av 2 kap. 2 § framgår att rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas endast om det krävs med hänsyn till

1. rikets säkerhet eller dess förhållande till en annan stat eller en mellanfolklig organisation
2. rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik
3. myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn
4. intresset av att förebygga eller beivra brott
5. det allmännas ekonomiska intresse
6. skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden
7. intresset av att bevara djur- eller växtart.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på vissa frågor. Utskottet fick som svar en promemoria som upprättats inom Finansdepartementet (bilaga A2.6.2).

I promemorian anförs att rådet och företrädare för regeringarna i medlemsstaterna i december 1997 antog en resolution om en uppförandekod för företagsbeskattning. Koden har till syfte att motverka skadlig skattekonkurrens. I mars 1998 inrättades en uppförandekodgrupp för att genomföra principerna i uppförandekoden. I samband med detta beslutades att gruppens arbete skulle vara konfidentiellt. Det bör enligt promemorian noteras att gruppens arbete inte rör EU-lagstiftning och är av mellanstatlig karaktär.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar.

Vidare anförs att Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar är tillämplig på alla handlingar som finns hos dessa institutioner, även de handlingar som rör gruppens arbete. Om en sådan handling begärs ut från en EU-institution görs därför en bedömning i det enskilda fallet om och i vilken utsträckning handlingen kan lämnas ut.

Enligt promemorian bör det framhållas att Sveriges allmänna utgångspunkt när det gäller tillämpningen av förordningen är att handlingar som huvudregel ska lämnas ut helt eller delvis och att handlingar som rör arbete som är avslutat alltid ska lämnas ut.

Det anförs också i promemorian att rådet har en webbplats för gruppen där ett stort antal handlingar publiceras, t.ex. gruppens sexmånadersrapporter som utförligt beskriver vad gruppen arbetat med under det senaste halvåret. Rapporterna innehåller bl.a. beskrivningar av det arbete som gruppen bedrivit med EU-förteckningen över icke samarbetsvilliga jurisdiktioner på skatteområdet.

Av promemorian framgår att det skickas en konsultation till berörda medlemsstater för att höra om de delar kommissionens bedömning när kommissionen har för avsikt att lämna ut handlingar i enlighet med förordningen. Av konsultationen framgår om och i vilken omfattning kommissionen har för avsikt att lämna ut de aktuella handlingarna. Om en medlemsstat inte delar kommissionens bedömning och helt eller delvis motsätter sig utlämnande ska den motivera detta med hänvisning till undantagen i förordningen. Kommissionen kontaktade bl.a. Sverige i maj 2019 för en sådan konsultation. Handlingarna det rörde sig om var kommissionens minnesanteckningar från gruppens möten.

Finansdepartementet svarade på konsultationen i maj 2019. I svaret redogjorde departementet för sin bedömning att ett antal uppgifter i vissa av de begärda handlingarna inte skulle lämnas ut. Denna bedömning gjordes framför allt utifrån undantagsbestämmelsen i artikel 4.3 andra stycket i förordningen.

I promemorian anförs vidare att uppförandekodgruppen granskar att medlemsstaternas interna företagskattesystem är förenliga med uppförandekoden. Utformningen av medlemsstaternas och tredje länders skattesystem är enligt promemorian känsliga frågor ur ett mellanstatligt perspektiv. Ett framgångsrikt arbete i gruppen förutsätter samtidigt en öppen diskussion. Att lämna ut uppgifter om medlemsstaternas uttalanden och ställningstaganden kan därför enligt promemorian allvarligt undergräva beslutsförandet. Arbetets mellanstatliga karaktär bör beaktas vid bedömningen av allmänintresset av att lämna ut handlingar.

Det kan enligt promemorian noteras att syftet bakom artikel 4.3 andra stycket i många avseenden motsvarar vad som gäller för den svenska utrikessekreteressen.

Av promemorian framgår att Finansdepartementet i svaret till kommissionen också gjorde vissa allmänna påpekanden om hur

kommissionen väljer att utforma sina minnesanteckningar från gruppens möten. Eftersom gruppens arbete rör frågor som är känsliga ur ett mellanstatligt perspektiv aktualiseras enligt promemorian regelmässigt de överväganden som redogjorts för när minnesanteckningar begärs utlämnade. Enligt Finansdepartementet skulle det därför vara att föredra att kommissionen utformar sina minnesanteckningar från gruppens möten på ett sådant sätt att enskilda medlemsstaters ställningstagande inte kan utläsas.

Någon ytterligare kommunikation med kommissionen brukar inte ske vid den här typen av konsultationer. Så har inte heller skett i detta fall.

Av promemorian framgår också att svar på kommissionens konsultationer bereds i enlighet med de riktlinjer som framgår av promemorian Samrådsformer i Regeringskansliet (SB PM 2012:1).

Vidare anförs att ett förslag till en resolution om en reviderad uppförandekod behandlades vid Ekofinrådets möte den 7 december 2021. Efter att ha samrått om ståndpunkten inför Ekofinrådet i EU-nämnden kunde regeringen ställa sig bakom resolutionen. Tyvärr kunde inte någon enighet nås vid Ekofin-rådet om att anta resolutionen. Enligt förslaget ska det slutliga dokument som godkänns av rådet alltid offentliggöras och ytterligare handlingar ska enligt relevanta regler offentliggöras när det är lämpligt. Om förslaget hade antagits hade det inneburit att ytterligare information skulle ha blivit tillgänglig för allmänheten utan att det först skulle krävas en begäran om utlämnande av handling enligt förordningen. Det kan emellertid noteras att den begäran som kommissionens konsultation i maj 2019 avsåg skulle ha prövats enligt undantagsbestämmelserna i förordningen även om den reviderade uppförandekoden varit gällande.

Utskottets ställningstagande

Granskningen ger inte anledning till något uttalande från utskottet.

2.7 Tilläggsbeställningar avseende ubåt A26

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1174-2021/22), *bilaga A2.7.1*, begärs att utskottet granskar försvarsministerns handläggning av ärenden som rör utveckling och anskaffning av viktigare materielprojekt. I anmälan görs gällande att regeringen inte har underställt tilläggsbeställningar av ubåten A26 riksdagens prövning i enlighet med praxis och riksdagens tidigare tillkännagivanden.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat en promemoria som upprättats inom Försvarsdepartementet, *bilaga A2.7.2.*

Utredning i ärendet

Bakgrund

Tidslinje

Bemyndigande, beslut m.m.:

- Juni 2010. Riksdagen beslutade om att bemyndiga regeringen att anskaffa två ubåtar.
- Juli 2010. Regeringen beslutade om anskaffning av två ubåtar och om ett bemyndigande till Försvarsmakten att beställa ubåtarna.
- Maj 2014. Anskaffningsbeslutet från juli 2010 upphävdes. Försvarsmakten bemyndigades att ta fram en ny försörjningslösning.
- Mars 2015. Regeringen beslutade att bemyndiga Försvarsmakten att beställa produktion och byggnation av två nya ubåtar enligt den nya försörjningslösningen.
- Juni 2021. Regeringen beslutade om en justerad ekonomisk ram i fråga om ubåt A26 (beslutet justerades av beräkningstekniska skäl i juli 2021).
- Augusti 2021. Försvarets materielverk (FMV) lade en tilläggsbeställning värd 5,2 miljarder kronor hos Saab.

Regeringen har lämnat information till försvarsutskottet vid följande tillfällen:

- den 6 februari 2020
- den 11 juni 2020
- den 3 november 2020
- den 16 mars 2021
- den 3 juni 2021
- den 22 juni 2021
- den 10 september 2021
- den 26 oktober 2021.

Beslut om anskaffning av två ubåtar

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 vårtilläggsbudgeten (numera vårändringsbudget) 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 f.). 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 åtaganden medförde behov av framtida anslag på högst 39,8 miljarder 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 (yttr. 2009/10:FöU2y). Finansutskottet delade försvarsutskottets uppfattning att Sverige långsiktigt behövde säkra sin ubåtsförmåga. 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).

Regeringen redovisade i vårändringsbudgeten för 2014 (prop. 2013/14:99) att det inte var möjligt att nå avtal om byggnation av ubåt A26 inom ramen för de pågående kontraktförhandlingarna. För att tillgodose Försvarsmaktens behov bedömde regeringen 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.

I budgetpropositionen för 2015 föreslog regeringen 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 åtaganden medförde behov av framtida anslag på högst 66 miljarder kronor 2016–2027 (prop. 2014/15:1, utg.omr. 6 avsnitt 1). Av anskaffningsredovisningen i propositionen (tabell 3.13) framgick att utgifterna för nästa generations ubåt ingick i regeringens förslag till bemyndiganderam. Den 17 december 2014 biföll riksdagen försvarsutskottets förslag till riksdagsbeslut som för anslaget 1:3 motsvarade regeringens förslag (bet. 2014/15:FöU1, rskr. 2014/15:63).

Den 19 mars 2015 beslutade regeringen att bemyndiga Försvarsmakten att beställa produktion och byggnation av två nya ubåtar till en kostnad av högst 8,2 miljarder kronor. Utgifterna skulle belasta anslaget 1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar inom utgiftsområde 6.

Budgetpropositionen för 2021

I budgetpropositionen för 2021 föreslog regeringen att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att under 2021 för anslaget 1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar besluta om beställningar och avveckling av materiel och anläggningar som inklusive tidigare åtaganden medför behov av framtida anslag på högst 73,3 miljarder kronor 2022–2030 (prop. 2020/21:1, utg.omr. 6, avsnitt 3.7.3). Av anskaffningsredovisningen i propositionen (tabell 3.17)

framgår att utgifterna för anskaffning av ubåt A26 ingår i regeringens förslag till bemyndiganderam. Regeringen föreslog även i budgetpropositionen för 2021 att riksdagen skulle godkänna investeringsplanen för anskaffning av försvarsmateriel för 2021–2032 som en riktlinje för Försvarsmaktens investeringar (tabell 3.16). Den 9 december 2020 biföll riksdagen försvarsutskottets förslag till riksdagsbeslut som för anslaget 1:3 motsvarade regeringens förslag (bet. 2020/21:FöU1, rskr. 2020/21:120–123).

Uppgifter i medierna

I en artikel i Dagens Nyheter från den 27 augusti 2021 angavs att staten skjuter till 5 miljarder kronor till Saab för att bygga klart Sveriges nya ubåtar. Vidare angavs att två A26-ubåtar av Blekingeklass beställdes 2015 och skulle ha levererats 2022 och 2024 men har försenats. FMV lade den 27 augusti 2021 en tilläggsbeställning värd 5,2 miljarder kronor hos Saab för att ”fortsätta utvecklingen och produktionen samt utöka förmågan”. Ubåtarna ska levereras 2027 och 2028.

Svar på skriftlig fråga

Den 8 september 2021 gav försvarsminister Peter Hultqvist bl.a. följande som svar på en skriftlig fråga om huruvida ministern avsåg att vidta några särskilda åtgärder med anledning av fördyringen och förseningen av ubåtarna, och i så fall vilka (fr. 2020/21:3554):

I förhandlingarna inför försvarsbeslutet togs det höjd för eventuella fördyringar. De ökade kostnaderna ingår i den av riksdagen godkända investeringsplanen för anskaffning av försvarsmateriel för 2021–2032. Det avtal som undertecknades mellan Försvarets materielverk och Saab den 27 augusti i år innebär därmed inte att ekonomin, eller försvarsuppgörelsen, spricker.

Enligt avtalet kommer ubåtarna att levereras till Försvarets materielverk 2027 och 2028. Försvarsmakten kommer att redovisa förslag till hur myndigheten kan hantera dessa nya förutsättningar i sitt budgetunderlag för 2023.

Regeringen har sedan 2010 löpande lämnat information om anskaffning av nya ubåtar i bland annat budgetpropositioner och till försvarsutskottet. Jag har sammanlagt informerat försvarsutskottet om ubåt av Blekingeklass en gång under 2019, tre gånger under 2020 och tre gånger under 2021 (16 mars, 3 juni samt 22 juni). Den 22 juni i år redovisade jag tillsammans med representanter för Försvarsmakten och Försvarets materielverk de närmare förutsättningarna för det avtal som nu ingåtts mellan Försvarets materielverk och Saab. I anslutning till detta informerades försvarsutskottet även särskilt av Försvarsmakten och Försvarets materielverk om hur myndigheterna nu kontinuerligt arbetar med att bedöma, följa upp och hantera risker i materielförsörjningen.

I alla stora och komplicerade projekt finns risker för fördyringar och förseningar. Jag har, då information lämnats till försvarsutskottet i frågan, pekat på just detta.

Gällande ordning

Finansmakten

Allmänt

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.

Beställningsbemyndiganden

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. 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).

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 anfördes 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 §).

Riktlinjebeslut

Riksdagen kan, 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). Många frågor som är betydelsefulla för samhällsutvecklingen kan på så sätt komma under riksdagens bedömande på ett stadium när ännu fler 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.

Av 9 kap. 5 § fjärde stycket RO framgår att en proposition med förslag om ett nytt eller väsentligen höjt anslag eller om riktlinjer enligt 9 kap. 6 § RF 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.

Skyldighet att lämna uppgifter till utskott

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

Tidigare granskning

Frågor om anskaffning av försvarsmateriel har tidigare granskats av utskottet. Under våren 1999 granskade utskottet två försvarsministrars handläggning av frågan om *anskaffning av Leopardstridsvagnar* (bet. 1998/99:KU25 s. 7 f.). I ärendet hölls en utfrågning med bl.a. den f.d. försvarsministern. Vid utfrågningen uppgav försvarsministern att det enligt hans mening inte finns någon skyldighet för regeringen eller ett statsråd att informera riksdagen om materielaffärer, såvida det inte finns ett formellt beslut i frågan (s. 11). Så var t.ex. fallet när det gällde Jas-projektet och anskaffning av radarjaktrobotar. Om riksdagen i det aktuella ärendet hade begärt information hade han varit beredd att lämna sådan. Enligt försvarsministern hade han under sin tid som försvarsminister inte vid något tillfälle blivit kallad av försvarsutskottet för att lämna information. Att begära att regeringen generellt ska informera riksdagen om olika materielupphandlingar var enligt försvarsministern inte rimligt.

I sitt ställningstagande konstaterade utskottet inledningsvis att det inte finns någon generellt föreskriven skyldighet för regeringen eller ett enskilt statsråd att informera riksdagen i frågor om verkställandet av riksdagens beslut. Utskottet anförde vidare att riksdagen i vissa fall i särskild ordning informeras

i frågor om serieproduktion av krigsmateriel för inhemskt, som grundas på särskilda beslut och att så hade varit fallet med t.ex. Jas-projektet. Ett annat exempel som utskottet tog upp var det förestående köpet av en radarjaktrobot. I denna del noterade utskottet att information hade getts efter det att försvarsutskottet i ett betänkande hade förutsatt att regeringen skulle informera utskottet om bl.a. beväpningen av Jas.

Utskottet konstaterade att även om det inte funnits någon formell informationsskyldighet hade Försvarsdepartementet, utan att försvarsutskottet bett om det, kunnat lämna information om formen för upplåtelse av de begagnade stridsvagnarna. Ett skäl till detta var enligt utskottet att den aktuella formen för anskaffning av sådan organisations- och effektbestämmande materiel för långsiktigt bruk som stridsvagnar var mycket ovanlig inom krigsorganisationen. Ett annat skäl var enligt utskottet att försvarsutskottet vid den aktuella tidpunkten av allt att döma inte hade känt till att andra anskaffningsformer än köp kunde bli aktuella.

Utskottet fann sammanfattningsvis ingen grund för kritik mot någon av de två f.d. försvarsministrarna från konstitutionell synpunkt. Däremot ansåg sig utskottet oförhindrat att uttala att regeringen i framtiden inför upphandlingsärenden av större omfattning, och i fall där upphandlingen sker i annan form än vad som är brukligt, bör erbjuda riksdagen information för att t.ex. meddela på vilka grunder avtalet avses träffas.

Våren 2017 granskade utskottet hanteringen av beslut om *anskaffning av ubåtar* (bet. 2016/17:KU20 s. 170 f.). I ärendet granskade utskottet tre frågor som rörde anskaffning och beställning av två nya ubåtar.

När det gäller den information om ubåtsbeställningen som försvarsministern och regeringen hade lämnat till riksdagen noterade utskottet att beställningen bl.a. hade stor budgetmässig betydelse och att det därför var viktigt att informationen var tydlig, fullständig och aktuell (s. 187). Utskottet hade utifrån vad som framkommit i granskningsärendet på formella grunder inte något att anföra mot försvarsministerns och regeringens agerande i denna del. Utskottet noterade dock att oklarheter hade kunnat förebyggas om försvarsministern hade lämnat viss information i ett tidigare skede än vad som nu gjorts.

Inte heller i den andra delen, som gällde regeringens hantering av den kostnadsram som fastställts av riksdagen, hade utskottet utifrån vad som framkommit i granskningsärendet något att anföra på formella grunder.

När det gällde bemyndigandet att anskaffa två nya ubåtar konstaterade utskottet att det framgick av utredningen i granskningsärendet att nuvarande och tidigare regeringar hade valt att, inom det aktuella utgiftsområdet, begära riksdagens mandat för vissa enskilda materielanskaffningar av större och mer strategisk betydelse. De materielanskaffningar som här hade varit aktuella fick enligt utskottet anses vara av sådan betydelse att det var en lämplig ordning att de underställdes riksdagens prövning. I denna del framhöll utskottet att om regeringen väljer att använda ett mandat från riksdagen är det givetvis viktigt att regeringens beslut håller sig inom ramen för bemyndigandet.

Av granskningen framgick att riksdagen i juni 2010 hade bemyndigat regeringen att under 2010 besluta om anskaffning av två ubåtar. Utskottet noterade att riksdagens bemyndigande inte varit preciserat till ubåtar av en viss typ. Det framgick vidare av granskningen att regeringen i juli 2010 hade beslutat dels om anskaffning av två nya ubåtar som ersättning för två befintliga ubåtar, dels om ett bemyndigande till Försvarsmakten att beställa byggnationsfas för ubåtarna inom en viss kostnadsram. Regeringen hade redovisat bemyndigandet från riksdagen om anskaffning av två ubåtar som slutbehandlat i en skrivelse som överlämnats till riksdagen i mars 2011. I maj 2014 hade regeringen beslutat att bemyndiga Försvarsmakten att beställa projektering och konstruktionsöversyn för ubåtsproduktion med en ny försörjningslösning samtidigt som regeringsbeslutet från juli 2010 upphävts. I mars 2015 hade regeringen beslutat att bemyndiga Försvarsmakten att beställa produktion och byggnation av två nya ubåtar till en viss maxkostnad.

Utskottet framhöll att det är en lämplig ordning att materielanskaffningar av större och mer strategisk betydelse underställs riksdagens prövning. Som svar på utskottets frågor i granskningen hade det anförts att regeringen genom besluten 2014 och 2015 fullföljde den av riksdagen beslutade inriktningen om anskaffning av två nya ubåtar från 2010 och att besluten ersatt regeringsbeslutet från juli 2010 om beställning av byggnationsfas för nästa generations ubåt. Utskottet fann inte skäl att göra en annan bedömning. De beslut som fattats av regeringen hade såvitt utskottet kunde bedöma inte varit av sådant slag att beställningen av nya ubåtar borde ha underställts riksdagen på nytt, utan de fick anses rymmas inom ramen för den process som sattes igång 2010 utifrån riksdagens då givna bemyndigande. Utskottet underströk dock vikten av att regeringen tydligt anger vilket anskaffningsbemyndigande som ligger till grund för redovisningen av 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.

Våren 2018 granskade utskottet regeringens *inköp av ett nytt medelräckviddigt luftvärnssystem* (bet. 2017/18:KU20 s. 187 f.). I sitt ställningstagande framhöll utskottet att det framgick av utredningen i granskningsärendet att nuvarande och tidigare regeringar hade valt att, inom det aktuella utgiftsområdet, begära riksdagens mandat för vissa enskilda materielanskaffningar av större och mer strategisk betydelse (s. 209). Den aktuella anskaffningen av ett nytt medelräckviddigt luftvärnssystem fick enligt utskottet anses vara av sådan betydelse att det är en lämplig ordning att den underställs riksdagens prövning. Av utredningen i ärendet framgick också att riksdagen hade bemyndigat regeringen att besluta om anskaffning av ett nytt medelräckviddigt luftvärnssystem samt gett regeringen till känna vad försvarsutskottet anförde om att förankra anskaffningen av ett nytt medelräckviddigt luftvärnssystem i riksdagen. Om regeringen valde att använda ett mandat från riksdagen var det enligt utskottet givetvis viktigt att regeringens

beslut höll sig inom ramen för bemyndigandet. Utskottet hade inte något att anföra mot regeringens agerande i granskningsärendet.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 8 mars 2022 en svarspromemoria som upprättats inom Försvarsdepartementet (bilaga A2.7.2).

Av svaret framgår att regeringen den 20 juni 2021 beslutade om en justerad ekonomisk ram i fråga om ubåt A26 (ubåt typ Blekinge). Beslutet justerades av beräkningstekniska skäl den 15 juli 2021. Vidare anfördes att riksdagen den 16 juni 2010 bemyndigade regeringen att besluta om anskaffning av två nya ubåtar och att bemyndigandet inte är villkorat av någon projektspecifik ekonomisk ram. Finansieringen ingår i den av riksdagen beslutade investeringsplanen för anskaffning av försvarsmateriel och ryms inom beslutade och beräknade anslag och beställningsbemyndiganden.

I svaret anges att försvarsutskottet löpande har informerats om utvecklingen i fråga om anskaffningen av de nya ubåtarna typ Blekinge. Under 2020 lämnades information den 6 februari, den 11 juni och den 3 november. Under 2021 lämnades information den 16 mars, den 3 juni, den 22 juni, den 10 september och den 26 oktober.

Utskottets ställningstagande

I ärendet granskas vilken information som har lämnats till riksdagen och försvarsutskottet när det gäller tilläggsbeställningen avseende ubåt A26 samt huruvida tilläggsbeställningen krävde att regeringen inhämtade ett nytt bemyndigande från riksdagen.

Av granskningen framgår vid vilka tillfällen försvarsministern har lämnat information. Utskottet konstaterar att information har lämnats vid flera tillfällen.

När det gäller frågor om bemyndigande har utskottet tidigare framhållit att det är en lämplig ordning att materielanskaffningar av större och mer strategisk betydelse underställs riksdagens prövning. Det har i granskningen inte framkommit annat än att den nu aktuella tilläggsbeställningen ryms inom det bemyndigande som riksdagen beslutade om 2010.

3 Vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen m.m.

3.1 Styrningen av Försäkringskassan med avseende på sjukförsäkringen

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1624-2020/21), *bilaga A3.1.1*, begärs att utskottet granskar om regeringens styrning av Försäkringskassan följt gällande regelverk och om styrningen av myndigheten varit tillräckligt tydlig. I anmälan görs gällande att regeringen varit otydlig i sin styrning av Försäkringskassan eftersom regeringen å ena sidan under våren 2021 föreslagit en lagändring med syfte att fler ska få behålla sin sjukpenning och å andra sidan behållit som ett av målen i Försäkringskassans regleringsbrev för 2021 att myndighetens samlade arbete ska leda till att sjukpenningtalen minskar. Vidare görs gällande att målet att minska sjukpenningtalen har angetts som en orsak till ökade avslag. I anmälan framhålls även två rapporter från Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) som visar på brister i Försäkringskassans handläggning av ärenden som rör sjukpenning och aktivitetsersättning.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Socialdepartementet, *bilaga A3.1.2–3*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning m.m.

Regeringens styrning

Regeringen styr riket (1 kap. 6 § regeringsformen). Enligt 12 kap. 1 § regeringsformen lyder de statliga förvaltningsmyndigheter som inte är myndigheter under riksdagen under regeringen. Att myndigheterna lyder under regeringen innebär att förvaltningen ska förverkliga regeringens politik. I särskilda ärenden som innebär myndighetsutövning mot enskilda eller tillämpning av lag är dock förvaltningsmyndigheter enligt 12 kap. 2 § självständiga.

Statliga myndigheter under regeringen styrs vid sidan av gällande lagar, förordningar och föreskrifter bl.a. genom myndigheternas instruktioner, regleringsbrev och särskilda uppdrag. I instruktionen fastställs myndighetens

huvuduppgifter. I regleringsbrevet preciserar regeringen sin styrning av den statliga verksamheten och anger för myndigheterna de finansiella villkor som ska gälla under budgetåret. Det kan handla om att regeringen i regleringsbrevet beslutar om mål som ska gälla för hela eller delar av myndighetens verksamhet eller om uppdrag till myndigheten. Regeringen kan även fatta särskilda beslut om uppdrag till en myndighet.

Försäkringskassan

Instruktionen för Försäkringskassan

Av 1 § förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan framgår att Försäkringskassan är förvaltningsmyndighet för de delar av socialförsäkringen och andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning ska administreras av Försäkringskassan. Vidare framgår det att verksamheten huvudsakligen består i att besluta om och betala ut sådana förmåner och ersättningar som myndigheten ansvarar för.

Försäkringskassans samverkansskyldighet

Enligt 30 kap. 10 § socialförsäkringsbalken ska Försäkringskassan, om den försäkrade medger det, i arbetet med rehabiliteringen samverka med den försäkrades arbetsgivare och arbetstagarorganisation, hälso- och sjukvården, socialtjänsten, Arbetsförmedlingen och andra myndigheter som berörs av rehabiliteringen av den försäkrade.

Försäkringskassan ska vidare verka för att dessa organisationer och myndigheter, var och en inom sitt verksamhetsområde, vidtar de åtgärder som behövs för en effektiv rehabilitering av den försäkrade.

Bakgrund

Riksdagens mål för utgiftsområde 10

Målet för utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning är att frånvaron från arbete på grund av sjukdom ska ligga på en långsiktigt stabil och låg nivå. Målet för utgiftsområdet har varit detsamma sedan 2009 (prop. 2008/09:1 utg.omr. 10 avsnitt 2.3, bet. 2008/09:SfU1, rskr. 2008/09:138).

I sammanhanget kan nämnas att regeringen i budgetpropositionen för 2022 gjorde bl.a. följande bedömning av måluppfyllelsen (prop. 2021/22:1 utg.omr. 10 avsnitt 3.7, bet. 2021/22:SfU1):

Sjukpenningtalet fortsatte under 2020 att sjunka från en redan låg nivå. Det beror på att sjukfallens varaktighet har minskat. Denna utveckling kan i stor utsträckning förklaras med Försäkringskassans ändrade handlägningsrutiner som inneburit ett ökande antal avslag efter dag 180 i sjukperioden (s. 33).

Mål för sjukförsäkringen i Försäkringskassans regleringsbrev

Nedan redovisas de ändringar som gjorts i regleringsbreven till Försäkringskassan under senare tid när det gäller målet om sjukförsäkringen.

I regleringsbrevet för 2012 till 2015 anges följande mål:

Försäkringskassan ska verka för en väl fungerande sjukförsäkring. Rätt ersättning ska ges till rätt person. Rätt åtgärder ska ges i rätt tid så att kvinnor och män ges förutsättningar att försörja sig genom förvärvsarbete. Därigenom ska Försäkringskassan, i samverkan med berörda aktörer, bidra till att uppfylla det övergripande målet om att frånvaron från arbete på grund av sjukdom ska ligga på en långsiktigt stabil och låg nivå.

I regleringsbrevet för 2016 från den 17 december 2015 läggs ett nytt stycke till med målet att sjukpenningtalet inte ska överstiga 9,0 dagar.¹ Följande mål anges när det gäller sjukförsäkringen (tillägg kursiverat):²

Försäkringskassan ska verka för en väl fungerande sjukförsäkring. Rätt ersättning ska ges till rätt person. Rätt åtgärder ska ges i rätt tid så att kvinnor och män ges förutsättningar att försörja sig genom förvärvsarbete. Därigenom ska Försäkringskassan, i samverkan med berörda aktörer, bidra till att uppfylla det övergripande målet om att frånvaron från arbete på grund av sjukdom ska ligga på en långsiktigt stabil och låg nivå.

Försäkringskassan ska även verka för att sjukpenningtalet i december 2020 inte överstiger 9,0 dagar. Samtidigt ska antalet nybeviljade sjukersättningar inte överstiga 18 000 i genomsnitt per år under 2016–2020. Skillnaden i sjukpenningtal mellan kvinnor och män ska också minska.

I ändringsregleringsbrevet från den 27 april 2018 förtydligas bl.a. att målet är ett samhällsmål:

Sjukförsäkringen ska ge ekonomisk trygghet vid sjukdom och ett effektivt stöd för att individen ska återfå arbetsförmågan och återgå i arbete.

Försäkringskassan ska verka för att berörda aktörer vidtar åtgärder så att kvinnor och män ges stöd och förutsättningar att försörja sig genom förvärvsarbete, rätt ersättning ges till rätt person, individen förstår myndighetens beslut, rehabiliteringsbehovet för unga med aktivitetsersättning identifieras och vid behov kartläggs i samverkan med Arbetsförmedlingen i ökad utsträckning.

Därigenom ska Försäkringskassan bidra till att nå samhällsmålet om att sjukpenningtalet i december 2020 inte överstiger 9,0 dagar. Samtidigt ska antalet nybeviljade sjukersättningar inte överstiga 18 000 i genomsnitt per år under 2016–2020. Skillnaden i sjukpenningtal mellan kvinnor och män ska också minska. Det långsiktiga målet är att frånvaron från arbete på grund av sjukdom ska ligga på en stabil och låg nivå. Målen ska nås i samverkan med och genom insatser av arbetsgivare, myndigheter och andra berörda aktörer. En del är att sjukfrånvarons arbetsrelaterade orsaker undanröjs.

I ändringsregleringsbrevet från den 2 maj 2019 tas målet om 9,0 dagar bort och i stället anges följande mål när det gäller sjukförsäkringen:

¹Sjukpenningtalet är antalet nettodagar per år som personer 16–64 år i genomsnitt har sjuk- eller rehabiliteringspenning.

² Under hösten 2015 presenterade regeringen ett åtgärdsprogram som syftade till att göra sjukförsäkringen tryggare, effektivare och mer förutsägbar. I åtgärdsprogrammet formulerade regeringen ett nytt mål för sjukförsäkringen: Sjukpenningtalet skulle uppgå till högst 9,0 dagar vid utgången av 2020. Bakgrunden till regeringens mål om 9,0 dagar kan spåras till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen som i sitt betänkande från 2015 lyfte fram behovet av att stärka försäkringstillämpningen för att åstadkomma en stabil sjukfrånvaro (SOU 2015:21).

Sjukförsäkringen ska ge ekonomisk trygghet vid sjukdom och ett effektivt stöd för att individen ska återfå arbetsförmågan och återgå i arbete.

Det av riksdagen beslutade målet är att frånvaron från arbete på grund av sjukdom ska ligga på en långsiktigt stabil och låg nivå. Tillämpningen av regelverket ska vara enhetlig och rättssäker för individen. Skillnaden i sjukpenningtal mellan kvinnor och män ska minska, liksom omotiverade regionala skillnader i sjukfrånvaro. För att nå målet ska rätt ersättning ges till rätt person och stöd ges för återgång i arbete genom samverkan med arbetsgivare, myndigheter och andra berörda aktörer. Detta samlade arbete ska leda till att sjukpenningtalet minskar. En del är insatser av andra berörda aktörer samt att sjukfrånvarons arbetsrelaterade orsaker undanröjs. Försäkringskassan ska även verka för att individen förstår myndighetens beslut.

I ändringsregleringsbrevet från den 8 april 2021 görs bl.a. en justering av skrivningen om att sjukpenningtalet ska minska (tillägg kursiverade och borttagen text genomstruken). I ett pressmeddelande på regeringens webbplats från samma dag anges att ”målet för sjukförsäkringen justeras så att styrning och lag ska harmonisera”:

Sjukförsäkringen ska ge ekonomisk trygghet vid sjukdom och ett effektivt stöd för att individen ska återfå arbetsförmågan och återgå i arbete.

Det av riksdagen beslutade målet är att frånvaron från arbete på grund av sjukdom ska ligga på en långsiktigt stabil och låg nivå. *Försäkringskassans samlade arbete ska leda till att sjukpenningtalet minskar långsiktigt med fokus på förebyggande insatser, tidigare rehabiliteringsinsatser och bättre samordning.* Tillämpningen av regelverket ska vara enhetlig och rättssäker för individen. Omotiverade skillnader i sjukpenningtal mellan kvinnor och män ska minska, liksom omotiverade regionala skillnader i sjukfrånvaro. För att nå målet ska rätt ersättning ges till rätt person och stöd ges för återgång i arbete genom samverkan med arbetsgivare, myndigheter och andra berörda aktörer. ~~Detta samlade arbete ska leda till att sjukpenningtalet minskar.~~ En del är insatser av andra berörda aktörer samt att sjukfrånvarons arbetsrelaterade orsaker undanröjs. Försäkringskassan ska även verka för att individen förstår myndighetens beslut.

I sammanhanget kan nämnas att målet i regleringsbrevet för 2022 från den 22 december 2021 enbart består av det första stycket ovan:

Sjukförsäkringen ska ge ekonomisk trygghet vid sjukdom och ett effektivt stöd för att individen ska återfå arbetsförmågan och återgå i arbete.

Lagstiftning om sjukpenning

Gällande regler

Försäkringskassan prövar rätten till sjukpenning med utgångspunkt från de olika tidsintervall som finns angivna i den s.k. rehabiliteringskedjan och mot vilket eller vilka arbeten den försäkrades arbetsförmåga ska prövas.

Under de första 90 dagarna av en sjukskrivning bedöms den försäkrades förmåga att klara sitt vanliga arbete eller annat lämpligt arbete som arbetsgivaren tillfälligt erbjuder (27 kap. 46 § socialförsäkringsbalken). Från och med dag 91 ska även beaktas om den försäkrade kan utföra något annat arbete hos arbetsgivaren (27 kap. 47 §).

Om sjukfallet varar längre än 180 dagar ska det beaktas om den försäkrade har sådan förmåga att han eller hon kan försörja sig själv genom sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden eller annat lämpligt arbete som är tillgängligt för honom eller henne. Prövningen mot normalt förekommande arbete ska emellertid inte göras om övervägande skäl talar för att den försäkrade kan återgå i arbete i samma omfattning som före sjukskrivningen, före den tidpunkt då han eller hon har haft nedsatt arbetsförmåga i 365 dagar, eller det i annat fall kan anses oskäligt att bedöma den försäkrades arbetsförmåga mot normalt förekommande arbete (27 kap. 48 § socialförsäkringsbalken). Övervägande skäl ersatte särskilda skäl med lagändringen som trädde ikraft i mars 2021 (se nedan).

Lagändringen i mars 2021

I proposition 2020/21:78 lämnades förslag till ändringar i socialförsäkringsbalken som syftade till att åstadkomma en mer flexibel rehabiliteringskedja i sjukförsäkringen, och därigenom större möjligheter för den som är sjukskriven att i första hand återgå i arbete hos den egna arbetsgivaren. Regeringen föreslog att bedömningen av arbetsförmågan mot normalt förekommande arbete efter dag 180 i rehabiliteringskedjan skulle skjutas upp, om övervägande skäl talar för att den försäkrade senast dag 365 kommer att återgå i arbete hos arbetsgivaren i samma omfattning som tidigare. Riksdagen antog den 3 mars 2021 regeringens förslag (bet. 2020/21:FiU41, rskr. 2020/21:213–15). Ändringarna trädde i kraft den 15 mars 2021.

I skälen till förslaget anförde regeringen bl.a. att sjukfrånvaron, liksom sjukpenningtalet, hade minskat de senaste åren, vilket delvis enligt regeringen kunde förklaras av att Försäkringskassan hade ändrat sin tillämpning av regelverket för att uppnå högre rättssäkerhet. Vidare konstaterade regeringen att avslagen efter dag 180 ökat kraftigt de senaste åren, att även sjukskrivna som är på väg tillbaka till arbete hos sin egen arbetsgivare får avslag på ansökan om sjukpenning efter dag 180 eftersom de inte bedöms omfattas av undantaget ”särskilda skäl”, att många som börjat trappa upp i deltidsarbete fortsätter att arbeta deltid hos sin egen arbetsgivare efter avslaget vilket innebär att de står för den ekonomiska risken själva, samt att en betydande del av dem som nekats sjukpenning är åter i sjukförsäkringen inom ett år, vilket tyder på att återgången i arbete inte har varit hållbar. Vidare ansåg regeringen i likhet med utredningen att undantaget från bedömningen mot normalt förekommande arbete efter dag 180 i rehabiliteringskedjan behövde utvidgas i förhållande till dagens regler. Bedömningen borde kunna skjutas upp om övervägande skäl talar för återgång i arbete hos arbetsgivaren senast dag 365 i rehabiliteringskedjan (prop. 2020/21:78 s. 11–13).

Rapporter från ISF

ISF- rapport 2018:12

I ISF-rapporten Ökning av antalet personer som får beslut om indragen sjukpenning (2018:12) redovisas stora regionala skillnader i andelen

indragningar. Analysen visar också att vissa grupper av personer fick sin sjukpenning indragen i högre utsträckning än andra grupper och att dessa skillnader hade ökat sedan 2014. När det gäller utvecklingen i fråga om indragningar av sjukpenning redovisas bl.a. följande resultat (s. 8):

Den totala andelen personer som fick sin sjukpenning indragen har varierat betydligt under den studerade perioden. År 2009 låg andelen som fick sin sjukpenning indragen på drygt 2 procent. År 2014 hade denna andel sjunkit till 1,2 procent. Därefter har andelen indragningar ökat kraftigt. År 2017 fick 5,8 procent sin sjukpenning indragen. [— —]

Andelen indragningar ökade mest i samband med att Försäkringskassan prövade de försäkrades arbetsförmåga mot hela arbetsmarknaden, det vill säga efter dag 180 i rehabiliteringskedjan. År 2017 fick 8,5 procent av de försäkrade sin sjukpenning indragen vid denna tidpunkt i rehabiliteringskedjan.

Andelen indragningar ökade också i samband med att Försäkringskassan prövar arbetsförmågan efter dag 365 i rehabiliteringskedjan. Andelen personer som fick sin sjukpenning indragen vid denna tidpunkt var högst år 2016 då den var 4,8 procent. Denna andel minskade till 3,5 procent år 2017.

ISF-rapport 2018:16

ISF analyserade i två rapporter som publicerades 2018 regeringens styrning av Försäkringskassan. I rapporten Förändrad styrning av och i Försäkringskassan – En analys av hur regeringens mål om ett sjukpenningstal på 9,0 dagar påverkar handläggningen av sjukpenning (2018:16) redovisas bl.a. följande resultat (s. 11–12):

Regeringens fokus i styrningen av Försäkringskassan har förändrats tydligt vid två tillfällen under perioden 2012–2016. Vid båda tillfällena har regeringen ändrat både skrivningar i regleringsbrev och tillsatt en ny generaldirektör. Ändringen i styrningens fokus år 2012 handlade om att förtroendet för myndigheten skulle öka medan ändringen år 2016 fokuserade på rättssäkerhet och samhällsmålet om att sänka sjukpenningstalet till 9,0 dagar år 2020. [— —]

Ändringarna i regeringens styrning av Försäkringskassan har medfört att myndighetens interna styrning också har bytt fokus från ökat förtroende till fokus på rättssäkerhet.

— — —

Resultaten i rapporten visar att regeringens ändrade fokus i styrningen av myndigheten får genomslag i handläggningen av sjukpenning. Det får konsekvenser för hur handläggarna använder det bedömningsutrymme som lagen medger. Under den period då styrningen fokuserade på förtroendet för Försäkringskassan tillämpades försäkringen mer generöst. Det berodde bland annat på att fler handläggare ansåg att det var bättre att den försäkrade var kvar i försäkringen längre tid om det kunde innebära en hållbar lösning på sikt för den försäkrade. Tillämpningen är mer restriktiv i dag när styrningen fokuserar på rättssäkerhet och på att sänka sjukpenningstalet. Utgångspunkten är nu att den försäkrades tid i försäkringen ska vara så kort som möjlig eftersom det är bäst för den försäkrade.

ISF-rapport 2020:9

I ISF:s rapport Variationen inom aktivitetsersättningen – En granskning av orsakerna bakom ökningen i andelen avslag inom aktivitetsersättningen vid nedsatt arbetsförmåga under 2017 och 2018 (2020:9) redovisas bl.a. följande resultat (s. 12–13):

Regeringens styrning av Försäkringskassan och förmånen aktivitetsersättning har haft betydelse för förändringarna i handläggningen och de ökade avslagen. I rapporten beskriver vi hur den kraftiga ökningen i andelen avslag 2017 och 2018 föregicks av att regeringen från 2015 förändrade betoningen i sin styrning av Försäkringskassan. Regeringen stärkte då sitt fokus på prövningen av rätten till ersättning generellt för Försäkringskassan, och uttryckte också en oro över det ökande antalet unga med aktivitetsersättning.

ISF-rapport 2021:3

Regeringen beslutade i augusti 2019 att ge ISF i uppdrag att granska Försäkringskassans tillämpning av utredningsskyldigheten vid handläggning av ärenden om sjukpenning och aktivitetsersättning (S2019/03411/SF).

ISF:s granskning i rapporten Försäkringskassans utredningsskyldighet – En granskning av Försäkringskassans tillämpning av utredningsskyldigheten i ärenden om sjukpenning och aktivitetsersättning där ansökan har avslagits (2021:3) visar att Försäkringskassan inte uppfyllt sin utredningsskyldighet i 11 procent av ärendena och att det finns förbättringsbehov i 37 procent av ärendena. Därmed gör ISF bedömningen att 52 procent av ärendena är väl utredda. I dessa ärenden har det inte identifierats några utredningsbehov eller brister.

Svar på skriftlig fråga

Den 28 april 2021 lämnade socialförsäkringsminister Ardalan Shekarabi bl.a. följande svar på en skriftlig fråga (2020/21:2487) om vilka reformer statsrådet avsåg att prioritera i fråga om Försäkringskassan under återstoden av mandatperioden:

Under de senaste åren har brister i sjukförsäkringen och i Försäkringskassans förvaltning av sjukförsäkringen tydliggjorts. Regeringen ser allvarligt på bristerna och har därför tagit ett stort antal initiativ för att komma tillrätta med dessa. 2018 tillsatte regeringen utredningen En trygg sjukförsäkring med människan i centrum med syfte att åstadkomma en mer ändamålsenlig och rättssäker sjukförsäkring. Utredningen föreslår flera åtgärder för att säkerställa en mer ändamålsenlig och rättssäker sjukförsäkring. Det förslag som handlar om sänkta beviskrav vid dag 180 i rehabiliteringskedjan är genomfört och den 8 april beslutade regeringen om ytterligare ett förslag till lagändring i sjukförsäkringen, som innebär en ökad tydlighet när arbetsförmåga ska bedömas i sjukförsäkringen. Utredningens övriga förslag bereds i Regeringskansliet.

De brister i Försäkringskassans handläggning av sjukpenning som framkom i utredarens betänkanden, föranledde regeringen att lämna ett regeringsuppdrag till Försäkringskassan så sent som hösten 2020. Detta uppdrag slutredovisas den 15 augusti 2021.

Regeringen reviderade i april 2021 målet för sjukförsäkringen i Försäkringskassans regleringsbrev för att styrningen av myndigheten ska harmoniera med den lag om sänkta beviskrav vid dag 180 som trädde i kraft i mars 2021. Målet tydliggör att Försäkringskassan i sin handläggning behöver främja att människor så snart som möjligt får den vård, behandling och rehabilitering som de behöver för att kunna återgå i arbete. Regeringens bedömning är att sjukpenningtalet kan minska långsiktigt om personer som är eller riskerar att bli sjukskrivna får bättre stöd. För att detta ska åstadkommas behöver Försäkringskassan utveckla sitt arbete med att samordna individens rehabiliteringsinsatser och sin samverkan med arbetsgivare, hälso- och sjukvården och Arbetsförmedlingen, något som nu framgår tydligt i målet för sjukförsäkringen.

I mars 2021 tillsatte regeringen en ny styrelse för Försäkringskassan. Styrelsen är mycket viktig för regeringens styrning av myndigheten. Jag träffade styrelsen i mars och jag uttryckte då de höga förväntningar regeringen har på styrelsen. Jag betonade för styrelsen att regeringen förväntar sig att arbetet med att åtgärda identifierade brister i handläggningen pågår parallellt med implementering av nyligen beslutade regeländringar och Försäkringskassans egen översyn.

Jag kommer att fortsatt följa Försäkringskassans arbete för att säkerställa att det får de effekter som regeringen förväntar sig.

Tidigare granskning

Våren 2013 granskade utskottet Försäkringskassans handläggning av ärenden om arbetsskadeförsäkring och om styrningen av Försäkringskassan medfört att myndigheten inte arbetar i enlighet med beslutade lagar när det gäller arbetsskador i vården (bet. 2012/13:KU20 s. 153 f.). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet att regeringen sedan 2002 hade vidtagit ett antal åtgärder för att undanröja osakliga skillnader vid bedömning av arbetsskadeärenden. Bland annat hade ISF skapats och regeringen hade gett Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU) i uppdrag att göra kunskapsöversikter över arbetsmiljöns betydelse för uppkomsten av sjukdomar och att då särskilt beakta kvinnors arbetsmiljöer. Utskottet fann inte anledning att rikta kritik mot socialförsäkringsministern.

Våren 2018 granskade utskottet Försäkringskassans handläggning av ansökningar om assistansersättning och om målet i regleringsbrevet om att bryta utvecklingen av antalet timmar i assistansersättningen stod i strid med lagstiftningen (bet. 2017/18:KU20 s. 230 f.). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet att det inte framkommit av granskningen att målet i regleringsbrevet förutsatt åtgärder från Försäkringskassans sida som stod i strid med lagstiftningen. Regeringen angav också ett nytt mål i myndighetens regleringsbrev för 2017 och 2018 som bl.a. syftade till att tydliggöra att målet inte var kopplat till tillämpningen av bestämmelserna om rätten till assistansersättning. Vidare konstaterade utskottet att uppdrag till myndigheter självklart ska vara förenliga med gällande lagstiftning och att regleringsbrev således måste formuleras med hänsyn till detta.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har genom skrivelser till Regeringskansliet begärt svar på vissa frågor. Som svar överlämnades den 17 februari 2022 och den 17 mars 2022 promemorior som upprättats inom Socialdepartementet (bilaga A3.1.2–3).

På frågan vilka överväganden som låg till grund för ändringarna i regleringsbrevet till Försäkringskassan när det gäller målet om sjukförsäkringen anfördes följande. Målet om att sjukpenningtalet vid utgången av 2020 skulle uppgå till högst 9,0 dagar fastställdes i september 2015 i regeringens åtgärdsprogram för ökad hälsa och minskad sjukfrånvaro. Det infördes i syfte att mobilisera berörda aktörer att vidta insatser för att bryta den dåvarande ökningen av sjukfrånvaron. Det infördes därefter i målet för sjukförsäkringen i Försäkringskassans regleringsbrev för 2016. När målet beslutades var sjukpenningtalet 10,27 dagar och beräknades, enligt Försäkringskassans dåvarande prognos, öka till ca 13 dagar vid utgången av 2020. I maj 2019 beslutade regeringen om ett ändrat mål för sjukförsäkringen i Försäkringskassans regleringsbrev. Samhällsmålet om ett sjukpenningtal på 9,0 dagar vid utgången av 2020 togs bort. Regeringen hade i budgetpropositionen för 2018 konstaterat att sjukpenningtalet visade tydliga tecken på att plana ut efter att ha ökat sedan 2010. Regeringens uppfattning var att Försäkringskassans bedömningar i sjukskrivningsärenden i ökad utsträckning gjordes i rätt tid, vilket skapade bättre förutsättningar att ta tillvara människors arbetsförmåga. I april 2021 beslutade regeringen om ett reviderat mål för sjukförsäkringen i Försäkringskassans regleringsbrev. Målet reviderades mot bakgrund av den lagändring i fråga om bedömningen av arbetsförmåga efter dag 180 i rehabiliteringskedjan som trädde i kraft den 15 mars 2021. I regleringsbrevet för 2022 har skrivningen om en långsiktig minskning av sjukpenningtalet tagits bort i målet eftersom sjukpenningtalet ligger på en låg nivå.

När det gäller frågan om hur målet om att sjukpenningtalet ska minska, som fanns med i regleringsbrevet till Försäkringskassan från maj 2019 till december 2021, förhåller sig till det riksdagsbundna målet om att frånvaron från arbete på grund av sjukdom ska ligga på en långsiktigt stabil och låg nivå, särskilt mot bakgrund av att sjukpenningtalet under samma period i stort hade legat i linje med det tidigare målet om att sjukpenningtalet inte skulle överstiga 9,0, anfördes bl.a. följande. I budgetpropositionen för 2020 konstaterade regeringen att sjukpenningtalets absoluta nivå i princip varit oförändrad sedan augusti 2018. Dessa tecken på stabilisering bedömdes ligga i linje med det riksdagsbundna målet. Samtidigt konstaterade regeringen att det fanns fortsatta utmaningar. Regeringen bedömde att fokus framöver borde ligga på att höja förtroendet för försäkringen och fortsätta arbeta för en stabil och låg sjukfrånvaro. I det förebyggande arbetet ansågs det krävas en mobilisering hos flera aktörer som kunde bidra till en god hälsa och ett långsiktigt hållbart arbetsliv. Vad gäller insatser för att främja återgång i arbete ansågs det krävas åtgärder av och samverkan mellan berörda aktörer. Därigenom ansågs människors arbetsförmåga i större utsträckning kunna tas till vara, vilket

ytterligare kunde minska sjukfrånvaron. I målet för sjukförsäkringen i Försäkringskassans regleringsbrev som beslutades i april 2021 angavs att Försäkringskassans samlade arbete ska leda till att sjukpenningtalet minskar långsiktigt med fokus på förebyggande insatser, tidigare rehabiliteringsinsatser och bättre samordning.

Som svar på frågan hur ändringar i Försäkringskassans regleringsbrev förhöll sig till den lagstiftning som var aktuell vid tidpunkten för ändringen anförs att den aktuella lagregleringen i huvudsak har varit oförändrad från tiden före ändringen av regleringsbrevet den 17 december 2015 t.o.m. ändringen av regleringsbrevet den 2 maj 2019. Ändringen i regleringsbrevet den 8 april 2021 genomfördes för att harmonisera med lagändringen om prövningen vid dag 180 i rehabiliteringskedjan, som trädde i kraft den 15 mars 2021.

När det gäller frågan om vilka möjligheter det bedöms finnas för Försäkringskassan att utanför prövningen av enskilda ärenden verka för att minska sjukpenningtalet anförs följande. Försäkringskassan kan inom ramen för sitt samordningsansvar verka för att sjukpenningtalet minskar, både genom insatser i det enskilda ärendet och genom insatser på strukturell nivå. Enligt socialförsäkringsbalken har den försäkrade rätt till rehabiliteringsåtgärder som ska syfta till att han eller hon återfår sin arbetsförmåga. Försäkringskassan har i uppdrag att samordna de rehabiliterande insatserna och ska verka för att arbetsgivare, hälso- och sjukvården samt andra organisationer och myndigheter vidtar de åtgärder som behövs för en effektiv rehabilitering av den försäkrade. Försäkringskassan kan således, genom att samordna insatser i det enskilda ärendet samt genom att på strukturell nivå samverka med rehabiliteringsansvariga aktörer, verka för att enskilda tidigare kan återgå i arbete. Det kan bidra till att sjukpenningtalet minskar.

På frågan vilken uppföljning regeringen gjort av vilken typ av åtgärder Försäkringskassan vidtagit för att uppnå målet om att sjukpenningtalet inte skulle överstiga 9,0, som infördes i myndighetens regleringsbrev för 2016, anförs följande. De åtgärder som Försäkringskassan har vidtagit för att uppnå målet i regleringsbrevet har årligen redovisats i myndighetens årsredovisning. Åtgärder av betydelse för målet har också redovisats i Försäkringskassans årliga svar på regeringsuppdraget att stärka sjukförsäkringshandläggningen för att åstadkomma en välfungerande sjukskrivningsprocess och regeringsuppdraget att förstärka arbetet med att stödja individen i sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen. Vidare anförs att samtliga dessa redovisningar har utgjort underlag för regeringens uppföljning av sjukfrånvarons utveckling och Försäkringskassans handläggning. Uppföljningen har redovisats i respektive budgetproposition.

När det gäller frågan om huruvida ISF:s rapport från oktober 2018, som bl.a. visade att regeringens ändrade styrning hade påverkat handläggarnas bedömning i deras hantering av enskilda ärenden, har lett till några konkreta förändringar när det gäller styrningen av Försäkringskassan anförs att

rapporten utgjorde ett av flera underlag till beslutet från maj 2019 om att ändra målet för sjukförsäkringen i Försäkringskassans regleringsbrev.

Utskottets ställningstagande

I ärendet granskas om regeringens styrning av Försäkringskassan följt gällande regelverk och om styrningen av myndigheten varit tillräckligt tydlig.

I Försäkringskassans regleringsbrev för 2016, som beslutades i december 2015, infördes ett kvantitativt mål för sjukpenningtalet. Lagstiftningen som ligger till grund för beslut i ärenden om sjuk- eller rehabiliteringspenning ändrades inte. På frågan om vilka möjligheter det fanns för Försäkringskassan att utanför prövningen av enskilda ärenden verka för att minska sjukpenningtalet anfördes i en svarspromemoria som överlämnats till utskottet bl.a. att Försäkringskassan, genom att samordna insatser i det enskilda ärendet samt genom att på strukturell nivå samverka med rehabiliteringsansvariga aktörer, kan verka för att enskilda tidigare kan återgå till arbetet. Det kan, enligt svarspromemorian, bidra till att sjukpenningtalet minskar. Regeringen har också vidtagit flera åtgärder, bl.a. uppdrag till Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, för att uppnå en bättre samordning när det gäller rehabilitering.

Av granskningen framgår samtidigt att införandet av det kvantitativa målet för sjukpenningtalet visade sig leda till en förändrad tillämpning av lagstiftningen i form av mer restriktiva bedömningar i enskilda ärenden, enligt en rapport från ISF 2018. Vidare framgår att regeringen tog bort det kvantitativa målet 2019. På fråga om vilken uppföljning regeringen har gjort av vilken typ av åtgärder Försäkringskassan vidtagit för att uppnå det kvantitativa målet anfördes att de åtgärder som Försäkringskassan vidtagit årligen har redovisats i myndighetens årsredovisning. Åtgärder av betydelse för målet har också redovisats i Försäkringskassans årliga svar på olika regeringsuppdrag.

Utskottet konstaterar att det inte framkommit av granskningen att målet i regleringsbrevet förutsatt åtgärder från Försäkringskassans sida som stod i strid med lagstiftningen eftersom Försäkringskassan inom ramen för sitt samordningsansvar kunde verka för att sjukpenningtalet minskar. Utskottet vill ändå uppmärksamma vikten av att regeringens styrning av myndigheter, t.ex. genom regleringsbrev, utformas så att de inte riskerar att påverka lagtillämpningen i enskilda ärenden. Regeringens möjlighet är i detta avseende begränsad till att föreslå lagändringar. Det är självklart även angeläget att regeringen är vaksam och vidtar åtgärder om det i efterhand visar sig att regeringens styrning av en myndighet kommit att visa sig påverka lagtillämpningen på ovan nämnda sätt.

3.2 Svenska kraftnäts användning av beredskapsmedel

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 455-2020/21), *bilaga A3.2.1*, begärs att utskottet granskar dåvarande energi- och digitaliseringsminister Anders Ygemans¹ agerande när det gäller Affärsverket svenska kraftnäts (Svenska kraftnät) beslut om ödrift i Stockholm. I anmälan anförs att Anders Ygeman vid en presskonferens den 25 oktober 2019 informerade om att ett energibolag i Stockholm i samarbete med ett nätbolag skulle skjuta till 320 megawatt extra kapacitet till elnätet i Stockholm de kommande tolv åren.

Vidare anges i anmälan att Svenska kraftnät därefter – i början av juli 2020 – fattade ett formellt beslut om att bevilja det aktuella energibolaget en ersättning på högst 1 044 miljoner kronor, varav 87 miljoner skulle betalas ut under tolv år fr.o.m. 2020.

I anmälan anförs att den lösning som Anders Ygeman presenterade skapade en konflikt inom Svenska kraftnät. I anmälan hänvisas till att det i massmedierna angetts att det kan ha förekommit ministerstyre, att ledningen för Svenska kraftnät medvetet kan ha brutit mot reglerna och att det inte var klart hur ersättningen på ca 1 miljard kronor skulle användas.

Vidare anförs i anmälan att det finns uppgifter om att utbetalningen av ersättningen till energibolaget har ifrågasatts av handläggare vid Svenska kraftnät, eftersom de konstaterat att energibolagets anläggningar inte uppfyller kraven inom EU för nätanslutning av vissa generatorer.

Det anförs också i anmälan att det skulle vara anmärkningsvärt om Anders Ygeman har fattat ett beslut om elberedskapsmedel om det är så att Svenska kraftnät har i uppgift att besluta om sådana medel.

Vidare anges i anmälan att det kan ifrågasättas om beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen har uppfyllts.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Infrastrukturdepartementet, *bilaga A3.2.2–5*.

Utredning i ärendet

Uppgifter i medierna

I en artikel på nyhetstjänsten Fplus den 11 oktober 2020 med rubriken Ygeman anklagas för ministerstyre – uppror på Svenska kraftnät angavs bl.a. följande. Anders Ygemans försök att lösa elkrisen har orsakat en djup konflikt inom Svenska kraftnät. Den 25 oktober 2019 meddelade Anders Ygeman att

¹ Anders Ygeman är sedan den 30 november 2021 integrations- och migrationsminister.

elkrisen i Stockholm var löst. Ett energiföretag skulle i samarbete med ett nätbolag skjuta till 320 megawatt extra kapacitet de kommande tolv åren. Beskedet kom efter flera larm om att Stockholm under de kommande åren inte skulle komma att klara av viktiga infrastruktur- och företagsinvesteringar.

Svenska kraftnät begärde enligt artikeln i en hemställan till regeringen den 24 oktober 2019 att få öka utgiftsramen för 2020 med 1 miljard kronor till totalt 1,25 miljarder kronor. Svenska kraftnät uppgav att pengarna skulle användas till att säkerställa ödriftsförmågan i Stockholm. Vidare angavs i artikeln att generaldirektören för Svenska kraftnät i början av juli 2020 hade beviljat ett energibolag i Stockholm en ersättning med högst ca 1 044 miljoner kronor, varav 87 miljoner kronor skulle betalas ut under tolv år fr.o.m. 2020. Handläggare vid Svenska kraftnät menade dock enligt artikeln att pengarna inte kunde betalas ut eftersom bolagets kraftverk inte var förberedda och godkända för de elberedskapsåtgärder som krävdes för att säkerställa ödrift i Stockholm. Anläggningarna skulle inte heller ha uppfyllt bestämmelserna om nätanslutning av generatorer.

Vidare uppgavs i artikeln att enligt en intern promemoria som tagits fram inom Svenska kraftnät gör man i vanliga fall först en utredning av elberedskapsbehovet och fattar därefter beslut om vilka elberedskapsåtgärder som behövs. I artikeln citeras följande från den interna promemorian:

Det är därför mycket olämpligt att Svenska kraftnät figurerar i ett sammanhang där ett avtal mellan Stockholm Exergi och Ellevio, som Ygeman arbetat aktivt för att få till, beskrivs. Det hade varit annorlunda om det från början hade funnits ett påbörjat arbete kring ett elberedskapsbeslut mot Stockholm Exergis anläggningar. Det gör det än mer underligt att Svenska kraftnät ska betala ut medel till Stockholm Exergi under just en tolvårsperiod. Stockholms ödriftsbehov har ju ingen koppling till det tolvåriga avtalet mellan Stockholm Exergi och Ellevio.

Den 19 maj 2021 publicerade Dagens Nyheter en artikel om Anders Ygemans och Svenska kraftnäts agerande. I artikeln angavs att olika dokument, bl.a. svar till konstitutionsutskottet från Regeringskansliet och en rapport från Energimyndigheten, visade att Anders Ygemans version motsägs på flera punkter. Enligt artikeln har Ellevio skickat en promemoria till Infrastrukturdepartementet och i den pekat på vad som stod på spel om inte Svenska kraftnät ”tar upp plånboken”. I artikeln citeras följande ur promemorian:

”... flera viktiga utvecklingsprojekt riskerar att inte kunna driftsättas; behovet av mellan 180.000–320.000 bostäder till 2030, de planerade nya tunnelbanestationerna, serverhallar för IoT och den kommande utbyggnaden av 5G-nätet, förbifart Stockholms ventilationssystem, och så vidare.”

Vidare angavs i artikeln att Ellevio höll ett första möte med Svenska kraftnät i mars 2019 om Stockholmssituationen och skickade sedan en formell promemoria till Regeringskansliet där de pekade ut Svenska kraftnät som juridiskt ansvarigt ”för att säkerställa lokal effekt” i Stockholm. Promemorian ställdes till ett kansliråd på Infrastrukturdepartementet som i början av 2020 blev politiskt sakkunnig.

Pressmeddelanden

I ett pressmeddelande den 25 oktober 2019 från Infrastrukturerdepartementet angavs att energiminister Anders Ygeman och Ellevios verkställande direktör skulle presentera en nyhet den dagen.

I ett pressmeddelande från Ellevio den 25 oktober 2019 angavs att Ellevio och regeringen hade hittat en gemensam lösning där Ellevio skulle möjliggöra fortsatt elproduktion i Stockholm Exergis kraftvärmeverk i Värtan. Den lokala elproduktionen skulle därmed enligt pressmeddelandet komma att täcka elbehovet i Stockholm under de närmaste åren. Lösningen tog itu med behovet av investeringar genom att de outnyttjade intäkterna från tidigare år fick användas till investeringar framåt. Det innebär att Ellevio skulle kunna genomföra en del av de upprustningar, moderniseringar och investeringar som krävdes för att framtidssäkra Stockholms elinfrastruktur.

I ett pressmeddelande den 25 oktober 2019 från Stockholm Exergi angavs att Stockholm Exergi och Ellevio hade inlett ett samarbete som under de kommande tolv åren skulle säkra tillgången på 320 megawatt förnybar eleffekt i Stockholm.

Uppgifter från Svenska kraftnät

På Svenska kraftnäts webbplats angavs att misstankar om oegentligheter har framförts om ett beslut av myndigheten den 6 juli 2020 benämnt Ödrift Stockholm (dnr SvK 2020/43). Beslutet avsåg elberedskapsåtgärder för att säkerställa ödrift i syfte att förebygga, motstå och hantera störningar i elförsörjningen i Stockholm.

På webbplatsen angavs också att Svenska kraftnät enligt 5 § elberedskapslagen skulle genomföra elberedskapsåtgärder för att säkerställa ödrift. I Stockholm finns flera nationella och samhällsviktiga verksamheter såsom riksdagen, regeringen, centrala myndigheter samt ett flertal stora sjukhus. I händelse av ett nationellt eller regionalt strömavbrott är det därför av yttersta vikt att ha en reservkraftsmöjlighet som kan förse prioriterade delar av Stockholm med el. Genom en isolerad elkraftförsörjning, s.k. ödrift, kan upprätthållandet av prioriterade samhällsviktiga verksamheter säkerställas.

I ett pressmeddelande den 9 oktober 2020 från Svenska kraftnät angavs att misstankar om eventuella oegentligheter kring beslutet den 6 juli 2020 i beredskapsärendet hade framförts till myndighetens chefsjurist. Efter en granskning konstaterade chefsjuristen enligt pressmeddelandet att det inte fanns några uppgifter som gjorde att det kunde finnas anledning att anta att oegentligheter förekommit. När det gällde beslutets innehåll angavs i pressmeddelandet att utbetalningen av ersättning var villkorad av vissa krav. Utbetalningen skulle ske först efter att Svenska kraftnät bedömt att åtgärderna var nödvändiga för ödrift samt att kostnaderna var skäligen styrkta av erhållet underlag. Chefsjuristens promemoria i frågan har publicerats på myndighetens webbplats.

Vidare publicerade Svenska kraftnät den 29 november 2019 en artikel på sin webbplats om hur kapacitetslösningar och elberedskap hänger ihop. I artikeln anfördes bl.a. att Svenska kraftnät är elberedskapsmyndighet och att det innebär att man arbetar för att elförsörjningen ska ha beredskap för extrema händelser som kan innebära svåra påfrestningar på samhället. Ett exempel på en elberedskapsåtgärd är ö-drift. Vidare anfördes att vid behov av elberedskapsåtgärder är det Svenska kraftnäts roll att besluta om detta och i så fall bekosta detta med anslaget för elberedskap. I artikeln anfördes också att samma produktionsanläggningar som kan leverera elkraft vid ö-drift kan användas av regionnätbolaget för elkraft vid en situation med kapacitetsbrist eller en helt vanlig vardag. Anpassningar och investeringar kan behövas oavsett användningsområde, och det mest kostnadseffektiva är enligt artikeln att genomföra investeringarna vid samma tillfälle.

Rapport från Statens energimyndighet

Regeringen beslutade den 17 december 2020 att ge Statens energimyndighet (Energimyndigheten) i uppdrag att följa upp ett gemensamt initiativ i fråga om kapacitetshöjningar i elnäten i Malmö och Stockholm.

Med anledning av det uppdrag som regeringen i december 2020 gav Energimyndigheten, se ovan, lämnade myndigheten i april 2021 en rapport till regeringen.

Av rapporten framgår att Svenska kraftnät under många år hade arbetat med att säkerställa ödriftsförmåga för Stockholm. Svenska kraftnät beslutade i juli 2020 med stöd av elberedskapslagen att Stockholm Exergi skulle genomföra elberedskapsåtgärder för att säkerställa ödriftsförmåga i Stockholm. Ersättningen till Stockholm Exergi skulle uppgå till högst 1 044 miljoner kronor, varav högst 87 miljoner kronor per år under tolv år från 2020.

I rapporten anfördes att det utifrån ett helhetsperspektiv kunde konstateras att elberedskapsmedlen från Svenska kraftnät spelade en inte obetydlig roll för att Ellevio och Stockholm Exergi beslutade att teckna ett avtal om produktionsgaranti och nätkapacitetsreserv samt i förlängningen därmed utgjort en del i en finansieringslösning för att kunna rusta upp de berörda kraftverken.

Vidare anfördes i rapporten att det var Energimyndighetens uppfattning att det var av stor vikt att det – när det finns en risk att statliga elberedskapsmedel kunde blandas ihop med investeringar på marknadsmässiga grunder hos marknadsaktörer – finns en tydlighet och skiljelinje kring vad som är marknadsfrågor och vad som är beredskapsfrågor. Det anfördes också att elberedskapsmedlen, som är skattefinansierade, betalas via Svenska kraftnäts beredskapsanslag. När medlen går till enskilda är det enligt rapporten viktigt för konkurrensneutralitet och legitimitet att det finns en tydlighet kring gränsdragningen mellan marknadsmässiga finansieringar och stöd från staten genom elberedskapsmedlen. Dessutom är det enligt rapporten viktigt för legitimiteten för elberedskapsmedlen som förstärkningsresurs att de används

kostnadseffektivt och där behovet eller nyttan i någon mån kan sägas vara störst eller stor.

Energimyndigheten ansåg att åtgärderna var nödvändiga och att det utifrån situationen inte fanns några andra alternativ att tillgå. Beslutet från Svenska kraftnät att ställa ut elberedskapsmedel till Stockholm Exergi för att säkra ödriftsförmåga i Stockholm har därmed enligt Energimyndigheten bidragit till att finansiera upprustningen av de kraftverk som även behövdes för att säkra den lokala eleffekten i Stockholm.

I rapporten pekade Energimyndigheten på att det inte hade presenterats en underliggande analys till grund för beslutet om elberedskapsmedel som myndigheten kunnat ta del av. En sådan analys hade enligt Energimyndigheten kunnat förtydliga och därmed undanröja eventuella uppfattningar om att elberedskapsmedlen utöver att säkerställa ödriftsförmåga i de aktuella anläggningarna också betalades ut för att säkerställa lokal elproduktion för att avhjälpa kapacitetsbristen i Stockholm.

Information till riksdagen

I mars 2021 besvarade statsrådet Anders Ygeman en skriftlig fråga om hantering av beredskapspengar (fr. 2020/21:1921). I svaret anfördes följande:

Markus Wiechel har frågat mig om jag delar bedömningen att åtgärden var i strid med gällande regelverk för att använda nationella krisberedskapspengar, och på vilka fakta och omständigheter jag i så fall motiverar att initiativet ändå togs under en tid då Sverige inte befann sig i krig eller annan nationell kris.

Det är något oklart vilken åtgärd gällande krisberedskap Markus Wiechel syftar på. När det gäller initiativ från regeringen så föreslogs ett höjt beställningsbemyndigande för elberedskapsanslaget, med 1 000 miljoner kronor i propositionen Vårändringsbudget för 2020 (prop. 2019/20:99). Förslaget innebar att Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät) kunde ingå ekonomiska åtaganden inom anslaget ändamål om 1 250 miljoner kronor för perioden mellan 2021 och 2035. Riksdagen beslutade den 16 juni 2020 i enlighet med regeringens förslag.

Svenska kraftnät är elberedskapsmyndighet och fattar med stöd av elberedskapslagen (1997:288) självständiga beslut om åtgärder inom ramen för elberedskapsanslagets ändamål, bl.a. utgifter för elberedskap, civilt försvar inom energisektorn och för dammsäkerhet. I juli 2020 fattade Svenska kraftnät ett beslut som möjliggör ersättning för elberedskapsåtgärder i ett antal anläggningar för att säkerställa förmågan till ö-drift i elförsörjningen i Stockholm.

Jag utgår ifrån att regelverk följs och jag vet att Svenska kraftnät i detta fall bl.a. har ställt tekniska krav i enlighet med Kommissionens förordning (EU) 2016/631 av den 14 april 2016 om fastställande av nätföreskrifter med krav för nätanslutning av generatorer. Jag kan konstatera att Svenska kraftnät på sin webbplats informerar om att dels inga utbetalningar hitills (den 19 februari) har gjorts i det aktuella fallet, dels ersättningen kommer att reduceras eller återbetalas om kraven inte uppfylls helt.

Revisionsberättelser

I Riksrevisionens revisionsberättelser för Svenska kraftnät 2019 och 2020 anges att enligt Riksrevisionens uppfattning, baserat på revisionen av årsredovisningen, har myndigheten i alla väsentliga avseenden använt anslag och inkomster i enlighet med de ändamål som riksdagen beslutat och i överensstämmelse med tillämpliga föreskrifter.

Gällande ordning

Beredningskrav för regeringsärenden

I 7 kap. 2 § regeringsformen föreskrivs att regeringen vid beredningen av ärenden ska begära de upplysningar och yttranden som behövs från berörda myndigheter. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs begäras in från kommuner. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig.

Själva förfarandet vid beredningen av regeringsärenden regleras i mycket begränsad omfattning i regeringsformen eller andra författningar. Det anses vara en fråga som faller inom regeringens handlingsfrihet (Algotsson, Sveriges författning efter EU-anslutningen, 2000, s. 214). Oftast är ett remissförfarande skriftligt, men det förekommer att regeringen begär in synpunkter muntligen. Det faller i slutändan på regeringen att under konstitutionellt ansvar avgöra vilket beredningsunderlag som behövs (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 326 f.).

Beställningsbemyndiganden

I budgetlagen (2011:203) finns bestämmelser om s.k. beställningsbemyndiganden. I 6 kap. 1 § budgetlagen anges att för det ändamål och intill det belopp som riksdagen beslutat för budgetåret får regeringen beställa varor eller tjänster samt besluta om bidrag, ersättning, lån eller liknande som medför utgifter under senare budgetår än det budgeteten avser. Regeringen ska när den begär ett bemyndigande ange under vilka år det ekonomiska åtagandet beräknas medföra utgifter.

Affärsverket svenska kraftnät

Av 1 § förordningen (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät framgår att Svenska kraftnät har till uppgift att på ett affärsmässigt sätt förvalta, driva och utveckla ett kostnadseffektivt, driftssäkert och miljöanpassat kraftöverföringssystem, sälja överföringskapacitet samt i övrigt bedriva verksamheter som är anknutna till kraftöverföringssystemet. Denna del av verksamheten finansieras förutom av nät-, system- och kapacitetsavgifter genom lån. Riksdagen fastställer bl.a. ett tak för belåningen. Riksdagen godkänner även Svenska kraftnäts investeringsplaner.

Enligt 2 § förordningen med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät är Svenska kraftnät elberedskapsmyndighet (se vidare nedan).

Elberedskap

Inom elförsörjningen har det sedan 1920-talet vidtagits beredskapsåtgärder, s.k. elberedskap, i syfte att minska sårbarheten och öka driftssäkerheten i elförsörjningen i krig. Åtgärderna har omfattat bl.a. skydd mot sabotage och luftanfall, förbättrad flexibilitet i överföringsnät och styrsystem, skapande av reservanläggningar och reparationsberedskap. Även organisatoriska förberedelser som exempelvis planläggning, utbildning och övning har genomförts.

En betydande del av beredskapsåtgärderna har genomförts av staten genom Statens vattenfallsverk och, sedan detta bolagiserats, genom Svenska kraftnät.

Elberedskapslagen (1997:288) är den lag som reglerar elföretags skyldigheter att vidta åtgärder för att säkerställa samhällets behov av elförsörjning vid svåra påfrestningar och höjd beredskap. Skyldigheterna i lagen gäller för företag som bedriver produktion av el, överföring av el och handel med el.

Enligt 3 § elberedskapslagen avses med beredskapsåtgärder åtgärder som behövs för att förebygga, motstå och hantera sådana störningar i elförsörjningen som kan medföra svåra påfrestningar på samhället. Med beredskapsåtgärder avses också sådana åtgärder som krävs för att göra det möjligt att vidta de åtgärder som behövs vid höjd beredskap.

I 4 § anges att elberedskapsmyndigheten beslutar om de beredskapsåtgärder som ska vidtas enligt denna lag.

Nätanslutning av generatorer

EU:s förordning 2016/631 om fastställande av nätföreskrifter med krav för nätanslutning av generatorer (RfG) trädde i kraft den 17 maj 2016. I RfG fastställs harmoniserade regler för nätanslutning av generatorer i syfte att bl.a. säkerställa systemsäkerheten och integrationen av el från förnybara källor och främja en unionsomfattande elhandel. Kraven i RfG är både omfattande och detaljerade, och de skiljer sig mellan olika typer av kraftproduktionsmoduler.

Energimarknadsinspektionen publicerade den 5 december 2018 föreskrifter om fastställande av generellt tillämpliga krav för nätanslutning av generatorer (EIFS 2018:2). EIFS 2018:2 kompletterar RfG och innehåller nationella bestämmelser av generell karaktär.

Tidigare granskning

Beredningskrav för regeringsärenden i allmänhet

Utskottet har återkommande framhållit vikten av en god beredning av regeringsärendena. I samband med det har utskottet understrukt att beredningskravet är ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i den svenska politiska beslutsprocessen och att det är till gagn för kvaliteten på regeringsbesluten samt för demokratin, rättssäkerheten och effektiviteten att beredningsunderlag begärs in (se bl.a. bet. 2008/09:KU10 s. 46 f. och bet. 2013/14:KU10 s. 74). Utskottet har i detta sammanhang understrukt vikten av

en omsorgsfull dokumentation av beredningsåtgärder och underlag som en förutsättning för en efterföljande kontroll och för att uppnå öppenhet och spårbarhet (se bl.a. bet. 2007/08:KU10 s. 44 f. och bet. 2009/10:KU10 s. 43 f.).

Beredning och redovisning av beställningsbemyndiganden

Hösten 2021 granskade utskottet beredningen och redovisningen av beställningsbemyndiganden (bet. 2021/22:KU10 s. 116 f.). Av granskningen framgår att det i princip alltid är myndigheterna som lämnar förslag till beställningsbemyndiganden. Det berörda departementet för sedan en dialog med myndigheten om förslaget. Beredningen går till på ett likartat sätt som beredningen av förslag till anslag, vilket enligt utskottet är en god ordning eftersom budgeteffekterna i förlängningen är desamma. Det kan också bidra till att riksdagen får samma beslutsunderlag i båda fallen. När det gäller redovisningen av beställningsbemyndigandena är myndigheterna skyldiga att mot bemyndiganderamen redovisa samtliga åtaganden som gjorts med stöd av ett bemyndigande. Utskottet förutsatte att regeringen följer upp eventuella behov av förtydliganden gentemot myndigheterna när det gäller vad som inbegrips i åtaganden för att möjliggöra kontroll av att myndigheterna inte överskrider sina ramar.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har i skrivelser till Regeringskansliet begärt svar på ett antal frågor. Som svar har utskottet fått promemorior som upprättats inom Infrastrukturdepartementet (bilaga A3.2.2–5).

Två olika processer

I svaren görs några inledande påpekanden för att underlätta förståelsen av de svar som lämnas på utskottets frågor. Det anförs att utskottets frågor berör två olika processer. Dessa inbegriper delvis samma aktörer men rör skilda saker.

Den första processen (process 1) avser åtgärder som på olika sätt rör kapacitetsproblem i det svenska elnätet, bl.a. i Stockholm. Det var dessa som statsrådet Anders Ygeman tog upp på pressträffen den 25 oktober 2019. Inom ramen för denna process beslutade regeringen om utredningsuppdrag, lagrådsremisser och propositioner, vilka redogörs för i svarspromemoriorna. Vidare upphandlade lokalnätsägaren Ellevio AB 320 megawatt förnybar energi från Stockholm Exergi för att säkra den regionala effekten i Stockholmsområdet.

Den andra processen (process 2) avser åtgärder som Svenska kraftnät, i egenskap av elberedskapsmyndighet, har vidtagit i ett förvaltningsärende för att säkerställa s.k. ö-drift i Stockholm. Svenska kraftnäts beslut i ärendet avsåg tekniska anpassningar av vissa av Stockholm Exergis produktionsanläggningar. Inom ramen för denna process begärde Svenska kraftnät den 24 oktober 2019 ett utökad beställningsbemyndigande från regeringen.

Elberedskap (process 2)

Av svaren framgår att Svenska kraftnät under flera år hade pekat på behovet av ö-drift i Stockholm, bl.a. i 2014 års risk- och sårbarhetsanalys. Utan ö-drift saknas möjlighet att upprätthålla elförsörjningen vid en nationell eller regional kraftsystemkollaps i närområdet. Att Stockholm Exergi planerade att lägga ned delar av sin produktion i Stockholm kunde potentiellt få negativa konsekvenser för möjligheterna till ö-drift.

Under hösten 2019 fick Infrastrukturdepartementet kännedom om att Svenska kraftnät förde en diskussion med Stockholm Exergi om elberedskapsåtgärder. Myndigheten bedömde att det fanns behov av ett utökat beställningsbemyndigande för anslaget 1 :8 Elberedskap inom utgiftsområde 21 Energi.

Den 24 oktober 2019 kom Svenska kraftnät in med en begäran om att öka beställningsbemyndigandet för 2020 med 1 000 miljoner kronor. Enligt myndigheten kunde konsekvensen av att inte öka beställningsbemyndigandet bli en bristande förmåga att upprätthålla elförsörjningen i Stockholm vid en nationell eller regional kraftsystemkollaps eller vid krigsförhållanden.

Med anledning av begäran hämtade regeringen in kompletterande information från Svenska kraftnät. Under beredningen framkom att det inte fanns anledning att göra en annan bedömning av beställningsbemyndigandets storlek än vad Svenska kraftnät gjort. Kommunikationen mellan departementet och Svenska kraftnät har bifogats svaren.

Regeringen föreslog i propositionen Vårändringsbudget för 2020 (prop. 2019/20:99) ett höjt beställningsbemyndigande för det aktuella anslaget med 1 000 miljoner kronor. Förslaget innebar att Svenska kraftnät kan ingå ekonomiska åtaganden inom anslagets ändamål om 1 250 miljoner kronor för perioden mellan 2020 och 2035. Riksdagen beslutade den 16 juni 2020 i enlighet med regeringens förslag (bet. 2019/20:FiU21, rskr. 2019/20:340). Med anledning av riksdagens beslut fattade regeringen den 25 juni 2020 beslut om ändring av Svenska kraftnäts regleringsbrev för budgetåret 2020.

Den 6 juli 2020 fattade Svenska kraftnät ett beslut benämnt Ödrift Stockholm, som innebär en möjlighet till ersättning för elberedskapsåtgärder i ett antal anläggningar för att säkerställa förmågan till ö-drift i elförsörjningen i Stockholm.

Kapacitetsbrist (process 1)

När det gäller effektsituationen framgår det av svaren att samtal fördes under våren 2019 mellan Stockholm Exergi och Ellevio i syfte att nå ett s.k. produktionsgarantivtal om tillförsel av eleffekt efter utgången av 2019. Under 2019 övervägde Stockholm Exergi att lägga ner delar av sin elproduktion i Stockholm. Som Infrastrukturdepartementet uppfattade situationen komplicerades förhandlingarna av att det krävdes omfattande investeringar för att kompensera för bortfallet av elproduktionen från Stockholm Exergis anläggningar. Något avtal slöts inte under våren eller sommaren 2019.

Vidare anförs att Infrastrukturdepartementet under hösten 2019 förde samtal med Energiföretagen och elnätsägare i syfte att ta fram ett förslag om

särskilt investeringsutrymme för investeringar i elnät. Berörda elnätsägare förklarade i samband med detta att de också avsåg att vidta åtgärder för att förbättra effektsituationen i Stockholm och Malmö. Bolagens åtgärder presenterades för Infrastrukturdepartementet vid ett möte den 21 oktober 2019.

I svaren anförs vidare att det är ett naturligt led i Infrastrukturdepartementets arbete att ha löpande kontakter med aktörer på energiområdet. Företrädare för Infrastrukturdepartementet och Eon Energidistribution AB (Eon) hade möten under perioden november–den 20 december 2019. Av en presentation från dessa möten framgår att Eon redogjorde för sin syn på elnätsregleringen i fråga om både de outnyttjade intäkterna från 2012–2015 och framtidens reglering. Rättsutredningen som tagits fram av Eon behandlar övergångsbestämmelser om elnätsregleringen och beslut om s.k. överrullning av belopp från den första till den tredje tillsynsperioden.

Det anförs också att företrädare för Infrastrukturdepartementet och Stockholm Exergi hade möten under perioden augusti–september 2019. Vid mötena avhandlades frågor om fjärrvärme, kraftvärme och effektsituationen i Stockholm samt hur denna kan hanteras.

I svaren redogörs även för olika beslut om uppdrag till Energimarknadsinspektionen, Energimyndigheten och länsstyrelser som har syftat till att hantera kapacitetsbristen i bl.a. Stockholm.

I svaren anförs att det kan noteras att Energimyndigheten i sin rapport i april 2021 drar slutsatsen att upprustningen av produktionsanläggningarna delvis kom att finansieras av elberedskapsmedel. Myndigheten konstaterar vidare att åtgärderna som vidtogs inom ramen för det gemensamma initiativet var nödvändiga och att det utifrån situationen inte fanns några andra alternativ att tillgå.

Vissa möten och kontakter

Av svaren framgår att Ellevio den 30 september 2019 kom in till Infrastrukturdepartementet med en promemoria som bl.a. berörde ansvaret för att säkerställa lokal eleffekt. Promemorian finns som bilaga till svars-promemorian den 10 februari 2022. Promemorian har inte varit föremål för några beredningsåtgärder.

I svaren anförs vidare att det den 21 oktober 2019 inom ramen för den dialog som fördes om ett gemensamt initiativ för ökade investeringar i elnäten (process 1) hölls ett telefonmöte mellan företrädare för Ellevio och tjänstemän från Infrastrukturdepartementet. Mötet avsåg den del av initiativet som innebar att de lokala elnätsägarna i Stockholm och Skåne skulle göra insatser för att säkra den lokala och regionala effekten i respektive region. För Infrastrukturdepartementets del var ett viktigt syfte med mötet att få information om huruvida de planerade åtgärderna avsåg förnybara bränslen. Under mötet presenterade Ellevio de lösningar som bolaget arbetade med för att avhjälpa kapacitetsbristen i Stockholm. Bland annat såg Ellevio framför sig att de skulle upphandla produktionskapacitet i Stockholm från Stockholm Exergi om 320 megawatt. I en tjänsteanteckning från mötet anges bl.a. att en del av lösningen

skulle vara att Svenska kraftnät medfinansierar lösningen. Svenska kraftnät skulle primärt använda gasturbinerna som en elberedskapsåtgärd.

I svarspromemoriorna anges bl.a. att Svenska kraftnäts beslut om elberedskapsåtgärder delvis berör de anläggningar som omfattas av avtalet mellan Ellevio och Stockholm Exergi. Utifrån vad Ellevio presenterade vid mötet den 21 oktober 2019 framstod det som att bolagen i detta sammanhang gjorde en affärsmässig bedömning grundad på samtliga omständigheter som kunde komma att påverka kostnads- och intäktsbilden.

Vid pressträffen den 25 oktober 2019 redogjorde statsrådet Anders Ygeman för två delar av ett gemensamt initiativ med energibranschen och två utredningsuppdrag (process 1). Den första delen handlade om att säkra den regionala effekten i Stockholmsområdet. Statsrådet konstaterade vid pressträffen att det är elnätsägarna – från stamnätsägare till lokalnätsägare – som har det grundläggande ansvaret för att se till att det finns tillräckligt med kapacitet i näten. Den andra delen handlade om ökade investeringar i elnätet. Statsrådet anförde att regeringen hade nått en samsyn med branschen om ökade investeringar under de kommande åtta åren. Vid pressträffen tog statsrådet upp att regeringen planerade att lägga fram ett förslag till riksdagen och redogjorde i stora drag för det framtida förslaget.

Vidare framgår att statsrådet Anders Ygeman inte nämnde något om renovering av kraftvärmeverket i Värtan vid pressträffen. Infrastrukturdepartementet har ingen kännedom om att någon av de övriga som deltog vid pressträffen tog upp renovering av kraftvärmeverket i Värtan.

Beslut om elberedskapsmedel

I svaren anförs att Svenska kraftverk med stöd av elberedskapslagen (1997:288) fattar självständiga beslut om åtgärder inom ramen för elberedskapsanslagets ram. Det är således en fråga för Svenska kraftnät att säkerställa att verkets beslutsunderlag inför sådana beslut är tillräckligt.

I sammanhanget noteras i svaren att Riksrevisionen i sin revisionsberättelse om Svenska kraftnät för 2020 skriver att Svenska kraftnät i alla väsentliga avseenden har använt anslag och inkomster i enlighet med det ändamål som riksdagen har beslutat om och i överensstämmelse med tillämpliga föreskrifter.

Beställningsbemyndigande

När det gäller Svenska kraftnäts redovisning mot bemyndiganderamen av de åtaganden som har gjorts med stöd av beställningsbemyndigandet för anslaget 1:8 Elberedskap inom utgiftsområde 21 Energi hänvisas i svaren till Svenska kraftnäts årsredovisning för 2020. Svenska kraftnät ska enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag lämna årsredovisningen för 2021 senast den 22 februari 2022.

Utskottets ställningstagande

Granskningen ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

4 Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning

4.1 Utbildningsministerns hantering av 2018 års Pisaundersökning

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till utskottet (dnr 2063-2019/20), *bilaga A4.1.1*, begärs en granskning av utbildningsminister Anna Ekströms hantering av och kommunikation om 2018 års Pisaundersökning.

Programme for International Student Assessment (Pisa) är, anför det i anmälan, världens största elevstudie och drivs av Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD). 15-åriga elever från 79 länder (2018) gör prov i matematik, naturvetenskap och läsförståelse vart tredje år. Sverige placerade sig bland de sex bästa länderna 2003 men sjönk successivt i alla ämnen och hamnade 2012 på plats 38. År 2015 bröts den nedåtgående trenden, och 2018 låg Sverige på plats 11.

I anmälan uppmärksammas att utbildningsminister Anna Ekström på DN Debatt publicerat en debattartikel efter att Pisa-studien släppts, där hon uttalat ”Detta är en glädjens dag. Resultatet av Pisaundersökningen visar att svensk skola står stark och är på väg tillbaka till kunskapsresultat i toppklass. Uppgången beror på kloka kunskapsreformer, stora satsningar på skolan och hårt arbete från elever, lärare och rektorer.” (Ojämlighet i Pisa 2018 kräver politiskt mod för att agera, DN Debatt 2019-12-04, även publicerad på regeringens webbplats, *bilaga A4.1.2*.)

Sveriges elever skulle dock ha fått lägre poäng ifall provet utförts i enlighet med OECD:s regelverk, anför det i anmälan med hänvisning till artikeln Sveriges PISA-framgång bygger på falska siffror, som publicerades i Expressen den 2 juni 2020.

Med hänvisning till att konstitutionsutskottet har konstaterat att den självklara utgångspunkten ska vara att ett statsråds uttalanden är korrekta, begärs det att konstitutionsutskottet granskar utbildningsminister Anna Ekströms hantering av och kommunikation om 2018 års Pisaundersökning.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Utbildningsdepartementet, *bilaga A4.1.3–6*, och handlingar som utskottet begärt in från departementet, *bilaga A4.1.7*.

Utskottet höll den 8 april 2022 en utfrågning med utbildningsminister Anna Ekström, *bilaga B6*.

Utredning i ärendet

Pisa 2018

Pisa är en internationell studie som undersöker 15-åringars kunskaper inom läsförståelse, matematik och naturvetenskap. Studien genomförs vart tredje år. I studien deltar både OECD-länder och icke-OECD-länder. Pisa står för Programme for International Student Assessment.

Huvudrapporten och resultatet från Pisa 2018 publicerades 3 december 2019.

I Skolverkets rapport Pisa 2018 – 15-åringars kunskaper i läsförståelse, matematik och naturvetenskap, finns en presentation av Pisa och av resultaten av Pisa 2018. I rapportens sammanfattning anförs att ”den resultatuppgång som Pisa 2015 visade på bekräftas i denna Pisa-undersökning. De svenska resultaten i läsförståelse, matematik och naturvetenskap är nu tillbaka på samma nivåer som 2006, innan nedgången började. Dessutom presterar svenska 15-åringar nu resultat på en nivå som är högre än OECD-genomsnittet inom samtliga tre ämnesområden. I Pisa 2015 var det bara i läsförståelse som svenska 15-åringar låg över OECD- genomsnittet. De svenska resultaten har ökat för samtliga tre ämnesområden jämfört med Pisa 2012 då Sverige uppnådde sina hittills sämsta resultat. Men jämfört med Pisa 2015 är den uppmätta ökningen inte tillräckligt stor för att den ska vara statistiskt säkerställd.”

I sammanfattningen, under rubriken Hur pålitliga är resultaten, uppges följande (s. 8):

Pisa bygger på en urvalsundersökning vilket innebär att det alltid finns en viss osäkerhet i skattningar av såväl kunskapsresultat som attitydfrågor och andra svar från rektorer och elever. En mindre uppgång i resultaten behövs alltså exempelvis inte vara statistiskt säkerställd.

Förutom denna osäkerhet finns det ytterligare aspekter som man bör beakta när man tolkar resultaten. En sådan gäller svenska elevers provmotivation, dvs hur motiverade de kände sig att göra sitt bästa på Pisa-provet. I Pisa 2015 hade elevers provmotivation ökat väsentligt jämfört med 2012, vilket kan ha påverkat den observerade resultatförbättringen som syntes i Pisa 2015 till viss del. När det gäller Pisa 2018 ser vi snarare att elevernas provmotivation har minskat något jämfört med 2015. Detta innebär att resultaten i Pisa 2018 sannolikt inte är överskattade jämfört med 2015 utifrån hur mycket eleverna ansträngt sig.

Något som däremot kan ha påverkat jämförbarheten i Pisa 2018 mot tidigare Pisa-studier är att bortfallet på elevnivå har ökat från 9,4 till 13,6 procent jämfört med 2015. Om bortfallet håller sig på samma nivå mellan olika undersökningar är detta inte något stort problem när det gäller jämförelser över tid, men om bortfallet ökar kan det inte uteslutas att detta kan ha haft en viss påverkan på resultatens jämförbarhet. Det är dock inte troligt att ökningen i bortfallet har haft någon avgörande påverkan på resultatutvecklingen. De observerade resultatförbättringar vi ser sedan 2012 speglar med stor sannolikhet en förbättring i svenska elevers underliggande kunskaper.

I avsnittet Bortfall i det inledande kapitlet anförts (s. 12):

Alla skolor och elever som ingick i Pisa-urvalet deltog inte i undersökningen. För Sveriges del var bortfallet av skolor mindre än 1 procent, vilket är samma som i förra Pisa-undersökningen 2015. Bortfallet av elever var 13,5 procent i Pisa 2018, vilket är en ökning från 2015 då motsvarande andel var 9,3 procent. Om bortfallet håller sig på samma nivå mellan olika undersökningar är detta inte något stort problem när det gäller jämförelser över tid, men om bortfallet ökar kan vi inte utesluta att detta kan ha inneburit en viss överskattning av resultaten 2018, jämfört med tidigare år. Det är dock inte troligt att det ökade bortfallet kan förklara någon avgörande del av de resultatmönster över tid som redovisas i rapporten.

I kapitlet Skillnader i resultat utifrån migrationsbakgrund anges att av de svenska elever som deltog i Pisa-undersökningen 2018 är 10,9 procent födda i Sverige med utländsk bakgrund och 9,6 procent födda utomlands med utländsk bakgrund (s. 30). Vidare anges att "[e]nligt Skolverkets egna (icke publicerade) analyser utifrån betygsregistret är motsvarande andelar för elever födda 2002 9,9 respektive 12,3 procent (minst 1 år i Sverige). För utlandsfödda elever med utländsk bakgrund skiljer sig andelarna i Pisa-urvalet signifikant från andelarna enligt registerdata" (s. 30 not 31).

Tilläggas kan att i Appendix 2. Population, urval, täckning och bortfall uppges följande under rubriken Täckning (s. 62 f.):

I Pisa 2018 har 11,1 procent av målpopulationen i Sverige exkluderats, 1,4 procentenheter på grund av att hela skolor exkluderats och 9,8 procentenheter på grund av att enskilda elever inom en skola exkluderats. Detta ska jämföras med 5,7 procent exkluderings i Pisa 2015. Sverige har med 11,1 procent den största andelen exkluderings av alla länder i hela Pisa-studien. Genomsnittet för OECD-länderna är 4,0 procent.

[– – –] Det finns dock goda skäl att tro att den ökade graden av exkludering mellan 2015 och 2018 i huvudsak beror på en ökad andel elever med *begränsad erfarenhet av svenska språket*. Detta på grund av de migrationsströmmar som den stora flyktingkrisen 2015 gav upphov till och som syns i statistiken över nyanlända i svensk skola. OECD har med anledning av detta bedömt den svenska graden av exkludering som acceptabel trots att den överstiger 5 procent i Pisa 2018.

Under rubriken Bortfall anges följande (s. 63):

Bortfallet utgörs av de elever som av någon anledning inte har deltagit på Pisa-provet trots att de ingår i urvalet. För att data ska hålla en tillräckligt god kvalitet anges i Pisa:s ramverk hur stort bortfallet får vara. Bland utvalda skolor ska minst 85 procent vara med och delta. Bland de utvalda eleverna ska minst 80 procent delta.

I Pisa 2018 är bortfallet av svenska skolor 0,8 procent och bortfallet av svenska elever 13,5 procent. Motsvarande siffror i Pisa 2015 var 0,3 respektive 9,3 procent. Bortfallet för de svenska eleverna har med andra ord ökat med 4,2 procentenheter från 2015 till 2018.

Bortfallet bland OECD-länderna i genomsnitt är något högre för skolor, 3,9 procent, och något lägre för elever, 9,9 procent, jämfört med Sverige.

Eftersom andra studier har visat att elever som av olika anledningar inte deltar på ett prov allt som oftast i genomsnitt är relativt lågpresterande jämfört med de som skriver ett prov, finns det anledning att misstänka att

så även är fallet i Pisa. Om bortfallet håller sig på samma nivå mellan olika undersökningar är detta inte något stort problem när det gäller jämförelser över tid, men om bortfallet ökar kan vi inte utesluta att detta kan ha haft en viss påverkan på resultatens jämförbarhet. Skolverket har tyvärr inga möjligheter att närmare kvantifiera hur mycket det ökade bortfallet har påverkat resultatbilderna, men vi kan inte utesluta att det inneburit en viss överskattning av resultaten.

Uppgifter i massmedier

Uppgift i Expressen att Sveriges Pisa-framgång bygger på falska siffror

Den 2 juni 2020 publicerades artikeln Sveriges PISA-framgång bygger på falska siffror i Expressen.

I artikeln uppges att en stor mängd utrikesfödda elever felaktigt plockats bort ur Pisaurvalet – och att Sverige därigenom brutit mot OECD:s officiella regelverk. Siffrorna antyder dessutom att även svenskfödda elever med svaga språkkunskaper plockats bort. Om reglerna hade följts skulle de svenska resultaten ha varit betydligt sämre och Sverige skulle sannolikt ha backat i samtliga tre ämnen jämfört med förra provtillfället, enligt Expressen. I artikeln redogörs bl.a. för Expressens beräkningar och resultatet av dessa som innebär att de svenska resultaten i läsförståelse skulle varit som minst mellan 5 och 13 poäng lägre om Sverige följt OECD:s regelverk, vilket motsvarar nästan hela Sveriges uppgång sedan Pisa 2015 (5 poäng) eller en tydlig nedgång jämfört med förra provtillfället samt ett ras på över tio placeringar i den internationella rankningen i Pisa 2018 (13 poäng). – Även i de andra två ämnena, matematik och naturvetenskap, skulle de svenska resultaten ha varit betydligt sämre om reglerna hade följts – och sannolikt visat på en nedgång jämfört med förra provtillfället, enligt Expressen.

I artikeln uppges vidare att Skolverket i december 2019 bekräftade att man på myndigheten misstänkt att det skett felaktigt bortgallring av utländska elever, vilket kan ha lett till ett för högt svenskt resultat 2018. Vidare framgår i artikeln att Skolverket försökt kartlägga felet. (Enligt Expressen har Skolverket i sina försök att kartlägga felet gjort allvarliga felberäkningar och gravt underskattat problemets omfattning.)

Uppgift i Expressen om att Skolverket styr OECD:s Pisa-granskning

Vidare publicerade Expressen den 7 september 2020 artikeln Interna mejlen avslöjar: Så styr Skolverket PISA-granskningen.

I artikeln ifrågasätts det lämpliga i att Skolverket fått i uppdrag av utbildningsminister Anna Ekström (S) att förhandla ”innehåll, tidsram och kostnad” för en granskning av OECD av Sveriges genomförande av Pisa 2018 – trots att ansvariga på verket konsekvent hävdade att inga fel gjorts. Vidare återges följande uttalande av utbildningsministern:

Det står i Skolverkets instruktioner att de har ansvaret att representera Sverige i OECD. Det är Skolverket som beslutar, men Skolverket och regeringskansliet har ju en fortlöpande dialog om den här typen av frågor.

Enligt artikeln har Expressen gått igenom hundratals mejl från Skolverket för att kartlägga hur granskningen av Pisastudien faktiskt går till. Flera mejl visar, enligt artikeln, hur högt uppsatta personer på Skolverket avfärdar kritiken som framkommer i Expressens publicering. Andra mejl visar enligt Expressen hur Skolverket vilseleder och undanhåller avgörande information från underlaget i sina kontakter med OECD. I artikeln finns citat ur och bilder av e-postmeddelanden mellan Skolverket och OECD.

Av ett e-postmeddelande efter en videokonferens framgår det, anförts det i artikeln, att Skolverket har bett om att få gå igenom ett utkast av rapporten innan den färdigställs.

Uppgift i Läraren att Skolverket backar om Pisagranskningen

Den 8 september 2020 publicerades en artikel i Läraren, Efter avslöjandet: Skolverket backar om Pisa-granskningen.

I artikeln citeras utbildningsminister Anna Ekström och Skolverkets generaldirektör Peter Fredriksson:

Jag har pratat med Skolverkets generaldirektör som har meddelat mig att han inte finner det lämpligt att Skolverket i detta fall gör en förhandsgranskning av OECD:s rapport. Rapporten kommer att publiceras omedelbart när den är klar, säger Anna Ekström, i ett mejl till Läraren.se.

Vi ser inget behov av att få se rapporten, eftersom vi underhand har fått möjlighet att svara på frågor och bidra till att det inte uppstår några missförstånd, säger Peter Fredriksson, generaldirektör för Skolverket, till Läraren.se.

OECD:s granskning av Sveriges genomförande av Pisa 2018

OECD:s granskning av Sveriges genomförande av Pisa 2018 redovisades i rapporten A review of the PISA 2018 Technical Standards in regards to exclusion due to insufficient language experience. (Rapporten är inte daterad. Utbildningsdepartementet publicerade den 1 oktober 2020 ett pressmeddelande om rapporten på regeringens webbplats.)

Av rapportens sammanfattning framgår bl.a. att PISA:s Data Adjudication Group bedömde att Sveriges data var acceptabla för att möjliggöra en tillförlitlig jämförelse av Pisaresultat mellan länder och ekonomier och över tid, fastän uteslutningsgraden (11,09 procent) översteg gränsen för uteslutning (5 procent).

I introduktionen i rapporten anges att genomgången skett på begäran av Utbildningsdepartementet och att omfattningen av granskningen bestämts i samråd med Skolverket som har i uppdrag av departementet att vara OECD:s kontaktpunkt (p. 4).

Granskningsrapport från Riksrevisionen

Pisa-undersökningen 2018 – arbetet med att säkerställa ett tillförlitligt elevdeltagande

Den 29 april 2021 publicerade Riksrevisionen granskningsrapporten Pisa-undersökningen 2018 – arbetet med att säkerställa ett tillförlitligt elevdeltagande (RiR 2021:12). Riksrevisionens granskning gällde Sveriges deltagande i Pisaundersökningen 2018, med fokus på exkluderingar och bortfall av elever. (Med exkluderingar avses elever som valts ut att skriva proven men som exkluderats från att delta på grund av funktionsnedsättningar eller bristande språkkunskaper. Bortfall avser elever som inte dyker upp vid provtillfället.)

I sin sammanfattning anförde Riksrevisionen att granskningen visade på brister i Skolverkets uppföljningsarbete gällande exkluderingar och hur regeringen och Skolverket har hanterat de tveksamheter som uppkommit. Riksrevisionen bedömde det som allvarligt att varken regeringen eller Skolverket på ett övertygande sätt följt upp de misstankar om felaktigheter i genomförandet som både medierna och riksdagens utbildningsutskott fört fram. Skolverket, OECD och regeringen har hävdats att Sveriges låga deltagande i Pisa-undersökningen berodde på inflödet av migranter åren innan proven genomfördes. Granskningen visade, enligt Riksrevisionen, att detta inte var en giltig förklaring. Skolverkets beslut att inte längre särredovisa exkluderingsorsaker gjorde det svårare att följa upp eventuellt felaktiga exkluderingar.

Granskningsresultatet sammanfattades under rubrikerna Liten skillnad i antalet nyligen anlända elever inför proven 2018 jämfört med 2015, Uppskattade informationsmöten men otillräcklig uppföljning samt Misstankar om felaktiga exkluderingar har inte utretts ordentligt. Följande kan nämnas:

- Skolverkets förklaring till den stora ökningen av andelen exkluderade elever var de stora flyktingströmmar som kom runt 2015. De flesta elever som kom till Sverige i samband med flyktingkrisen hade dock varit för länge i svensk skola vid tidpunkten för Pisaundersökningen 2018 för att kunna exkluderas enligt OECD:s kriterier. Riksrevisionens beräkningar visade, enligt Riksrevisionen, att andelen elever som kunde exkluderas enligt kriterierna för bristande språkkunskap bara ökat med ungefär en halv procentenhet för Pisaundersökningen 2018 jämfört med undersökningen 2015.
- Uppföljningen av exkluderingar försvårades, enligt Riksrevisionen, efter att Skolverkets jurister gjort en ny tolkning av personuppgiftslagen år 2016. Den nya tolkningen medförde att exkluderingar för funktionsnedsättningar och språkbegränsningar samredovisades. Skolverket hade inte lyft frågan till regeringen för att eventuellt åstadkomma en författningsändring och därmed en mer användbar redovisning av exkluderingarna.

- Trots att misstankar om att för många elever exkluderats lyfts från många håll har varken regeringen eller Skolverket gjort några övertygande ansträngningar för att utreda frågan, enligt Riksrevisionen. OECD gavs visserligen ett uppdrag att granska den svenska Pisastatistiken en gång till men kunde enligt Riksrevisionen inte anses ha gjort en oberoende och trovärdig granskning. OECD:s slutsatser baserades på felaktiga antaganden om hur svensk skola fungerar. Riksrevisionens bedömde att regeringen inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att utreda de tveksamheter som uppstått i samband med Pisa-undersökningen 2018. Det berodde inte nödvändigtvis på felaktigt utformade regler eller processer. Regeringen har dock inte fullföljt sitt ansvar att se till att underlydande myndigheter bedriver sin verksamhet enligt de krav som grundlagen ställer.

När det gäller utredning av huruvida för många elever exkluderats, anförde Riksrevisionen i avsnittet Slutsatser och rekommendationer (s. 59 f.) bl.a. följande under rubriken Regeringen har inte följt upp indikationer på felaktigheter (s. 61 f.):

Företrädare för regeringen tog, i samråd med Skolverket, kontakt med OECD för att be dem granska Sveriges data en gång till när ifrågasättandet av det låga deltagandet i Pisa-undersökningen 2018 tilltog. Även om det går att se vissa fördelar med att be OECD göra detta, går det även att se flera nackdelar. OECD hade redan en gång godkänt Sveriges data. Dessutom har inte OECD någon kännedom om hur utbildning för nyanlända elever fungerar i Sverige och har inte kunnat göra beräkningarna själva.

Riksrevisionens bedömning är att det borde gått att finna en lämpligare aktör för uppdraget i Sverige. [— —]

Riksrevisionens bedömning är att [...] regeringen borde ha uppmärksammat de felaktigheter som OECD:s rapport baseras på och i något sammanhang påtalat detta. I stället har [regeringen] framhållit att OECD godkänner Sveriges exkluderingar. En rimlig åtgärd från regeringen när Regeringskansliet presenterade underlag som gick emot de förklaringar som Skolverket levererade hade varit att ta kontakt med myndigheten och be om en förklaring till de motstridiga uppgifterna. Även när Regeringskansliet internt upprepade sitt ifrågasättande i samband med publiceringen av OECD:s rapport borde en kontakt mellan departement och myndighet ha tagits.

— — —

Riksrevisionen konstaterar att regeringen inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att utreda de tveksamheter som framkom i samband med Pisa-undersökningen 2018. Detta beror inte nödvändigtvis på att regler eller processer är felaktigt utformade, men regeringen har i den här frågan inte fullföljt sitt ansvar att tillse att underlydande myndigheter bedriver sin verksamhet enligt de krav som grundlagen ställer. Riksrevisionen [...] bedömer att det är allvarligt att regeringen inte fullföljt uppföljningsansvaret.

Regeringens skrivelse Riksrevisionens rapport om Pisaundersökningen 2018

Regeringen beslutade den 20 oktober 2021 om skrivelse 2021/22:39 Riksrevisionens rapport om Pisaundersökningen 2018. I skrivelsen förklarade sig

regeringen dela Riksrevisionens bedömning att uppföljningen av exkluderingar försvårats genom att exkluderingar för funktionsnedsättningar och språkbegränsningar samredovisas. Regeringen uppgav sig ha för avsikt att vidta åtgärder i linje med Riksrevisionens rekommendation till regeringen.

Regeringen instämde i huvudsak i Riksrevisionens iakttagelse att Skolverket inte i tillräcklig utsträckning har följt upp den höga andelen exkluderade elever eller andelen bortfall. Regeringen gav därför den 6 maj 2021 Skolverket i uppdrag att förstärka sina insatser för att säkerställa ett högt deltagande i enlighet med OECD:s gällande riktlinjer i Pisa 2022 (U2021/02549).

Regeringen förklarade sig i skrivelsen inte dela Riksrevisionens bedömning att det borde ha gått att finna en lämpligare aktör än OECD för uppdraget att granska tillförlitligheten av den svenska Pisa-studien. När det gäller frågan om regeringen brustit i sitt uppföljningsansvar gjorde regeringen delvis en annan bedömning än Riksrevisionen. Regeringen anförde att den agerat och vidtagit adekvata åtgärder för att försäkra sig om att Pisaresultaten var tillförlitliga. Regeringen instämde dock i Riksrevisionens iakttagelse att OECD:s rapport byggde på vissa felaktiga antaganden i några avseenden och att Skolverket och regeringen borde ha uppmärksammat felaktigheterna i rapporten.

Skolverkets uppdrag och redovisning

Regeringen gav den 6 maj 2021 Skolverket i uppdrag att förstärka sina insatser för att säkerställa ett högt deltagande i enlighet med OECD:s gällande riktlinjer i Pisa 2022. I sina skäl anförde regeringen att Pisa bidrar med betydelsefull information om svenska elevers kunskaper och är en del av beslutsunderlaget vid regeringens utformande av utbildningspolitiken. Det är därför av stor vikt att de svenska resultaten är representativa för eleverna som går i den svenska skolan och att studiens villkor för deltagande och exkludering följs. Regeringen hänvisade till Riksrevisionens konstaterande i sin granskning av Pisa 2018 att Skolverket följt OECD:s riktlinjer för genomförandet av Pisa 2018, men att myndigheten inte gjort tillräckligt för att försäkra sig om att OECD:s regler för exkluderingar tillämpats korrekt vid skolorna. Enligt Riksrevisionen kan detta ha medfört att elever felaktigt exkluderats. Regeringen anförde att Skolverket mot denna bakgrund bör förstärka sina insatser för att säkerställa ett högt deltagande i enlighet med OECD:s gällande riktlinjer i Pisa 2022.

I sin redovisning den 1 november 2021 (dnr 2021:1928) anförde Skolverket i sammanfattningen bl.a. att Skolverket menar att de åtgärder som redan ska vidtas enligt OECD:s riktlinjer för genomförandet av Pisa 2022 ger en hög grad av säkerhet att rätt elever deltar. Därutöver vidtar Skolverket vissa åtgärder för att säkerställa ett högt deltagande. Dessa åtgärder gäller tätare dialog och kontakter med rektorer, skolsamordnare och it-ansvariga under förberedelser och genomförande av Pisa 2022, att i utbildningen av de skolsamordnare som ska genomföra Pisa-undersökningen på de utvalda skolorna lägga ännu större vikt vid instruktioner om exkluderingar av elever och

hantering av bortfall och också i högre utsträckning än tidigare söka återkoppling kring utbildningen från skolsamordnarna i syfte att säkerställa att de uppfattat instruktionerna korrekt. Skolverket uppgav sig ha för avsikt att kräva en högre svarsfrekvens för skolorna än vad OECD kräver. Utgångspunkten för svenska skolor kommer att vara en svarsfrekvens på 90 procent av eleverna i stället för de 77 procent som OECD kräver, anförde Skolverket, och fler skolor kommer därmed att få anordna uppföljande prov, vilket bör höja svarsfrekvensen nationellt även om alla skolor sannolikt inte når 90 procents svarsfrekvens.

Riksdagens behandling av regeringens skrivelse

Regeringens skrivelse behandlades i utbildningsutskottets betänkande Riksrevisionens rapport om urvalet av elever till Pisaundersökningen (bet. 2021/22:UbU5). Utbildningsutskottet föreslog tre tillkännagivanden till regeringen; riksdagens kammare biföll ett av dessa (rskr. 2021/22:145).

Det tillkännagivande som riksdagen biföll innebär att regeringen ska säkra tillförlitligheten i genomförandet av internationella kunskapsmätningar i den svenska skolan samt genomföra en analys av hur förtroendet för Pisastudien kan återupprättas. I sitt ställningstagande uttalade utskottet följande (s. 20):

Den svenska skolan är en av våra viktigaste samhällsinstitutioner. En av våra största samhällsutmaningar är därför att den svenska skolan ska ge alla elever en bra utbildning oavsett var i landet man bor, vilken bakgrund man har eller om man är flicka eller pojke. Eleverna måste kunna lita på att den svenska skolan ger kunskaper som står sig starka i den globala konkurrensen. Internationella kunskapsmätningar såsom Pisaundersökningen, Pirls och Timss fyller i detta sammanhang en viktig funktion för att mäta kunskapsutvecklingen över tid. De internationella kunskapsmätningarna måste därför enligt utskottets mening genomföras enligt de instruktioner och regler som organisationerna bakom mätningarna har upprättat så att man framgent kan säkra tillförlitligheten i genomförandet.

Det är enligt utskottets mening positivt att Skolverket har redovisat sitt förslag på hur myndigheten kommer att agera för att säkerställa ett högt deltagande i Pisaundersökningen 2022 och välkommet att Skolverket höjer ambitionen exempelvis för en högre svarsfrekvens samt planerar att ge skolorna mer stöd. Utskottet kan konstatera att regeringen har agerat genom att bl.a. ge Skolverket i uppdrag att förstärka sina insatser i Pisaundersökningen 2022. Utskottet anser dock att man framöver bör kunna göra mer för att försäkra sig om att Pisaundersökningen och andra internationella kunskapsmätningar håller hög kvalitet. Utskottet föreslår därför att riksdagen tillkännager för regeringen att den ska säkra tillförlitligheten i genomförandet av internationella kunskapsmätningar i den svenska skolan samt genomföra en analys av hur förtroendet till Pisastudien kan återupprättas.

När det gäller frågan om samredovisning av elever som exkluderats i Pisaundersökningen instämde utskottet i Riksrevisionens rekommendation till regeringen att den ska utreda de rättsliga förutsättningarna för att kunna särredovisa exkluderingsgrunderna. Utskottet noterade att regeringen avser att vidta åtgärder i linje med rekommendationen.

När det sedan gällde frågan om att man ska anlita oberoende aktörer som granskare av kunskapsmätningar som Pisaundersökningen uttalade utskottet att det i nuläget inte finns behov av att föreslå en sådan ordning. Utskottet fann inga skäl för att föreslå att resultatet av den svenska delen av Pisaundersökningen 2018 ska ogiltigförklaras.

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har i flera ärenden granskat statsråds uttalanden i olika sammanhang. Ofta har det rört sig om uppgifter som har lämnats vid kontakter mellan regeringen och dess myndigheter. Ibland har granskningen kommit in på frågor som rör instruktionsförbudet gentemot domstolar, förvaltningsmyndigheter och Riksbanken eller avsett uppgifter som statsråd har lämnat i anslutning till regeringsbeslut (se t.ex. bet. 1999/2000:KU20 s. 119 f., bet. 2003/04:KU20 s. 189 f., bet. 2004/05:KU20 s. 196 f., bet. 2005/06:KU20 s. 156 f. och bet. 2007/08:KU20 s. 163 f.).

Vidare har konstitutionsutskottet har vid ett flertal tillfällen gjort uttalanden av innebörd att statsråd i likhet med andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang men att vissa särskilda hänsyn kan behöva tas, att en självklar utgångspunkt i dessa sammanhang är att uttalandena ska vara korrekta och att statsråd ansvarar för sina uttalanden och därmed även för att de uppgifter som de lämnar är korrekta. Några sådana uttalanden från senare år presenteras nedan.

Våren 2018 granskade utskottet ett uttalande av justitie- och migrationsministern som gjorts i ett Twittermeddelande om arbetslösheten bland utrikes födda (bet. 2017/18:KU20 s. 306). Utskottet angav i sitt ställningstagande att statsrådet ansvarar för sina uttalanden och därmed även för att de uppgifter som denne lämnar är korrekta.

En granskning hösten 2020 avsåg bl.a. ett uttalande av statsrådet Mikael Damberg i SVT:s Aktuellt om antalet poliser den 21 januari 2020 (bet. 2020/21:KU10 s. 286 f.). I sitt ställningstagande återkom utskottet till att det i tidigare granskningar uttalat att statsråd, i likhet med alla andra medborgare, har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang men att statsråd kan behöva ta särskilda hänsyn. Vidare är det, anförde utskottet, viktigt att ett statsråd har säkerställt att hans eller hennes uttalanden grundas på uppgifter som är korrekta. När det gäller Mikael Dambergs uttalande den 21 januari 2020 framgick det av uppgifterna från Regeringskansliet att det statistiska underlag som låg till grund för hans uttalande visat att det under 2019 nyanställdes 1 109 poliser som under det året examinerats från polisutbildningen. Dock var nettoökningen under året med hänsyn till Polismyndighetens personalomsättning klart mindre varför det fick sägas vara missvisande att, som Mikael Damberg gjorde, hänvisa till att polisen stärkts med många fler poliser.

Utskottet konstaterade i en granskning som gällde uttalanden av utrikesministern om export av krigsmateriel (bet. 2020/21:KU10 s. 308) att delar av

utrikesministerns uttalande var felaktiga. Som utskottet tidigare hade framhållit är det en självklar utgångspunkt att statsråds uttalanden ska vara korrekta. Granskningen gav i övrigt inte anledning till något uttalande från utskottets sida.

I samma betänkande (bet. 2020/21:KU10 s. 298), i en granskning som gällde ett uttalande av statsministern i en partiledardebatt i SVT:s Agenda, uttalade utskottet bl. a. följande:

Som utskottet har uttalat i tidigare granskningar har statsråd, i likhet med alla andra medborgare, rätt att göra uttalanden i olika sammanhang men statsråd kan behöva ta särskilda hänsyn. Vidare är det viktigt att ett statsråd har säkerställt att hans eller hennes uttalanden grundas på uppgifter som är korrekta, vilket dock inte utesluter att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat eller polemiskt.

Även i en granskning som avsåg ett Twittermeddelande från Anders Ygeman framhöll utskottet att statsråd, i likhet med alla andra medborgare, har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang men att statsråd kan behöva ta särskilda hänsyn. Vidare framhöll utskottet att det är viktigt att ett statsråd har säkerställt att hans eller hennes uttalanden grundas på uppgifter som är korrekta, vilket dock inte utesluter att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat eller polemiskt (bet. 2020/21:KU10 s. 315).

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på vissa frågor. Som svar överlämnades den 2 mars 2021, den 30 mars 2021, den 8 mars 2022 och den 31 mars 2022 promemorior som upprättats inom Utbildningsdepartementet (bilaga A4.1.3–6).

En fråga gällde om Utbildningsdepartementet i förväg hade fått någon information från Skolverket om den skillnad som redovisas i Skolverkets rapport (i en fotnot) mellan andelen utomlands födda elever med utländsk bakgrund som deltog i Pisa-undersökningen (9,6 procent) och andelen utomlands födda elever med utländsk bakgrund enligt Skolverkets analyser utifrån betygsregistret (12,3 procent). I denna del uppges att Skolverket redovisade slutsatserna i rapporten Pisa 2018 för utbildningsminister Anna Ekström och tjänstemän vid Utbildningsdepartementet den 2 december 2019, dvs. dagen innan rapporten publicerades. Vid detta tillfälle nämndes inte uppgifterna i fotnoten. Däremot uppmärksammades att exkluderingsgraden var hög men att OECD bedömt den svenska graden av exkludering som acceptabel. Frågor om exkluderingsgraden ställdes till Skolverket den 2 och den 29 december 2019 och den 30 januari 2020. Därutöver fördes samtal med Skolverket angående den höga exkluderingsgraden vid flera tillfällen i maj och juni 2020.

Utbildningsdepartementet fick tillgång till rapporten samma dag som den publicerades och påbörjade då arbetet med att gå igenom rapporten. Den aktuella fotnoten lästes mot bakgrund av övrig information i rapporten, bl.a. att OECD bedömt den svenska graden av exkludering som acceptabel. Av

rapporten framgick också att Skolverket bedömt att det fanns goda skäl att tro att den ökade graden av exkludering mellan 2015 och 2018 i huvudsak berodde på en ökad andel elever med begränsad erfarenhet av svenska språket. Detta på grund av det stora flyktningmottagandet 2015.

Vidare uppges att Skolverket varken muntligen eller skriftligen har informerat utbildningsminister Anna Ekström eller Utbildningsdepartementet om att Skolverket misstänkte att utländska elever felaktigt gallrats bort. I samband med publiceringen av rapporten uppmärksammades utbildningsministern på att den svenska exkluderingsgraden var hög och att den uppgick till cirka 11 procent. Utbildningsministern fick först senare kännedom om fotnotens innehåll men det har inte gått att utreda när det skedde.

Det kan konstateras, anför det vidare, att skillnaden mellan andelen elever med utländsk bakgrund som är födda utomlands och deltog i Pisa 2018 och andelen elever som är födda utomlands enligt Skolverkets analyser utifrån betygsregistret kan bero på flera faktorer och inte nödvändigtvis innebär att elever felaktigt har exkluderats. Vid publiceringen hade utbildningsminister Anna Ekström ingen anledning att anta att någon felaktig exkludering hade skett. Skolverket hade inte gett uttryck för det och OECD hade bedömt den svenska graden av exkludering som acceptabel. Departementet förutsätter att Skolverket, om myndigheten bedömt att dess egna analyser utifrån betygsregistret påverkat Pisaresultatet i stort eller på annat sätt påverkat resultatets tillförlitlighet, hade informerat departementet inför publiceringen av rapporten. Under alla förhållanden hade det varit önskvärt om Skolverket hade informerat departementet om myndighetens analyser inför publiceringen av rapporten.

När det gäller utbildningsminister Anna Ekströms uttalande i debattartikeln som publicerades på Dagens Nyheters webbplats den 3 december 2019, att "[r]esultatet av Pisaundersökningen visar att svensk skola står stark och är på väg tillbaka till kunskapsresultat i toppklass.", uppges bl.a. att till grund för uttalandet låg informationen i Skolverkets rapport Pisa 2018. I rapporten anger Skolverket bl.a. att Pisa 2018 visar på en fortsatt positiv utveckling från 2012 och att svensk skola i en internationell jämförelse står sig väl vad gäller läsförståelse, matematik och naturvetenskap. I rapporten anges vidare att Sverige är på rätt väg när det gäller kunskapsresultaten.

Beträffande initiativet till OECD-rapporten A review of the PISA 2018 Technical Standards in regards to exclusion due to insufficient language experience, uppges att det var Skolverket som till OECD skickade en förfrågan om att genomföra en förnyad granskning av Sveriges resultat i Pisaundersökningen 2018. Förfrågan hade föregåtts av kontakter mellan Skolverket och Utbildningsdepartementet. Utbildningsminister Anna Ekström bistod Skolverket med att etablera en kontakt med OECD, då Skolverket inte lyckades etablera kontakt med OECD. När kontakten med OECD väl var etablerad sköttes alla efterföljande kontakter av företrädare för Skolverket och OECD.

Det har inte fattats beslut om något uppdrag till Skolverket att samråda med OECD. De instruktioner som avses i utbildningsministerns uttalande i artikeln i Expressen den 7 september 2020 (se avsnittet Utredning i ärendet, under rubriken Uppgift i Expressen om att Skolverket styr OECD:s Pisa-granskning) är 4 § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

Kontakterna mellan Utbildningsdepartementet och Skolverket, som föregick Skolverkets kontakter med OECD om att göra en förnyad granskning av Sveriges resultat i Pisa-undersökningen 2018, togs mellan statssekreteraren Erik Nilsson och Skolverkets generaldirektör Peter Fredriksson.

Utfrågning med utbildningsminister Anna Ekström

Utskottet höll den 8 april 2022 en utfrågning med utbildningsminister Anna Ekström (bilaga B6). Vid utfrågningen framkom i huvudsak följande.

Sveriges deltagande i internationella studier regleras i instruktionen för Statens skolverk. Skolverket är den myndighet som utför det här uppdraget, och Skolverket får företräda regeringen i frågor som rör Pisaundersökningen. Det framgår också att myndigheten ansvarar för deltagandet i studien.

Den 2 december 2019 redovisade Skolverket rapporten Pisa 2018 för Anna Ekström och för tjänstemän vid Utbildningsdepartementet. Huvudbudskapen var att svenska 15-åringars kunskaper i läsförståelse, matematik och naturvetenskap hade förbättrats sedan 2012 och var bättre än OECD-genomsnittet, att kunskapsresultaten var tillbaka på samma nivå som 2006 men att likvärdigheten inte hade förbättrats. Under redovisningen berättade Skolverket att exkluderingsgraden var hög men att OECD hade bedömt att den var acceptabel. Skolverket nämnde däremot inte de egna analyser som myndigheterna hade gjort utifrån betygsregistret och som visade att andelarna för utlandsfödda elever med utländsk bakgrund i Pisaurvalet skilde sig signifikant från andelarna enligt registerdata. Det här finns beskrivet i en fotnot i rapporten, men togs alltså inte upp under presentationen.

Anna Ekström insåg omedelbart när rapporten presenterades den 2 december 2019 att det var en hög exkluderingsgrad. För Anna Ekström var det ingen överraskning att det var en hög exkluderingsgrad. Men den stora frågan var hela tiden om den var för hög. Anna Ekström gjorde ansträngningar för att tränga bakom frågan. Svaren från Skolverket gjorde Anna Ekström trygg med att exkluderingsgraden inte var för hög. Det var den information och de slutsatserna som hon lutade sig mot när hon i samband med publiceringen av Pisa 2018 sa att resultatet av undersökningen visar att svensk skola står stark och är på väg tillbaka till kunskapsresultat i toppklass.

Utbildningsdepartementet fick tillgång till rapporten samma dag som den publicerades, den 3 december 2019, och började då arbetet med att gå igenom den. När Pisaundersökningen presenterades bad Anna Ekström omedelbart tjänstemännen att snabbt gå igenom och se om just exkluderingsgraden förtjänade någon mer kommentar. Hon fick också dagen efter att undersökningen

publicerades ett snabbt framtaget underlag, som var framtaget av tjänstemännen på hennes begäran. Av detta underlag framgick att de övergripande resultaten stod sig, dvs. den säkerställda resultatförbättringen 2018 jämfört med 2012, som ju var det huvudresultat som fanns i Pisa. Det lyftes också fram att det fanns tveksamheter när det gällde just exkluderingsgraden, och dessa tveksamheter gjorde att Anna Ekström ställde en rad frågor till Skolverket och fick, som hon tyckte, väldigt betryggande svar. Svaren gick ut på att exkluderingsgraden var hög men inte för hög och att de övergripande resultaten stod sig. – Anna Ekström påpekade vid utskottets utfrågning att detta snabbt framtagna underlag som finns i en promemoria som var avsedd för internt bruk (bilaga A4.1.7) togs fram efter det att debattartikeln som publicerades i Dagens Nyheter och på dn.se kom ut.

Anna Ekström ställde i december 2019 och januari 2020, mot bakgrund av den information hon fått från tjänstemännen på departementet, ytterligare frågor om den höga exkluderingsgraden till Skolverket, och fick svar som hon bedömde som rimliga.

Både externt i medierna och i kontakter med Utbildningsdepartementet har Skolverket hela tiden vidhållit att Pisaundersökningen har genomförts på ett korrekt sätt och att det inte finns skäl att ifrågasätta resultaten.

Efter att i juni 2020 ha tagit del av medieuppgifter som gick ut på att utrikes födda elever felaktigt skulle ha plockats bort ur Pisaurvalet på skolorna, och att Sverige därmed skulle ha brutit mot OECD:s officiella regelverk, ville Anna Ekström att Sveriges resultat skulle kontrolleras av OECD. Hon bedömde att OECD var den instans som har bäst kompetens och mest erfarenhet av Pisaundersökningen och som också har mest kunskap om de länder som deltar i studien och om resultaten över tid. Anna Ekström tyckte att det var en bra idé om OECD kunde göra en sådan granskning, och hon hade kontakt med Skolverket som också tyckte att det var en utmärkt idé. Det var en självklarhet att det var Skolverket som skulle kontakta OECD och se till att en sådan granskning kunde göras. Skolverket hörde av sig till departementet och sa att man inte fick kontakt med OECD. Detta var tidigt på morgonen, OECD:s kansli hade nog inte öppnat, och det var många journalister som ställde frågor. Anna Ekström hade den Pisaansvariga Andreas Schleichers mobilnummer i sin telefonbok och kunde enkelt ringa upp honom och på så sätt se till att det etablerades en kontakt. Detta är summan av de kontakter hon har haft med OECD inför och under OECD-rapporten. Därefter skedde alla kontakter mellan företrädare för Skolverket och OECD.

Den 30 september 2020 publicerade OECD en granskningsrapport där de konstaterade att studien är korrekt genomförd och att Sverige, i likhet med 15 andra länder som exkluderat fler elever än Pisas gräns på 5 procent, hade godkända skäl till den utökade exkluderingsgraden.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens iakttagelse om att OECD:s rapport bygger på vissa felaktiga antaganden, t.ex. när det gäller nyanlända elevers utbildning. Regeringen instämmer också i att Skolverket och regeringen i

något sammanhang borde ha uppmärksammat felaktigheterna i rapporten. De felaktigheterna är sedan länge rättade.

Det är Anna Ekströms och regeringens uppfattning att felaktiga exkluderingar inte har påverkat resultatutvecklingen, dvs. resultatet i Pisa 2018 har höjts jämfört med 2012, även om det har varit för många exkluderingar.

Utskottets ställningstagande

Den i granskningen aktuella Pisa-rapporten publicerades av Skolverket den 3 december 2019. Av granskningen framgår att Anna Ekström vid presentationen av Pisarapporten, dagen före publiceringen, ställde frågor till Skolverket, som försäkrade att undersökningen genomförts på ett korrekt sätt och att resultaten var tillförlitliga. Det uppgavs att OECD hade bedömt den svenska graden av exkludering som acceptabel. Anna Ekström bad även departementets tjänstemän att snabbt gå igenom rapporten, när den kom, för att se om den höga exkluderingsgraden förtjänade någon mer kommentar. När departementet fick tillgång till rapporten, samma dag som den publicerades, påbörjade tjänstemännen arbetet med att gå igenom den, och dagen efter publiceringen fick Anna Ekström ett underlag av tjänstemän av vilket det framgick att de övergripande resultaten stod sig. Det var enligt utskottet rimligt att ställa de frågor som Anna Ekström gjorde, men givet den osäkerhet som kringgärdade rapporten hade det kunnat övervägas om det funnits skäl att tolka resultatet med något större försiktighet än vad hon gjorde.

Som framgått av granskningen fortsatte frågor kring exkluderingen att ställas även efter publiceringen den 3 december 2019. Mot den bakgrunden kan det enligt utskottets mening ifrågasättas om inte regeringens uppdrag till Skolverket, att förstärka sina insatser för att säkerställa ett högt deltagande i enlighet med OECD:s gällande riktlinjer i Pisa 2022, borde ha lämnats tidigare än som skedde, i maj 2021.

4.2 Kontakter med Skolverkets generaldirektör angående utlämnande av uppgift

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2118-2020/21), *bilaga A4.2.1*, begärs det att konstitutionsutskottet granskar utbildningsministerns statssekreterares kontakter med Skolverkets generaldirektör den 11 november 2019 om tidsplanen för digitalisering av nationella prov. Anmälaren anför att utbildningsminister Anna Ekströms dåvarande statssekreterare Erik Nilsson bett Skolverkets generaldirektör att undanhålla information om digitaliseringen av de nationella proven samt menar att uppgiften fanns hos

myndigheten och inte var sekretessbelagd. Anmälaren anför vidare att en allmän uppgift som torde varit offentlig borde ha lämnats ut på begäran. Enligt anmälaren får man utgå från att en statssekreterare alltid agerar på uppdrag av sitt statsråd. Anmälaren väcker frågan om ministerstyre och menar bl.a. att statssekreteraren instruerat generaldirektören att undanhålla korrekt information från en ledamot i utbildningsutskottet.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Utbildningsdepartementet, *bilaga A4.2.2–3*, samt en handling som Skolverket överlämnat till Utbildningsdepartementet, *bilaga A4.2.4*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Regeringsuppdrag till Skolverket

I propositionen Nationella prov – rättvisa, likvärdiga, digitala (prop. 2017/18:14) hade regeringen föreslagit att det i skollagen (2010:800) skulle regleras att resultat på nationella prov särskilt ska beaktas vid betygsättning. Riksdagen antog de föreslagna lagarna (bet. 2017/18:UbU5, rskr. 2017/18:44). I propositionen anförde regeringen att nationella prov och nationella bedömningsstöd borde digitaliseras och genomföras på dator eller annan teknisk plattform. Uppsatser i svenska, svenska som andraspråk och engelska borde skrivas på dator fr.o.m. höstterminen 2018. I utredningsbetänkandet Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning (SOU 2016:25), hade föreslagits att Statens skolverk, fortsättningsvis Skolverket, skulle ansvara för att utveckla digitaliserade nationella prov och nationella bedömningsstöd och också ta fram gemensamma ramverk för dessa stöd. Där hade även föreslagits att det i utvecklingsarbetet skulle ingå en försöksverksamhet med digitalisering och extern bedömning av nationella prov samt att det skulle införas en särskild registerlag för hanteringen av personuppgifter i försöksverksamheten.

Regeringen beslutade den 21 september 2017 ett uppdrag till Skolverket om att digitalisera de nationella proven m.m. (U2017/03739/GV). Regeringen uppdrog åt Skolverket att utveckla och tillhandahålla digitaliserade nationella prov och bedömningsstöd i grundskolan och på gymnasial nivå i enlighet med vad som angetts i den ovan nämnda propositionen. Skolverket fick i uppdrag att utveckla gemensamma ramverk för de nationella proven och för de nationella bedömningsstöden samt informera om deras syfte. Skolverket skulle enligt uppdraget även genomföra en försöksverksamhet med ett stegvis införande av digitaliserade prov och extern bedömning som skulle pågå fr.o.m. höstterminen 2018 t.o.m. höstterminen 2021. Skolverket skulle senast den 15 februari 2018 redovisa en plan för utvecklingsarbetet enligt uppdraget samt sedan årligen den 15 februari med start 2019 redovisa vidtagna åtgärder och

hur arbetet utvecklas. Slutredovisning för uppdraget skulle ske senast den 3 oktober 2023.

Under rubriken Närmare om uppdraget angavs bl.a. att uppsatser i svenska, svenska som andraspråk och engelska skulle skrivas på dator eller någon annan digital enhet fr.o.m. höstterminen 2018 och att målsättningen var att alla prov, i den mån det digitaliserade formatet är möjligt sett till kursplanernas innehåll, skulle vara digitaliserade 2022. Under rubriken Försöksverksamheten uttalades att det är en omfattande och komplex uppgift att digitalisera det nationella provsystemet och att det då inte var helt klarlagt vilka vägval som kommer att behöva göras och vilka lösningar som ska väljas. En central uppgift är, anför det i uppdraget, att säkerställa att systemet fungerar så att proven kan genomföras vid avsedd tidpunkt, samtidigt som hänsyn måste tas till att skolhuvudmännen använder olika system och plattformar och har kommit olika långt när det gäller investeringar i it. Ett genomförande skulle därför inledas med en försöksverksamhet för att säkerställa funktionalitet och användarvänlighet. Försöksverksamheten skulle utvärderas, och Skolverket skulle se till att utformningen av försöksverksamheten skulle möjliggöra detta.

I ett regeringsbeslut den 14 november 2019 med ändring av uppdraget (U2019/03788/GV) uppdrog regeringen åt Skolverket att i sitt arbete med uppdraget från den 21 september 2017 sträva efter att en så stor andel av proven som möjligt ska automaträttas. Skolverket ska i det arbetet beakta teknikutvecklingens möjligheter, kostnaden för förvaltning av provsystemet och provens betygsstödjande syfte.

Skolverkets delredovisningar av uppdraget, m.m.

I sin första rapport enligt uppdraget, den 15 februari 2018 (Skolverkets dnr 2018:00144), skrev Skolverket bl.a. följande i sammanfattningen, under rubriken Digitalisering av nationella prov:

Uppdragets komplexitet och omfattning gör att Skolverket bedömer att det finns en betydande risk att digitala nationella prov inte är fullt ut införda 2022 enligt den beställda tidplanen. När nödvändiga delar är upphandlade i september 2018 och Skolverket har en bild av strukturen på den tekniska lösning som blir aktuell kommer vi att med större säkerhet kunna uttala oss om tider för leveranser.

I sin rapport den 6 februari 2019 (Skolverkets dnr 2019:96) uppgav Skolverket bl.a. att 100 försöksskolor fr.o.m. hösten 2018 fått tillgång till en provplattform (s. 1), att till den sista december 2021 ska försöksverksamheten ha bidragit till att undanröja de huvudsakliga hindren för en utrullning av digitala nationella prov med start 2022 (s. 6) samt att år 2022 ska alla skolor ha tillgång till information för att själva upptäcka sina behov av att förändra eller förbättra de egna tekniska förutsättningarna, liksom rutinerna gällande genomförande och uppföljning av digitala nationella prov (s. 6).

Skolverket föreslog i en skrivelse med ”underlag till Utbildningsdepartementet” av den 29 november 2019, med rubriken Ändrad tidplan avseende införandet av digitala nationella prov (Skolverkets dnr 2019:1850),

en ny tidsplan för digitala nationella prov. Den föreslagna tidsplanen innebär att 2022 är ett år för analys och förberedelse, både för skolor och Skolverket. Skolor kommer att kunna genomföra prov digitalt med nationella bedömningsstöd under senare delen av 2022. I sammanfattningen anfördes följande:

Arbetet med att anpassa och bygga en provplattform innehåller fler vägval och har en större komplexitet än vad som kunnat förutses när arbetet inleddes. Vidare kan Skolverket konstatera att skolornas förutsättningar att genomföra digitala nationella prov är mycket varierande. Många huvudmän och skolor har omfattande utvecklingsbehov. Mot denna bakgrund bedömer Skolverket att provplattformen kan tas i bruk för ett antal betygsstödande bedömningsstöd under 2022 men att de första digitala nationella proven genomförs digitalt först 2023. Vår bedömning är att en förskjutning av tidsplanen på ett år skulle ge både Skolverket, skolor och huvudmän den förberedelsetid som behövs för att kunna genomföra nationella prov digitalt.

Den 23 januari 2020 publicerades ett pressmeddelande på Skolverkets webbplats med rubriken Ändrad tidplan för digitala nationella prov. Där anges bl.a. att tidsplanen för införande av digitala nationella prov är justerad. Det innebär att provtjänsten kommer att tas i bruk 2022 för ett antal betygsstödande digitala bedömningsstöd och de första digitala nationella proven kommer att genomföras 2023. Justeringen görs för att ge både Skolverket och skolorna den förberedelsetid som behövs.

I Skolverkets rapport den 21 februari 2020 (Skolverkets dnr 2019:96) anförde Skolverket bl.a. följande:

Skolverket har sedan arbetet med regeringsuppdraget inleddes haft kontinuerlig kontakt med Utbildningsdepartementet för att muntligen informera om hur arbetet fortskrider. Vid dessa möten har bland annat frågor om tidsplan, användandet av molntjänster och behov av it-infrastruktur, digitala enheter och kompetensutveckling hos skolor och huvudmän diskuterats. Tidsplanen för införandet har diskuterats vid ett par tillfällen under 2019. Skolverket har också i en särskild skrivelse till Utbildningsdepartementet beskrivit svårigheterna med ett likvärdigt genomförande av digitala nationella prov på alla skolor redan 2022.

Kontakter mellan statssekreteraren och generaldirektören

Enligt uppgifter på Sveriges Radios webbplats, Ekot, som publicerades den 19 maj 2021

- bad utbildningsminister Anna Ekströms statssekreterare Erik Nilsson Skolverkets generaldirektör Peter Fredriksson att undanhålla information från Moderaterna, som ville ha besked om tidsplanen för digitaliseringen av de nationella proven
- säger Erik Nilsson (S): ”Jag tycker inte att jag har gjort något fel. Jag har hanterat frågan som man normalt sett gör i kontakter mellan regeringskansliet och en myndighet.”

I den sändning som finns på webbplatsen uppger Ekot bl.a. att generaldirektören på eftermiddagen den 11 november 2019 i ett sms till statssekreteraren skrev: ”Antar att hon kanske fått kännedom om att vi ser behovet av en justerad tidsplan.” Generaldirektören undrar om han kan meddela det till Moderaterna, enligt Ekot som även uppger att statssekreteraren svarar: ”Om du kan hålla dig till att säga att tidsplanen är pressad och att ni har en dialog med departementet, utan att säga att det inte håller med 2022, så vore det väldigt bra.” Statssekreteraren tycker, enligt Ekot, inte att det är konstigt att han och generaldirektören har kontakt i den här frågan. Skolverket hade flaggat för att man hade svårt att hinna med att genomföra digitaliseringen av de nationella proven inom den givna tidsramen, förklarade statssekreteraren enligt Ekot. Därefter följer en uppspelning av statssekreterarens uttalanden: ”Men Skolverket hade fortfarande inte formellt skrivit till regeringen och sagt att man inte klarade den tidsplanen” samt, med anledning av en fråga, ”Hon precis som alla andra skulle få besked när Skolverket hade satt ned foten och rapporterat till regeringen”.

Gällande ordning

Förvaltningsmyndigheternas lydnessplikt och förbudet mot ministerstyre

Regeringen styr riket; det framgår av 1 kap. 6 § regeringsformen. Med undantag för vissa ärenden som gäller verkställighet inom försvarsmakten avgörs regeringsärenden, enligt 7 kap. 3 § regeringsformen, av regeringen vid regeringssammanträde. Beslutsfattandet i regeringen sker således genom kollektivt fattade beslut. Regeringsformen tar därmed i princip avstånd från ministerstyre, dvs. rätten för ett statsråd att även statsrättsligt sett avgöra regeringsärenden.

Ett enskilt statsråd har inte rätt att befalla över myndigheterna. Regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna är begränsad i två avseenden. För det första följer en begränsning av legalitetsprincipen, dvs. principen om den offentliga maktens lagbundenhet (1 kap. 1 § regeringsformen). Alla samhällsorgan, inklusive regeringen, är bundna av gällande rätt. För det andra följer en begränsning av 12 kap. 2 § regeringsformen. Där 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. Avsikten med dessa begränsningar av regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna är att garantera den enskildes rättssäkerhet (prop. 1973:90 s. 397). Motsvarande reglering för domstolar finns i 11 kap. 3 § regeringsformen.

Kort om uppgifter i allmänna handlingar m.m.

Till främjande av ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande ska var och en enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen ha rätt att ta del av allmänna handlingar.

I 2 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen anges att en handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 9 eller 10 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet. En handling anses enligt 2 kap. 9 § första stycket tryckfrihetsförordningen ha kommit in till en myndighet när den har anlät till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. Enligt 2 kap. 10 § första stycket tryckfrihetsförordningen anses en handling ha upprättats hos en myndighet när den har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende som den hänför sig till har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till ett visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt.

En myndighet ska på begäran av en enskild lämna uppgift ur en allmän handling som förvaras hos myndigheten, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång; det framgår av 6 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Bestämmelsens upplysnings-skyldighet gentemot allmänheten gäller utöver myndighetens skyldighet att lämna ut allmän handling enligt 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen.

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har i ett flertal tidigare granskningar påpekat att det i en fungerande statsapparat finns ett behov av informella kontakter mellan förvaltningsmyndigheter och Regeringskansliet samt att regeringens styrande funktion förutsätter att regeringen följer myndigheternas verksamhet och vid behov ser till att vidta de åtgärder som är nödvändiga från ett styrningsperspektiv. Utskottet har i sammanhanget också bl.a. framhållit att det är väsentligt att informella kontakter inte går utöver den formella ramen för myndigheternas verksamhet och att dessa kontakter är mer inriktade på information än styrning (se t.ex. bet. 2012/13:KU10 s. 80 f., bet. 2015/16:KU10 s. 84 f. och bet. 2016/17:KU10 s. 104 f.).

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har genom skrivelser som sänts till Regeringskansliet begärt viss information. Som svar fick utskottet den 17 februari 2022 och den 3 maj 2022 promemorior som upprättats inom Utbildningsdepartementet (bilaga A4.2.2–3). Av promemoriorna framgår i huvudsak följande.

Regeringskansliet har varit i kontakt med dåvarande statssekreteraren Erik Nilsson som uppger att han inte haft för avsikt att be generaldirektören att undanhålla information. Han bekräftar i övrigt att uppgifterna ovan under rubriken Kontakter mellan statssekreteraren och generaldirektören i allt väsentligt är korrekta.

En fråga från utskottet gällde om det vid den tidpunkt då begäran om information gjordes av riksdagsledamoten fanns någon uppgift i en allmän handling hos Regeringskansliet eller, såvitt känt, hos Skolverket, om att tidsplanen för de digitala nationella proven inte skulle hålla. I svarspromemorian den 17 februari 2022 uppges bl.a. att Skolverket vid ett möte i Regeringskansliet den 6 november 2019 visat en bildpresentation med en reviderad tidsplan som innebar ett års senareläggning samt att denna är allmän handling hos Regeringskansliet.

I svarspromemorian den 3 maj 2022 anges att dåvarande statssekreteraren Erik Nilsson deltog i mötet den 6 november 2019.

Med anledning av uppgifterna om bildpresentationen som Skolverket visade vid mötet i Regeringskansliet den 6 november 2019 begärde utskottet att få ta del av bildpresentationen (bilaga A4.2.4). I bildpresentationen finns bl.a. en bild med rubriken Reviderad tidplan för digitala nationella prov (s. 4), enligt vilken år 2022 ägnas åt förberedelser för skolor och Skolverket, att det för 2023 planeras ett stegvis införande av ordinarie prov samt att det åren 2020–2022 pågår en parallell förberedelsefas då Skolverket informerar, kommunicerar och erbjuder kompetensutvecklingsinsatser samt demoprov/exempelprov och digitala nationella prov är tillgängliga för skolorna.

Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar att dåvarande statssekreteraren några dagar före sms-kontakten med generaldirektören hade tagit del av den bildpresentation som Skolverket hade gett in till Regeringskansliet. Uppgifterna om behov av en reviderad tidsplan fanns således i en allmän handling hos såväl Skolverket som Regeringskansliet. Enligt 6 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen ska en myndighet på begäran av en enskild lämna uppgift ur en allmän handling som förvaras hos myndigheten, om uppgiften inte omfattas av sekretess eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Statssekreterarens svar på generaldirektörens fråga om vilken information som kunde lämnas ut av Skolverket kan inte anses överensstämma med nämnda bestämmelse. Utskottet utgår från att utbildningsministern i egenskap av departementschef ser till att vidta de åtgärder som krävs för att anställda vid Utbildningsdepartementet ska ha erforderlig kunskap om offentlighet och sekretess.

I övrigt vill utskottet uppmärksamma det grundläggande förhållandet att en fråga om att lämna ut en allmän handling eller en uppgift i en allmän handling inte är av sådan art att regeringen har befogenhet att ge direktiv till en myndighet utan sådana beslut fattar myndigheten självständigt.

4.3 Dåvarande inrikesministerns uttalande om en riktad satsning för utredning av viss typ av brottslighet

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1853-2020/21), *bilaga A4.3.1*, begärs att konstitutionsutskottet granskar ett uttalande av dåvarande inrikesministern, Mikael Damberg, i SVT Agenda den 18 april 2021. Vid detta tillfälle fick Mikael Damberg frågan ”När kommer en operation i kvinnovåldets namn?”, och Mikael Damberg svarade ”För två år sen avsatte vi 350 miljoner kronor i en riktad satsning för att anställa 350 nya utredare som bara jobbar med just den här typen av brott.” – allt enligt anmälan.

Anmälaren gör gällande att det inte går att utläsa i budgetpropositionen eller regleringsbrev att regeringen uppmanar Polismyndigheten att ta initiativ till en särskild satsning likt den Mikael Damberg anförde i debatten i Agenda. Däremot tog Polismyndigheten själv initiativ till en satsning på särskilt utsatta brottsoffer den 14 juni 2019, enligt anmälaren som även anför att i satsningen tillförs samtliga polisregioner och Nationella operativa avdelningen resurser för att förstärka brottsområdet med ca 350 årsarbetskrafter. Totalt satsas ca 300 miljoner kronor årligen. Anmälaren menar att Mikael Dambergs uttalande inte var korrekt och att ingen rättelse har kommit från honom.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Justitiedepartementet, *bilaga A4.3.2*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Av 1 kap. 9 § regeringsformen följer att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktlighet och opartiskhet. Denna s.k. objektivitetsprincip innebär att ett förvaltningsorgan i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem som det är satt att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende (Strömberg & Lundell, Allmän förvaltningsrätt, 27 uppl., 2018 s. 71). Som framgår gäller bestämmelsen inte bara för domstolar och förvaltningsmyndigheter utan även för andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen. Utformningen av bestämmelsen i denna del innebär att den även gäller för regeringen när den uppträder som högsta

myndighet inom förvaltningsorganisationen (prop. 1975/76:209 s. 138). Regeringens normgivning omfattas inte av bestämmelsen.

Konstitutionsutskottet har uttalat 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 (bet. 2016/17:KU20 s. 332).

Tidigare granskning

Utskottet har vid ett flertal tillfällen granskat uttalanden av statsråd i olika sammanhang. Utskottet har i dessa granskningar framhållit att ett statsråd i likhet med alla andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men statsråd kan med hänsyn till sin speciella ställning behöva ta särskilda hänsyn. Ett antal granskningar har gällt frågan om huruvida innehållet i uttalanden av statsråd har varit korrekt (se t.ex. bet. 2014/15:KU20 s. 250 f., bet. 2016/17:KU20 s. 324 f. bet. 2017/18:KU20 s. 300 f. samt 2018/19:KU20 s. 201 och s. 214 f.). Utskottet har uttalat att en självklar utgångspunkt är att statsråds uttalanden ska vara korrekta. Detta utesluter enligt utskottet inte att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat och polemiskt.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på vissa frågor. Utskottet fick den 24 februari 2022 en svarspromemoria som upprättats inom Justitiedepartementet (bilaga A4.3.2). I promemorian anges att det inte finns något som motsäger att dåvarande inrikesministern Mikael Damberg uttalat sig på det sätt som redovisats i anmälan.

Vidare uppges följande i promemorian, med anledning av utskottets fråga vilket underlag som låg till grund för Mikael Dambergs uttalande:

Polismyndigheten har rekryterat 350 utredare som är särskilt inriktade på brott i parrelation, våldtäkt och brott mot barn. Information om detta har funnits tillgänglig och förmedlats genom myndighetens årsredovisning, genom den löpande dialogen med myndigheten och som en del av tjänstemannaorganisationens sakinformation till den politiska ledningen vid Justitiedepartementet. Regeringen har inte gett Polismyndigheten i uppgift att genomföra den aktuella satsningen. Rekryteringen har dock möjliggjorts av de stora anslagsökningar som Polismyndigheten har tillförts på senare år.

I sammanhanget kan dock noteras att regeringen i regleringsbrevet för 2019 gav Polismyndigheten i uppdrag att, tillsammans med Åklagarmyndigheten, analysera och bedöma resultatet för verksamheten utredning och lagföring. Särskild uppmärksamhet skulle läggas på att analysera och beskriva utvecklingen gällande utredningar av sexualbrott (inklusive våldtäkter), brott mot barn samt brott i nära relation. Statsrådet Mikael Dambergs uttalande ska ses mot denna bakgrund.

Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar svaret från Regeringskansliet att rekryteringen av de 350 utredarna har möjliggjorts av anslagsökningar och att det uppdrag som regeringen gav Polismyndigheten i 2019 års regleringsbrev om resultatet för verksamheten utredning och lagföring bl.a. uppmärksammade lagföring av våldtäkter. Mikael Dambergs uttalande att det varit fråga om en riktad satsning kan dock inte anses korrekt. Som utskottet uttalat tidigare är det en självklar utgångspunkt att statsråds uttalanden ska vara korrekta.

4.4 Näringsministerns uttalanden i samband med ett tillståndsärende

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1172-2021/22), *bilaga A4.4.1*, begärs det att utskottet granskar två uttalanden som Karl-Petter Thorwaldsson gjort, ett som gäller hans syn på gruvor och ett om opartiskhet.¹

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Näringsdepartementet, *bilaga A4.4.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Regeringen har fattat beslut i ett förvaltningsärende som gäller bearbetningskoncession enligt minerallagen för området Kallak. (En redogörelse för bakgrunden finns i bet. 2020/21:KU10 s. 147 f.)

Karl-Petter Thorwaldsson har i en intervju med TT, som den återges i artikeln Thorwaldsson: ”Hoppas öppna flera gruvor” som publicerats på bl.a. Svenska Dagbladets webbplats den 30 november 2021, svarat följande på TT:s fråga ”Gruvorna landar på ditt bord, blir det lättare nu när Miljöpartiet är borta?”:

Magdalena Andersson sade tidigare att vi ska ha ett möte här i Stockholm nästa år, 50-årsminnet av den första miljökonferensen som Olof Palme tog initiativ till. Det är inte så att vi tar lätt på miljöfrågor, men ja, vi älskar gruvor i Socialdemokraterna. Det är fantastiskt att vi kan bryta malm och mineral ur våra berg, göra nya produkter av dem och exportera till andra länder. Så ja – jag hoppas kunna öppna och ge tillstånd till flera nya gruvor.

¹ Vid tidpunkten för anmälan var det aktuella regeringsärendet alltjämt föremål för beredning. Granskningen omfattar inte det beslut som regeringen sedermera kom att fatta den 22 mars 2022.

I ett inslag i Sveriges Radios Sameradion som sändes den 20 januari 2022, uttalade sig Karl-Petter Thorwaldsson om bl.a. opartiskhet. I reporterns bakgrundsbeskrivning finns inklippt ett uttalande av Karl-Petter Thorwaldsson: ”Det beslut vi ska fatta är ju mellan två riksintressen”. Reportern uppger att näringsministern vid flera tillfällen sagt att han älskar gruvor och att han menar att det är lösningen på den gröna omställningen. Inslaget fortsätter:

Reportern: På frågan om han kan vara opartisk i beslutet svarar han så här.

K-PT: Nej, det finns inget som är opartiskt, det är en dröm att det finns människor som är opartiska. Vi har våra åsikter allihopa.

Reportern: Älskar du inte rennäringen lika mycket?

K-PT: Det gör jag.

Senare i inslaget får Karl-Petter Thorwaldsson frågan ”Kommer du att kunna stå rakryggad om renskötseln dör ut, om ni ger klartecken för en gruva i Gällök?”

K-PT: Nu är du väldigt nära att jag ska säga vad jag tycker, och det har jag bestämt mig för att inte göra. Vi har ju faktiskt bett Sametinget komma in med ytterligare ett yttrande, och de vill ha förlängt till början av februari. Jag vill inte säga något i sakfrågan innan vi har läst vad Sametinget har att yttra om Unescos yttrande från i somras. Så jag tänker inte gå in mer på den typen av frågor.

Gällande ordning

Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktlighet och opartiskhet. Det föreskrivs i 1 kap. 9 § regeringsformen. Denna s.k. objektivitetsprincip innebär att ett förvaltningsorgan i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem som det är satt att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende (Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt, 27 uppl., 2018 s. 71). Som framgår gäller bestämmelsen inte bara för domstolar och förvaltningsmyndigheter utan även för andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen. Utformningen av bestämmelsen i denna del innebär att den även gäller för regeringen när den uppträder som högsta myndighet inom förvaltningsorganisationen (prop. 1975/76:209 s. 138). Regeringens normgivning omfattas inte av bestämmelsen.

Konstitutionsutskottet har vid en tidigare granskning redogjort för betydelsen av saktlighetskravet i 1 kap. 9 § regeringsformen (bet. 2007/08:KU6 s. 14 f.). Bland annat refererades till en studie av Thomas Bull (Bull, ”Objektivitetsprincipen”, i Marcusson [red.], Offentlighetsprinciper, 2005, s. 71 f.). I studien görs en genomgång av ett antal fall – från såväl domstolarna som JO och JK – där kravet på saktlighet och opartiskhet kommit under rättslig prövning. Thomas Bull nämner bl.a. fall som gäller

uppträdanden och uttalanden. Enligt Thomas Bull har grundlagens krav på 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 § regeringsformen med att det ytterst handlar om att upprätthålla förtroendet för den offentliga maktapparaten.

I förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om jäv. I 16 § anges att den som för en myndighets räkning tar del i handläggningen på ett sätt som kan påverka myndighetens beslut i ärendet är jävig om

1. han eller hon eller någon närstående är part i ärendet eller annars kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning,
2. han eller hon eller någon närstående är eller har varit ställföreträdare eller ombud för en part i ärendet eller för någon annan som kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning,
3. han eller hon har medverkat i den slutliga handläggningen av ett ärende hos en annan myndighet och till följd av detta redan har tagit ställning till frågor som myndigheten ska pröva i egenskap av överordnad instans, eller
4. det finns någon annan särskild omständighet som gör att hans eller hennes opartiskhet i ärendet kan ifrågasättas.

Enligt 17 § förvaltningslagen får den som är jävig inte ta del i handläggningen av ärendet och inte heller närvara när ärendet avgörs. Han eller hon får dock utföra sådana uppgifter som inte någon annan kan utföra utan att handläggningen försenas avsevärt.

För statsråd finns en bestämmelse om intressekonflikter i 6 kap. 2 § andra stycket regeringsformen, där det föreskrivs att ett statsråd inte får inneha någon anställning. Han eller hon får inte heller inneha något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för honom eller henne. Utöver den bestämmelsen saknas bestämmelser om jäv som specifikt gäller statsråd. I promemorian Intressekonflikter för statsråd (SB PM 2021:3, s. 5 f.) uttalas bl.a. att eftersom Regeringskansliet är en förvaltningsmyndighet är förvaltningslagens jävsbestämmelser direkt tillämpliga i förvaltningsärenden samt att ett statsråd som är jävigt i ett ärende inte får föredra ärendet eller på annat sätt delta i eller närvara vid dess avgörande. I andra regeringsärenden än förvaltningsärenden, t.ex. i ärenden om propositioner eller förordningar, finns det enligt promemorian sällan behov av att tillämpa någon jävsregel.

Tidigare granskning

Hösten 2020 genomförde utskottet en granskning om ansökan om bearbetningskoncession för Kallak, efter en anmälan med begäran om att utskottet skulle granska hur regeringens hantering av en ansökan om bearbetningskoncession förhåller sig till bl.a. förvaltningslagens bestämmelser

om skyndsam handläggning. I granskningen finns en utförlig redogörelse för bakgrunden till ärendena om bearbetningskoncession enligt minerallagen för området Kallak (bet. 2020/21:KU10 s. 147 f.). I sitt ställningstagande uttalade sig utskottet om handläggningstider och om kontakter med parter i förvaltningsärenden (s. 152 f.). Även hösten 2021 berörde utskottet ärendet om bearbetningskoncession för Kallak i samband med en granskning av regeringens handläggning av s.k. gruvärenden (bet. 2021/22:KU10 s. 22 f.).

I en granskning våren 2019, som gällde anställning av en pressekreterare och innehöll frågor om pressekreterarens bindningar, avslutade utskottet sitt ställningstagande med att inskräpa vikten av att grundlagens krav på saklighet och opartiskhet respekteras och av en ständig strävan att upprätthålla förtroendet för det allmänna (bet. 2018/19:KU20 s. 4).

En annan granskning hösten 2020 gällde ett tillståndsärende om utbyggnad av raffinaderi i Lysekil. Utskottet uppmärksammade i sitt ställningstagande bl.a. ett uttalande av Isabella Lövin (bet. 2020/21:KU10 s. 176):

Vidare har i granskningen framkommit att statsrådet Isabella Lövin har uttalat sig om behovet av nya investeringar i fossila bränslen samtidigt som regeringen har berett frågan om tillåtlighetsprövningen. [– – –] Även om Isabella Lövins uttalanden syftade till att ge uttryck för partipolitiska åsikter gjordes de på konkret fråga om tillåtlighetsprövningen av Preem. Utskottet vill därför framhålla att sådana uttalanden under en pågående prövning kan ge upphov till tvivel om att regeringens prövning av tillåtligheten är saklig och opartisk. Utskottet vill understryka att den objektivitetsprincip som uttrycks i 1 kap. 9 § regeringsformen gäller när regeringen prövar förvaltningsärenden.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt viss information. Som svar fick utskottet den 8 mars 2022 en promemoria som upprättats inom Näringsdepartementet (bilaga A4.4.2).

I promemorian bekräftas att näringsministern uttalat det som framgår ovan i avsnittet Bakgrund. Uttalandena var, anfördes det i promemorian, inte avsedda att föregripa de prövningar som regeringen ska göra i ärenden om bearbetningskoncession enligt minerallagen (1991:45) eller att kommunicera något annat än att regeringen kommer att pröva dessa ärenden i enlighet med tillämpliga bestämmelser.

Frågan om det, såvitt känt inom Regeringskansliet, finns någon omständighet som gör att näringsministerns opartiskhet i ärendet om bearbetningskoncession för Kallak kan ifrågasättas (jfr 16–17 §§ förvaltningslagen), besvaras med nej i promemorian.

Utskottets ställningstagande

Den som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska iaktta saklighet och opartiskhet, det följer av 1 kap. 9 § regeringsformen. Denna s.k. objektivitetsprincip gäller för statsråden och regeringen när regeringen fattar beslut som högsta myndighet inom förvaltningsorganisationen.

Karl-Petter Thorwaldssons uttalande om opartiskhet var svar på en fråga om han skulle kunna vara opartisk i samband med ärenden som prövas av regeringen och den intresseavvägning som behöver göras därvidlag. Även om Thorwaldssons uttalanden, som det anförs i svarspromemorian från Regeringskansliet, inte var avsedda att föregripa de prövningar som regeringen ska göra i ärenden om bearbetningskoncession enligt minerallagen eller att kommunicera något annat än att regeringen kommer att pröva dessa ärenden i enlighet med tillämpliga bestämmelser, finns det enligt utskottet anledning att understryka att sådana uttalanden under en pågående prövning kan ge upphov till tvivel om att regeringens prövning är saklig och opartisk.

Utskottet vill mot bakgrund av det inträffade återigen inskräpa vikten av att grundlagens krav på saklighet och opartiskhet respekteras och av en ständig strävan att upprätthålla förtroendet för det allmänna.

4.5 Socialministerns uttalande om munskydd

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1403-2020/21), *bilaga A4.5.1*, begärs att utskottet granskar socialminister Lena Hallengrens uttalande om munskydd i SVT:s Aktuellt den 24 februari 2021 (se vidare nedan). I anmälan görs gällande att socialministerns uttalande, att regeringen alltsedan pandemin började hade framhållit att munskydd skulle användas, inte var korrekt eftersom regeringen fram till hösten 2020 hade motsatt sig krav på munskydd.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat en promemoria som upprättats inom Socialdepartementet, *bilaga A4.5.2*, och en utfrågning med socialminister Lena Hallengren, *bilaga B5*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Uttalanden av Lena Hallengren

Vid en presskonferens den 29 juli 2020 gav Lena Hallengren bl.a. följande svar på en fråga om det framkommit någon ny information som gav anledning för regeringen att ompröva rekommendationer, t.ex. om munskydd:

Frågan om munskydd som nämns här specifikt är inte ett politiskt ställningstagande utan det är fortsatt en fråga om att följa kunskapsläget, sätta det i en svensk kontext, och jag tror att Folkhälsomyndigheten på sin presskonferens igår gav ganska tydliga svar på hur man då såg på frågan, och vi har i likhet med de nordiska länderna en uppfattning som handlar om att i det läget vi är nu så ser man inte att ett generellt användande av munskydd i offentliga miljöer är något som minskar den smittspridning som redan i dagsläget är väldigt låg. Men jag vill verkligen ta tillfället i akt och säga att man får verkligen inte blanda ihop det här med alla dem som i sitt arbete och i sitt värv möter människor som är misstänkt eller bekräftat covidsjuka, då är det helt andra rekommendationer [som gäller]. När det handlar om frågan om publika miljöer är det Folkhälsomyndigheten som följer läget och utfärdar rekommendationer även fortsättningsvis.

Lena Hallengren gav bl.a. följande svar på en följdfråga vid samma presskonferens om huruvida regeringen övervägt att ta ett politiskt beslut i frågan om munskydd mot bakgrund av de ställningstaganden som gjorts av EU:s folkhälsomyndighet (ECDC) och av andra länder:

Ja, en del länder fattar ju helt uppenbart politiska beslut. I Sverige fattar vi inte politiska beslut när det gäller skyddsutrustning, vare sig för personal i verksamhet, men inte heller när det gäller smittskyddet. Det är något vi låter styras av vetenskap och experter. [– –] I många sammanhang jämför vi oss med de nordiska länderna, och det gör vi väl inte minst när det gäller munskyddsfrågan, vi har inte den, om jag får använda uttrycket, traditionen eller kulturen, men vi ser inte heller i ett läge med kraftigt avtagande smittspridning att det nu skulle vara läge att införa munskydd i publika miljöer. Det är vad Folkhälsomyndigheten säger och vi kommer inte att överpröva Folkhälsomyndigheten och istället göra en politisk bedömning, utan det är en fråga om att följa vetenskap och kunskap och sätta det i en svensk kontext.

I en intervju i Nyhetsmorgon i TV4 den 17 november 2020 gav Lena Hallengren bl.a. följande svar på en fråga om Världshälsoorganisationens (WHO) rekommendation till Sverige om att införa munskydd i de situationer då det inte går att hålla avstånd, t.ex. i kollektivtrafiken.

Vi har sedan pandemin började slagit fast att vi har en myndighet, Folkhälsomyndigheten. [– –] De är smittskyddsexperter och det är de som fattar beslut om vilka åtgärder vi ska vidta för att minska smittspridningen när vi kommer till väldigt aktivt smittskydd, t.ex. munskydd. Alldeles självklart ska man ha munskydd, visir, all tänkbar skyddsutrustning om man jobbar i verksamheter där man möter personer som är i riskgrupp, i vård och omsorg. Jag vill bara slå fast det för att ibland tycker jag att man blandar ihop detta. Men så här långt har inte myndigheten sagt att vi generellt sett ska ha munskydd. Man har sagt att det kan finnas situationer, som kommer att kunna uppstå över tid, eller i

vissa sammanhang, för vissa grupper, där man också behöver komplettera med munskydd, men det finns en uppenbar oro för att man tycker att det där med trängsel, nja vi klarar inte riktigt det, så vi tar munskydd istället, och det är det vi ser i många länder. Jag har väldigt stor respekt för WHO. Jag tolkar inte riktigt deras kommentar som att Sverige ska, utan man ska överväga, precis som vi hela tiden gör. Då tror jag det är viktigt att säga att risken finns, och tittar man på de länder som har munskydd i många sammanhang, det är ju inte så att deras utveckling ser så himla positiv ut så att vi kan dra den slutsatsen. Däremot är det väldigt svårt att över tid hantera något som munskydd som ska bytas och som ska skötas ordentligt.

På en fråga om förslag från oppositionen om munskyddskrav i SVT:s Aktuellt den 24 februari 2021 svarade Lena Hallengren bl.a. följande:

Jag säger egentligen det som jag, som Folkhälsomyndigheten och många andra har sagt sedan den här pandemin började – att munskydd ska användas och det ska behandlas som den skyddsutrustning som det är, som faktiskt kan komma att användas, och det används naturligtvis i vården och omsorgen och i många andra sammanhang och yrken där man inte kan hålla avståndet. Också i kollektivtrafiken och vi ser också ett antal regioner som utökar användandet när man inte kommer längre med trängselåtgärder och bedömer att det här kan fylla en effekt.

Folkhälsomyndighetens rekommendationer om munskydd i vård och omsorg

I Coronakommissionens delbetänkande (SOU 2021:89 s. 312 f.) anges bl.a. följande:

Det första dokumentet med rekommendationer för handläggning av misstänkta fall av covid-19 publicerades den 23 januari 2020 och det första dokumentet med rekommendationer för handläggning av bekräftade fall publicerades den 17 februari 2020.

I den första versionen av rekommendationer vid misstänkta fall angavs att vid all patientkontakt med misstänkta fall skulle samma personliga skyddsutrustning som används vid aerosolsmitta användas, med hänvisning till försiktighetsprincipen. Det innefattade skyddshandskar, stänkskydd (tättslutande skyddsglasögon eller visir), tillpassat andningskydd (FFP2 eller FFP3) samt långärmad vätskeavvisande engångsskyddsrock alternativt långärmad skyddsrock och plastförkläde.

— — —

Den 30 mars 2020 publicerade Folkhälsomyndigheten Rekommendationer för handläggning och val av skyddsåtgärder mot covid-19 inom vård och omsorg, vilka ersatte de båda tidigare dokumenten. I rekommendationerna angavs att vid all vård- och omsorgsnära kontakt skulle en riskbaserad och adekvat användning av personlig skyddsutrustning, förutom basala hygienrutiner, tillämpas. Vid arbetsmoment som innebar risk för kontakt med kroppsvätskor skulle ögon, näsa och mun skyddas mot stänk. I rekommendationen hänvisades till Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2018:4) som anger att visir ska användas vid arbetsmoment som innebär risk för kontakt med kroppsvätskor. Folkhälsomyndigheten angav att om visir vid riskbedömning inte bedömdes helt skydda mot stänk mot munnen skulle det kombineras med munskydd. Som ett alternativ till visir kunde skyddsglasögon tillsammans med munskydd användas. Vid risk för aerosolsmitta rekommenderades tillpassat andningskydd. Genom rekommendationen den 30 mars sänktes kravet på säkerhet för personalen ytterligare genom att visir inte alltid behövde kombineras med munskydd

utan ibland bedömdes vara tillräckligt skydd. Denna rekommendation var inte i enlighet med WHO:s eller ECDC:s riktlinjer, som då angav att munskydd eller andningsskydd skulle bäras i tillägg till den personliga skyddsutrustningen.

Rekommendationerna uppdaterades vid ytterligare några tillfällen. I versionen uppdaterad den 25 juni 2020 angavs att vid covid-19 skulle visir alltid kombineras med munskydd vid arbetsmoment som innebar risk för kontakt med kroppsvätskor. Vidare angavs att som ett alternativ till visir och munskydd kunde skyddsglasögon användas tillsammans med vätskeavvisande munskydd. Om munskyddet inte användes tillsammans med ett heltäckande visir så skulle det enligt myndigheten vara vätskeavvisande. I versionen från den 1 juli 2020 byttes ordet vätskeavvisande ut mot vätskeresistent. Genom dessa rekommendationer höjdes således kravet på säkerhet för personalen tillbaka till tidigare nivå och var återigen i linje med WHO:s och ECDC:s rekommendationer.

Folkhälsomyndighetens rekommendation om munskydd i offentliga miljöer

Folkhälsomyndigheten fattade i december 2020 beslut om en rekommendation om munskydd i kollektivtrafiken. Rekommendationen började gälla den 7 januari 2021.

Gällande ordning

Av 1 kap. 9 § regeringsformen följer att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktlighet och opartiskhet. Denna s.k. objektivitetsprincip innebär att ett förvaltningsorgan i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem som det är satt att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende (Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 21 uppl., 2001, s. 66). Som framgår gäller bestämmelsen inte bara för domstolar och förvaltningsmyndigheter utan även för andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen. Utformningen av bestämmelsen i denna del innebär att den även gäller för regeringen när den uppträder som högsta myndighet inom förvaltningsorganisationen (prop. 1975/76:209 s. 138).

Konstitutionsutskottet har framhållit att 1 kap. 9 § regeringsformen innebär att domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska iakttä bl.a. saktlighet samt att bestämmelsen även gäller för regeringen när den uppträder som högsta myndighet inom förvaltningsorganisationen (bet. 2016/17:KU20 s. 332). 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. Eftersom endast en del av regeringens verksamhet omfattas av saktlighetskravet i regeringsformen kan bestämmelsen

inte tillämpas generellt i förhållande till statsråds uttalanden i olika sammanhang.

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har i flera ärenden granskat statsråds uttalanden i olika sammanhang. Ofta har det rört sig om uppgifter som har lämnats vid kontakter mellan regeringen och dess myndigheter. Ibland har granskningen kommit in på frågor som rör instruktionsförbudet gentemot domstolar, förvaltningsmyndigheter och Riksbanken eller avsett uppgifter som statsråd har lämnat i anslutning till regeringsbeslut (se t.ex. bet. 1999/2000:KU20 s. 119 f., bet. 2003/04:KU20 s. 189 f., bet. 2004/05:KU20 s. 196 f., bet. 2005/06:KU20 s. 156 f. och bet. 2007/08:KU20 s. 163 f.).

Utskottet granskade under våren 2017 statsministerns uttalanden om ett politiskt parti (bet. 2016/17:KU20 s. 324 f.). Utskottet konstaterade i ställningstagandet att statsråd, i likhet med alla andra medborgare, har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang men att statsråd kan behöva ta särskild hänsyn. En självklar utgångspunkt i dessa sammanhang är att uttalandena ska vara korrekta. Detta utesluter naturligtvis inte att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat och polemiskt.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 3 februari 2022 en svarspromemoria som upprättats inom Socialdepartementet (bilaga A4.5.2).

I svaret ges en kommentar till hur Lena Hallengrens uttalande från den 24 februari 2021 förhöll sig till regeringens kommunikation t.o.m. hösten 2020 i fråga om munskydd. I svaret anförs att statsrådet Hallengren vid flera tillfällen framhållit att frågan om munskydd inte var en politisk fråga. Bedömningen av vilka smittskyddsåtgärder som är mest lämpade för att minska smittspridningen bör göras av Folkhälsomyndigheten, som är regeringens expertmyndighet. Statsrådet Hallengrens avsikt med uttalandet den 24 februari 2021 var att tydliggöra att det aldrig varit någon tvekan om att munskydd, liksom annan skyddsutrustning, ska användas i vården och omsorgen. Statsrådet hade också för avsikt att betona vad Folkhälsomyndigheten hade sagt om vikten av att hålla avstånd men att detta, i de fall det inte är fullt möjligt, kan behöva kompletteras med andra skyddsåtgärder såsom munskydd.

Utfrågning med socialminister Lena Hallengren

Utskottet genomförde den 8 april 2022 en utfrågning med socialminister Lena Hallengren (bilaga B5). Lena Hallengren anförde bl.a. följande.

Under pandemin har Folkhälsomyndigheten haft en central roll i egenskap av den myndighet som är ansvarig för smittskydd. Myndigheten ska ta initiativ till åtgärder som skyddar befolkningen mot smittsamma sjukdomar. Det är ett

ansvar som myndigheten har både under normala förhållanden och i kris – detta kallas som bekant ansvarsprincipen.

Givet detta är det, enligt Lena Hallengren, inte regeringen utan Folkhälsomyndigheten som bedömer vilka smittskyddsåtgärder som är bäst lämpade för att minska smittspridningen. Det gäller också i frågan om munskydd. Lena Hallengren anför att hon inte har gjort någon annan bedömning än myndigheten. Det som citatet i anmälan syftar till att tydliggöra är att det aldrig har funnits någon tvekan om att munskydd och annan skyddsutrustning ska användas i vården och omsorgen samt att man ska följa de råd och rekommendationer som Folkhälsomyndigheten tar fram.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har i tidigare granskningar uttalat att statsråd, i likhet med alla andra medborgare, har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men att de kan behöva ta särskilda hänsyn. Vidare har utskottet konstaterat att det är en självklarhet att statsråds uttalanden ska vara korrekta.

När det gäller den aktuella granskningen uttalade Lena Hallengren i februari 2021 att regeringen och Folkhälsomyndigheten sedan pandemin började hade sagt att munskydd ska användas. I uttalandet togs även upp munskydd som skyddsutrustning i bl.a. vården och omsorgen samt kollektivtrafiken. Under utfrågningen klargjorde Lena Hallengren att uttalandet syftade på att munskydd och annan skyddsutrustning ska användas i vården och omsorgen. Krav på att använda munskydd rekommenderades inte i alla situationer av Folkhälsomyndigheten under pandemins inledning (den 30 mars–25 juni 2020) utan visir kunde då bedömas utgöra tillräckligt skydd. Lena Hallengrens uttalande gav därför inte en fullt ut rättvisande bild av de rekommendationer som tagits fram av Folkhälsomyndigheten i fråga om munskydd som skyddsutrustning i vården och omsorgen under den inledande fasen av pandemin.

Granskningen ger i övrigt inte anledning till något uttalande från utskottets sida.

4.6 Kontakter med SGU inför publicering av konsekvensanalys

Ärendet

Anmälningar

I två anmälningar till konstitutionsutskottet (dnr 2637-2020/21 och 2639-2020/21), *bilaga A4.6.1–2*, begärs det att utskottet ska granska dåvarande näringsministern Ibrahim Baylans hantering av en rapport som Regeringskansliet beställt av Sveriges geologiska undersökning (SGU). SGU:s rapport

behandlar enligt anmälarna konsekvenserna av att Mark- och miljööverdomstolen den 6 juli 2021 avvisade Cementas ansökan om fortsatt och utökad kalkbrytning för cement vid Slite på Gotland.

I anmälningarna anför det bl.a. att rapporten, som överlämnades till regeringen den 20 augusti 2021, bekräftar bilden att ett stopp för kalkbrytningen i Slite skulle ge allvarliga konsekvenser. Trots det offentliggjorde inte SGU rapporten. Mejlväxlingar mellan SGU och Boverket respektive mellan SGU och Näringsdepartementet som Svenska Dagbladet har publicerat ger en bild av att planerade kommunikationsaktiviteter ändrades från SGU:s sida efter önskemål från Näringsdepartementets sida, bl.a. när det gällde distribution av pressmeddelande kopplat till rapporten.

Anmälarna anför att konstitutionsutskottet bör granska om myndigheternas oberoende och förvaltningens självständighet har trätts förnär genom regeringens och näringsministerns hantering av ärendet.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Näringsdepartementet, *bilaga A4.6.3*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Tillståndsprocessen m.m.

Cementa AB (Cementa) meddelades i deldom den 1 oktober 2010 av Nacka tingsrätt, miljödomstolen (mål nr M 2334-09) ett tillstånd som medgav brytning av kalksten i två täkter i Slite på Gotland. Domen innebar även att Cementa fick tillstånd till vattenverksamhet som bl.a. innebar att genom bortledning av uppkommande yt- och grundvatten avsänka grundvattennivån i täkterna. Tillståndet gällde till den 31 oktober 2021.

Cementa ansökte i slutet av december 2017 om tillstånd till fortsatt och utökad täktverksamhet. Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen, lämnade bolaget tillstånd till fortsatt och utökad täktverksamhet den 17 januari 2020 (mål nr M 7575-17). Naturvårdsverket, Länsstyrelsen i Gotlands län, Gotlands Botaniska Förening, Naturskyddsföreningen Gotland, Föreningen Skydda skogen, Urbergsgruppen m.fl. överklagade Nacka tingsrätts dom. Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen, avvisade i beslut den 6 juli 2021 Cementas tillståndsansökan (mål nr M 1579-20). Domstolen undanröjde i samma beslut Nacka tingsrätts dom i de delar som innebar att bolaget fick tillstånd. Cementa överklagade Mark- och miljööverdomstolens beslut till Högsta domstolen. Högsta domstolen beslutade den 25 augusti 2021 att inte meddela prövningstillstånd i målet (mål nr T 4746-21), vilket medförde att Mark- och miljööverdomstolens beslut stod fast.

Regeringskansliet mottog i juli 2021 en skrivelse från Cementa och en gemensam skrivelse från ett antal branschorganisationer och fackförbund.

Skrivelserna innehåller redogörelser för de konsekvenser som avsändarna bedömde skulle bli en följd om cementproduktionen i Slite skulle upphöra den 1 november 2021. Regeringen beställde och mottog även en analys och konsekvensbedömning av den uppkomna situationen av Ramboll Management Consulting (Ramboll). Ramboll redovisade uppdraget i en delrapport som överlämnades till Näringsdepartementet den 4 augusti 2021 och en slutrapport som överlämnades till samma departement den 12 augusti 2021.

Näringsdepartementet inhämtade vidare information från Sveriges geologiska undersökning (SGU) som i underlaget Konsekvensanalys av utebliven cementproduktion i Slite, *bilaga A4.6.4*, redogör för de konsekvenser som hade kunnat uppstå om kalkbrytningen i Slite upphört den 1 november 2021. Underlaget överlämnades till Näringsdepartementet den 20 augusti 2021. Som bilaga till SGU:s underlag redovisade även Boverket de konsekvenser som ett upphörande av cementproduktion i Slite skulle kunna ha på svenskt husbyggande och på svensk arbetsmarknad (Underlag till SGU med anledning av det avvisade täktillståndet för kalkbrytning i Slite), *bilaga A4.6.5*.

Den 30 augusti 2021 remitterade regeringen promemorian Regeringsprövning av kalkstenstäcker i vissa fall (M2021/01600) och den 21 september 2021 beslutade regeringen proposition 2021/22:15 Regeringsprövning av kalkstenstäcker i undantagsfall. I såväl promemorian som propositionen hänvisas till de konsekvensanalyser som genomförts av Ramboll och SGU. I propositionen lämnade regeringen lagförslag som syftar till att skapa en möjlighet att få till stånd en regeringsprövning av en ansökan om tidsbegränsat tillstånd att bedriva en verksamhet som avser täkt av kalksten och drift av därmed sammanhängande anläggningar och anordningar. Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen (bet. 2021/22: MJU7, rskr. 2021/22:4). De tillfälliga lagändringarna trädde i kraft 15 oktober 2021 och slutade att gälla den 1 januari 2022.

Den 21 september 2021 lämnade Cementa in en ansökan till regeringen om tillstånd till täktverksamhet i Slite på Gotland. Den 18 november 2021 beslutade regeringen att ge Cementa tillstånd till fortsatt täktverksamhet vid täkterna i Slite på Gotland. Tillståndet gäller t.o.m. den 31 december 2022.

Den 7 december 2021 mottog Högsta förvaltningsdomstolen en begäran om rättsprövning av regeringens beslut den 18 november 2021. Den 15 februari 2022 avslog domstolen ett yrkande om inhibition, dvs. en begäran att regeringens beslut inte ska gälla i avvaktan på att målet avgörs slutligt. Målet är ännu inte avgjort.

Uppgifter som publicerats i Svenska Dagbladet

På Svenska Dagbladets ledarsida publicerades den 2 september 2021 en artikel med rubriken Den okända rapporten om cementkrisen. I artikeln anförs bl.a. följande om SGU:s underlag.

Den beställda konsekvensanalysen lämnades in till Näringsdepartementet för snart två veckor sedan, den 20 augusti. Den har i skrivande stund, till skillnad från Rambölls rapport, inte publicerats, kommunicerats eller kommenterats av regeringen.

Inte heller av SGU. Enligt källor på SGU för att man ”velat ha arbetsro”. Andra menar att det funnits önskemål från Näringsdepartementet att ”samordna kommunikationen”. Även Boverket, som på SGU:s uppdrag gjort en delanalys av konsekvenserna för husbyggande och svensk arbetsmarknad, har avstått från att publicera rapporten.

Även om delar av rapportens innehåll refereras i en snabbremitterad regeringsPM om förändringar i miljölagstiftningen med anledning av cementkrisen, är det fullt begripligt om Socialdemokraterna och Miljöpartiet inte önskar att SGU:s skrivelse får mer publicitet än nödvändigt.

I rapporten konstaterar SGU att det är helt orealistiskt att ersätta den gotländska kalken med sten från andra täkter i Sverige.

Ytterligare publiceringar i Svenska Dagbladet skedde bl.a.

- den 4 september 2021, Efter kritiken: Baylan nekar mörkläggnings
- den 14 september 2021, Ibrahim Baylan KU-anmäls av L – är inte nöjda med svaren
- den 23 september 2021, De 48 timmarna då planen för beställningen ändrades helt.

Av rapporteringen framgår bl.a. att Svenska Dagbladet har tagit del av mejlkorrespondens mellan företrädare för SGU och Boverket, respektive mellan SGU och Näringsdepartementet. Av mejlkorrespondensen framgår att SGU initialt planerade att publicera en nyhet/pressmeddelande om underlaget och att myndigheten kontaktat såväl Boverket som Näringsdepartementet i syfte att koordinera kommunikationen. I efterföljande mejl från SGU till Boverket framgår emellertid att myndigheten ändrat sig och att någon kommunikation om underlaget inte skulle äga rum.

SGU:s ställföreträdande generaldirektör har uppgett till Svenska Dagbladet att det var önskemål från Näringsdepartementet som låg till grund för hans beslut att inte publicera underlaget på myndighetens webbplats.

Av uppgifter som företrädare för Näringsdepartementet har lämnat till Svenska Dagbladet framgår att underlaget var en tjänstemannabeställning som ingick i ett pågående ärende att tillfälligt ändra miljöbalken, och att den typen av underlag inte brukar kommuniceras. När det gäller de kontakter som förevarit med SGU har företrädare för Näringsdepartementet uppgett bl.a. följande till Svenska Dagbladet:

- SGU ställde en fråga om att samordna kommunikation. Sådana här beställningar skickar vi ofta till myndigheter och i många fall är de helt ointressanta mediamässigt. Det gällde en beställning och inte ett regeringsuppdrag, vilket gjorde att vi inte såg ett behov av att kommunicera, säger Luis Barturén.

Inte heller Lotta Lewin-Pihlblad anser att det framfördes ett önskemål om att hålla på publicering.

- Mitt syfte med samtalet med kommunikationschefen var att förklara att när det gäller underhandsbeställningar så brukar regeringskansliet inte kommunicera. Beslutet om myndighetens kommunikation ligger på

myndigheten själv. Jag kan inte uttala mig vidare om hur de har tolkat det, säger Lotta Lewin-Pihlblad.

Gällande ordning

Regeringens styrning av förvaltningen

Enligt 1 kap. 6 § regeringsformen styr regeringen riket och är ansvarig inför riksdagen. De statliga förvaltningsmyndigheterna lyder enligt 12 kap. 1 § regeringsformen med några undantag under regeringen. I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet. Detta sker bl.a. genom förordningar med myndighetsinstruktioner och regleringsbrev.

Konstitutionsutskottet har vidare i ett flertal tidigare granskningar påpekat att det i en fungerande statsapparat finns ett behov av informella kontakter mellan förvaltningsmyndigheter och Regeringskansliet samt att regeringens styrande funktion förutsätter att regeringen följer myndigheternas verksamhet och vid behov ser till att vidta de åtgärder som är nödvändiga från ett styrningsperspektiv. Utskottet har i sammanhanget också framhållit att det är väsentligt att informella kontakter inte går utöver den formella ramen för myndigheternas verksamhet och att dessa kontakter är mer inriktade på information än styrning samt att dokumentation av kontakter är en nödvändig förutsättning för en efterföljande kontroll (se t.ex. bet. 2012/13:KU10 s. 80 f., bet. 2015/16:KU10 s. 84 f. och bet. 2016/17:KU10 s. 104 f.).

I 12 kap. 2 § regeringsformen finns en bestämmelse om förvaltningens självständighet. Den grundlagsreglerade självständigheten är begränsad till ärenden som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag. I dessa fall finns ett förbud för bl.a. regeringen att bestämma hur en förvaltningsmyndighet ska besluta i ett särskilt fall.

I förarbetena till regeringsformen, i en beskrivning av vad som då var gällande rätt, anförs att förvaltningsmyndigheter kan sägas vara självständiga även när det inte är fråga om ärenden som rör myndighetsutövning eller tillämpningen av lag men där myndigheten utövar en särskild sakkunskap (prop. 1973:90 s. 393).

Saklighetskravet

Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör förvaltningsuppgifter ska enligt 1 kap. 9 § regeringsformen i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Bestämmelsen innebär att förvaltningsorganen i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem som de är satta att tillgodose och inte ta hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas i ett ärende.

Myndighetsförordningen

Av 6 § tredje stycket myndighetsförordningen (2007:515) framgår att en myndighet ska tillhandahålla information om myndighetens verksamhet och följa sådana förhållanden utanför myndigheten som har betydelse för verksamheten.

Tidigare granskning

Vissa uttalanden av utskottet med anledning av granskningar av regeringens ansvar för och styrning av förvaltningen nämns ovan. Här kan också nämnas två ytterligare granskningar.

Våren 2005 granskade utskottet om ett uttalande av den dåvarande skolministern påverkat Skolverket att dra tillbaka en rapport (bet. 2004/05:KU20 s. 204 f.). Utbildnings- och kulturdepartementet uppgav som svar på utskottets frågor bl.a. att departementet några dagar före rapportens planerade publicering fått viss muntlig underhandsinformation av tjänstemän vid Skolverket. I departementet gjorde man därefter bedömningen att rapportens slutsatser på grund av ett antal metodfel kunde anses vara mindre tillförlitliga. Skolverkets generaldirektör ska i kontakter med departementet ha anfört att han inte stod bakom alla rapportens slutsatser. Skolministern fällde under en intervju i SVT kommentarer med innebörden att Skolverket inte borde släppa rapporten. Rapporten drogs tillbaka senare samma dag, enligt Skolverket för att den innehöll allvarliga metodfel och var att anse som ofärdigt arbetsmaterial. Utskottet hänvisade med anledning av granskningen till behovet av försiktighet när det gäller statsråds uttalanden, så att inte uttalanden kommer i konflikt med myndigheternas självständighet eller riskerar att uppfattas som direktiv till myndigheten, vilka i så fall ska beslutas av regeringen som kollektiv.

Våren 2009 granskade utskottet den dåvarande utbildningsministerns uppdrag till Skolverket att genomföra en ny sammanställning av statistik. I en anmälan till utskottet hade det gjorts gällande att uppdraget lämnats efter det att det framkommit att Skolverkets redan genomförda analyser av tillgänglig statistik inte sammanfallit med utbildningsministerns och att han därför hade gett myndigheten i uppdrag att göra om arbetet. Som svar på utskottets frågor anförde Utbildningsdepartementet att man hade funnit ett behov av ett uppdrag till Skolverket att sammanställa, analysera och bedöma kunskapsutvecklingen i grundskolan och att det var lämpligt att utforma uppdraget på det sätt som skett. Granskningen gav inte anledning till något uttalande från utskottets sida (bet. 2008/09:KU20 s. 295 f.).

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på vissa frågor. Utskottet fick den 18 januari 2022 en svarspromemoria jämte bilagor som är upprättad inom Näringsdepartementet (bilaga A4.6.3). Av promemorian framgår i huvudsak följande.

Den 8 juli 2021 lämnade SGU till Näringsdepartementet ett underlag om möjliga konsekvenser av att Cementas ansökan om fortsatt täktverksamhet i Slite hade avvisats av Mark- och miljööverdomstolen. Näringsdepartementet bad den 16 juli 2021 SGU att inkomma med en komplettering av underlaget.

Den 18 augusti 2021 hade tjänstemän från Näringsdepartementet ett möte med bl.a. ställföreträdande generaldirektören för SGU. Vid mötet uppgav SGU att myndigheten planerade ett pressmeddelande i samband med att underlaget överlämnades. Näringsdepartementet upplyste om att departementet för egen del inte hade för avsikt att kommunicera om underlaget och konstaterade att SGU själv avgör om och i så fall hur myndigheten ska kommunicera.

Efter mötet mottog Näringsdepartementet ett e-postmeddelande från den pressansvarige vid SGU. Meddelandet innehöll bl.a. en fråga om Näringsdepartementet hade några egna planer för kommunikation om underlaget. Näringsdepartementet kontaktade den ställföreträdande generaldirektören för SGU den 19 augusti 2021 och upprepade vad departementet förmedlat vid det möte som hölls dagen innan. SGU återkopplade att myndigheten inte längre avsåg att publicera något pressmeddelande, utan i stället hade för avsikt att publicera underlaget på myndighetens webbplats. Näringsdepartementet framförde inga synpunkter på detta.

För att kunna förbereda svar på eventuella frågor om underlaget och bedöma om det fanns behov av kompletteringar, framförde Näringsdepartementet senare under den 19 augusti 2021 ett önskemål till SGU om att få ta del av underlaget före publiceringen. Näringsdepartementet framhöll dock att det var upp till myndigheten att avgöra hur den ville gå vidare med publiceringen.

Ibrahim Baylan har löpande hållit sig informerad om de åtgärder som vidtagits med anledning av den situation som uppstod till följd av att Cementas ansökan avvisades. Inom ramen för detta kan det ha nämnts för Ibrahim Baylan att tjänstemännen i Näringsdepartementet bett SGU om en komplettering av det underlag som myndigheten lämnat till departementet. Ibrahim Baylan har dock inte haft någon kännedom om de samtal som förts angående kommunikering och publicering av det aktuella underlaget förrän dessa uppmärksammades i medierna.

Utskottets ställningstagande

Enligt myndighetsförordningen ska myndigheterna tillhandahålla information om sin verksamhet. Varje myndighet avgör hur denna uppgift utförs, t.ex. om det finns skäl att aktivt informera om ett visst beslut eller en viss rapport som tagits fram inom myndigheten.

Av e-post och de tjänsteanteckningar som har upprättats inom Regeringskansliet med anledning av kontakterna som förevarit med SGU framgår inte annat än att myndigheten har hört sig för om Regeringskansliets

planer för kommunikation av SGU:s underlag samt efterfrågat koordinering i denna fråga.

Utskottet vill i detta sammanhang framhålla att syftet med kontakter av detta slag aldrig kan vara att styra över myndigheternas informationsverksamhet.

Granskningen ger inte anledning till något uttalande från utskottets sida.

4.7 Utrikeshandelsministerns uttalanden efter att en tillståndsansökan avvisats av en domstol

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 815-2021/22), *bilaga A4.7.1*, begärs det att utskottet ska granska utrikeshandelsminister Anna Hallbergs uttalanden gällande Mark- och miljööverdomstolens beslut att avvisa Cementa AB:s ansökan om att bryta kalk på Gotland.

Anmälaren anför att Mark- och miljööverdomstolen i sitt beslut den 6 juli 2021 skrev att ”miljökonsekvensbeskrivningen även med gjorda kompletteringar är behäftad med så väsentliga brister att den inte kan utgöra grund för ett ställningstagande till verksamhetens inverkan på miljön”.

Enligt anmälaren kommenterade utrikeshandelsminister Anna Hallberg situationen på en pressträff den 29 juli 2021. Hon fick frågan om det var regeringens, Cementas eller någon annans ansvar att situationen hade uppstått. Anna Hallberg menade då att ”ord står mot ord”, i frågan om huruvida underlagen som Cementa hade med i sin miljökonsekvensbeskrivning var kompletta eller inte.

Anmälaren hänvisar till 11 kap. 3 § regeringsformen där det stadgas 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. Anmälaren anför vidare att statsrådet Anna Hallbergs påstående att ”ord står mot ord” innebär att statsrådet de facto tar ställning emot domstolen och underminerar dess ställning. Ord står inte mot ord, domstolen har beslutat om vad som gäller.

Mot den bakgrunden vill anmälaren att konstitutionsutskottet granskar statsrådet Anna Hallbergs uttalanden gällande Mark- och miljööverdomstolens beslut.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Utrikesdepartementet, *bilaga A4.7.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Cementa AB (Cementa) meddelades i deldom den 1 oktober 2010 av Nacka tingsrätt, miljödomstolen (mål nr M 2334-09) ett tillstånd som medgav brytning av kalksten i två täkter i Slite på Gotland. Domen innebar även att Cementa fick tillstånd till vattenverksamhet som bl.a. innebar att genom bortledning av uppkommande yt- och grundvatten avsänka grundvattennivån i täkterna. Tillståndet gällde till den 31 oktober 2021.

Cementa ansökte i slutet av december 2017 om tillstånd till fortsatt och utökad täktverksamhet. Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen, lämnade bolaget tillstånd till fortsatt och utökad täktverksamhet den 17 januari 2020 (mål nr M 7575-17). Naturvårdsverket, Länsstyrelsen i Gotlands län, Gotlands Botaniska Förening, Naturskyddsföreningen Gotland, Föreningen Skydda skogen, Urberggruppen m.fl. överklagade Nacka tingsrätts dom. Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen, avvisade i beslut den 6 juli 2021 Cementas tillståndsansökan (mål nr M 1579-20). Domstolen undanröjde i samma beslut Nacka tingsrätts dom i de delar som innebar att bolaget fick tillstånd. Den övergripande slutsats som låg till grund för avvisningsbeslutet formulerades på följande sätt av domstolen (domen s. 41):

Mot bakgrund av de ovan redovisade bedömningarna anser Mark- och miljööverdomstolen att miljökonsekvensbeskrivningen även med gjorda kompletteringar är behäftad med så väsentliga brister att den inte kan utgöra grund för ett ställningstagande till verksamhetens inverkan på miljön. Mark- och miljööverdomstolen gör därför bedömningen att det föreligger ett processhinder för prövning av Cementas ansökan om tillstånd. Vid dessa bedömningar ska mark- och miljödomstolens dom undanröjas, utom såvitt avser prövningsavgift och rättegångskostnader, och Cementas tillståndsansökan avvisas.

Cementa överklagade Mark- och miljööverdomstolens beslut till Högsta domstolen. Högsta domstolen beslutade den 25 augusti 2021 att inte meddela prövningstillstånd i målet (mål nr T 4746-21), vilket medförde att Mark- och miljööverdomstolens beslut stod fast.

Uttalanden vid regeringens pressträff den 29 juli 2021

Den 29 juli 2021 höll regeringen en pressträff där bl.a. utrikeshandelsminister Anna Hallberg medverkade. Av en TT-artikel, som bl.a. publicerades i Svenska Dagbladet den 30 juli 2021 med rubriken Utrikeshandelsministern om Cementa: ”Det pågår ett intensivt arbete i frågan”, framgår att Anna Hallberg ska ha uttalat följande med anledning av Mark- och miljööverdomstolens beslut att avvisa Cementas tillståndsansökan:

– Det är klart att vi behöver cement i Sverige för att bygga vägar och bostäder. Det här är en väldigt viktig fråga för Sverige, samtidigt som jag som enskilt statsråd eller någon annan i regeringen inte kan gå in och kommentera en rättsprocess. Men frågan är central för regeringen.

Vems är ansvaret för att det har blivit så här? Är det regeringens, Cementas eller någon annans ansvar?

– Nu ska vi inte peka finger, nu måste vi hitta lösningar, säger Anna Hallberg.

Hon hävdar att ”ord står mot ord” i frågan huruvida underlagen som Cementa hade med i sin miljökonsekvensbeskrivning var kompletta eller inte.

Gällande ordning

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.

Genom bestämmelsen i 11 kap. 3 § regeringsformen slås det fast att domstolarna i sitt dömande endast ska styras av rättsregler och inte får påverkas av myndigheter eller andra organ genom anvisningar eller motsvarande (Eka, m.fl., Regeringsformen – med kommentarer, 2:a upplagan, s. 548). I förarbetena till bestämmelsen anges att den kanske viktigaste garantin för att domstolarna ska fullgöra sina uppgifter på ett för den enskildes rättstrygghet tillfredsställande sätt ligger i att domstolarna i grundlag tillförsäkras självständighet (SOU 1972:15 s. 196).

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har flera gånger granskat statsråds uttalanden i olika sammanhang. Ofta har det rört sig om uppgifter som har lämnats vid kontakter mellan regeringen och dess myndigheter. Ibland har granskningen kommit in på frågor som rör instruktionsförbudet gentemot domstolar, förvaltningsmyndigheter och Riksbanken eller avsett uppgifter som statsråd har lämnat i anslutning till regeringsbeslut (se t.ex. bet. 1999/2000:KU20 s. 119 f., bet. 2003/04:KU20 s. 189 f., bet. 2004/05:KU20 s. 196 f., bet. 2005/06:KU20 s. 156 f. och bet. 2007/08:KU20 s. 163 f.).

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 11 kap. 3 § regeringsformen (se bl.a. bet. 1993/94:KU30 s. 61 f., 2009/10:KU20 s. 150 f. och 2015/16:KU20 s. 356 f.).

Våren 2016 granskade utskottet vissa uttalanden som dåvarande inrikesministern Anders Ygeman hade gjort om fällande domar gällande

terroristbrott (bet. 2015/16:KU20 s. 363 f.). Anders Ygeman uttalade bl.a. att straffet sett till bevisningen och brottets allvar inte var orimligt. Domarna hade inte vunnit laga kraft vid den tidpunkt då uttalandena gjordes. Utskottet konstaterade att frågor om terrorism var aktuella i debatten vid tiden för uttalandena och noterade även att en politisk överenskommelse nyligen hade ingåtts kring åtgärder mot terrorism. Det fanns därför enligt utskottet ett visst medieintresse av att inrikesministern skulle kommentera domarna. Mot detta skulle enligt utskottet vägas att statsråd bör visa största möjliga återhållsamhet med att uttala sig om rättsavgöranden i enskilda fall eller att göra uttalanden som kan uppfattas på detta sätt.

Några av uttalandena i granskningen var enligt utskottets mening sådana som utgår från ett enskilt fall men där slutsatsen hade getts en allmän innebörd. Det gällde bl.a. de uttalanden där Anders Ygeman gav uttryck för tillfredsställelse med att befintlig lagstiftning fungerade. Inrikesministerns uttalanden om bevisningen i det aktuella fallet m.m. innebar däremot att han uttalat sig på ett sätt som tar sikte på den värdering som gjorts av domstolen och som låg till grund för de aktuella domarna. Uttalandena kom därmed enligt utskottets mening i konflikt med syftet i 11 kap. 3 § regeringsformen. Utskottet framhöll även att Anders Ygeman kunde ha avstått från att yttra sig om det enskilda fallet eller i vart fall borde ha uttalat sig med större försiktighet.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 3 februari 2022 en svarspromemoria framtagen inom Utrikesdepartementet (bilaga A4.7.2). Av promemorian framgår i huvudsak följande.

Det stämmer att Anna Hallberg vid regeringens pressträff uttalat att ”ord står emot ord”. Vidare klargjorde Anna Hallberg vid pressträffen att hon som statsråd var förhindrad att kommentera den aktuella rättsprocessen. Det fanns alltså ingen avsikt från hennes sida att ifrågasätta Mark- och miljööverdomstolens bedömning. Anna Hallbergs uttalande var enbart en referens till den allmänna samhällsdebatt som fördes i frågan.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har vid flera tillfällen framhållit att domstolarnas självständighet är en grundbult i en rättsstat och att statsråd därför bör 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 nämligen i vissa fall ändå framstå som stridande mot syftet i 11 kap. 3 § regeringsformen.

I det nu aktuella fallet har Anna Hallbergs uttalande att ”ord står emot ord” kunnat uppfattas som en värdering av den bevisning som Mark- och miljööverdomstolen hade lagt till grund för sitt avgörande. Ett sådant uttalande kommer enligt utskottet i konflikt med 11 kap. 3 § regeringsformen. Av

betydelse i sammanhanget är även att domstolens beslut inte hade vunnit laga kraft vid tidpunkten för uttalandet.

I övrigt ger granskningen inte anledning till något uttalande av utskottet.

4.8 Miljöministerns uttalande om hur SVT genomfört en intervju

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1102-2021/22), *bilaga A4.8.1*, begärs det att utskottet ska granska ett uttalande som miljöminister Annika Strandhäll gjort på Twitter.

Annika Strandhäll har enligt anmälaren uttalat sig om lämpligheten av vissa frågor, som påstås ha ställts till journalisten Magda Gad i samband med en intervju i SVT, genom att den 5 december 2021 på Twitter publicera kommentaren ”så oerhört illa”. Anmälaren anför att Annika Strandhäll genom tweeten valde att ta ställning mot en enskild SVT-journalist genom att ifrågasätta lämpligheten i att ställa vissa frågor i en intervju, trots att det inte var klarlagt att frågorna faktiskt hade ställts.

Enligt anmälaren kan Annika Strandhälls agerande ifrågasättas utifrån konstitutionsutskottets praxis om public service-företagens oberoende. Att ha synpunkter på en intervju i SVT, såsom Strandhäll gav uttryck för på Twitter, och på så sätt ta ställning mot en journalist, riskerar enligt anmälaren att påverka SVT:s journalistiska integritet och kan uppfattas som en påtryckning från det allmännas sida. Att SVT själva har rätt att utforma innehållet och upprätthålla sin redaktionella självständighet är enligt anmälaren en viktig del av medieföretagens oberoende.

Mot denna bakgrund begär anmälaren att utskottet ska granska hur Annika Strandhälls uttalande förhåller sig till SVT:s självständighet och integritet.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Miljödepartementet, *bilaga A4.8.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Den 3 december 2021 publicerade Sveriges Television AB (SVT) ett avsnitt av programmet *Min sanning* där journalisten Magda Gad blev intervjuad av programledaren Anna Hedenmo. Med anledning av intervjun publicerade Magda Gad den 5 december 2021 bl.a. följande kommentar på Twitter.

Anna Hedenmo frågade mig också hur jag definierar mig sexuellt. Som tur var har någon klokare människa på @svt klippt bort den frågan. Men att den ställdes borde leda till en intern diskussion inom SVT om vad som görs med skattebetalarnas pengar.

Som svar på Magda Gads meddelande publicerade Annika Strandhäll samma dag följande kommentar på Twitter.

Så oerhört illa.

I en TT-artikel den 6 december 2021 med rubriken Strandhäll ångerfull: Ska ha armlängds avstånd, kommenterade Annika Strandhäll sitt Twitter-meddelande på följande sätt.

Ibland går det snabbt på sociala medier och den här gången reagerade jag för hastigt. Min inställning är att statsråd ska ha armlängds avstånd från public service och undvika att ha synpunkter på vilka frågor journalister ställer. Det kommer jag ha med mig i framtiden.

Av efterföljande medierapportering har det framkommit att SVT och Magda Gad har olika syn på innebörden av de frågor som ställts i de delar av intervjun som inte publicerades i tv-programmet.

Gällande ordning

Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) reglerar skyddet för yttrandefrihet i ljudradio, tv och vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar. 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.

Av 3 kap. 1 § första stycket YGL följer att varje fysisk och juridisk person har rätt att sända program genom tråd. Rätten att sända program på annat sätt än genom tråd får enligt 3 kap. 3 § 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 3 kap. 6 § YGL avgör den som sänder program 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 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 public service-avgift enligt lagen (2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst. 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 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.

Nu gällande sändningstillstånd för SVT trädde i kraft den 1 januari 2020 och gäller t.o.m. den 31 december 2025. 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.

Sedan den 1 januari 2020 framgår de krav som regeringen ställer på hur public service-företagen får använda sina medel i de s.k. medelsvillkoren, vilka gäller för hela tillståndsperioden. Innan dess fanns det årliga anslagsvillkor. Till skillnad från sändningstillståndet, som enbart gäller marknätet, reglerar medelsvillkoren public service-företagens hela verksamhet.

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. 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. 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 företagets uppdrag, borde iakta en hög grad av försiktighet så att det inte uppstår risk för att företagets självständighet och oberoende rubbas eller deras granskande uppgift påverkas.

Våren 2017 granskade konstitutionsutskottet hur ett uttalande av ministern för högre utbildning och forskning, statsrådet Helene Hellmark Knutsson, förhöll sig till den redaktionella självständigheten (bet. 2016/17:KU20 s. 339 f.). Statsrådet hade i en intervju i Sveriges Radio kommenterat påståenden om att SVT i en dramaserie om den kvinnliga rösträttsrörelsen under tidigt 1900-tal felaktigt låtit bli att namnge framför allt två kvinnliga forskare vars forskning påstods ligga till grund för produktionen. Enligt statsrådet hade det varit rimligt att SVT namngett de forskare som man använt sig av för programmet, också för att möjliggöra för tittaren att se vad som är

kunskapsbelagt och faktabelagt utifrån forskare. I sitt ställningstagande påminde utskottet om sina tidigare uttalanden om statsråds relationer med public service-företagen och framhöll att statsråd alltid bör överväga eventuella tryck- och yttrandefrihetsrättsliga aspekter innan de uttalar sig offentligt om publicistiska beslut av t.ex. SVT. Granskningen gav inte i övrigt anledning till något uttalande av utskottet.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 8 mars 2022 en svarspromemoria framtagen inom Miljödepartementet (bilaga A4.8.2). Av promemorian framgår i huvudsak följande.

Statsrådet Annika Strandhälls uttalande på Twitter var en spontan reaktion på Magda Gads uppgift om hur hon hade uppfattat intervjun i SVT:s program *Min sanning*. Annika Strandhälls avsikt var inte att försöka påverka SVT:s redaktionella arbete.

Annika Strandhäll gjorde kort efter publiceringen på Twitter bedömningen att det fanns anledning att justera uttalandet vilket hon också gjorde i en TT-artikel dagen efter publiceringen. I artikeln framhöll Annika Strandhäll bl.a. att hennes inställning var att statsråd ska ha armlängds avstånd till public service.

Utskottets ställningstagande

Som utskottet har uttalat i tidigare granskningar bör statsråd, 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 företagens självständighet och oberoende kan ifrågasättas eller deras granskande uppgift påverkas. Vidare bör statsråd alltid överväga eventuella tryck- och yttrandefrihetsrättsliga aspekter innan de uttalar sig offentligt om publicistiska beslut av t.ex. SVT.

Utskottet noterar att Annika Strandhäll i efterhand anfört att hon agerade förhastat och att hennes inställning är att statsråd ska hålla armlängds avstånd till public service. Utskottet vill framhålla vikten av att så sker och att Annika Strandhäll således borde ha undvikit att uttala sig på det sätt hon gjorde. Granskningen ger inte anledning till något ytterligare uttalande av utskottet.

4.9 Energi- och digitaliseringsministerns uttalanden om regeringens agerande inom EU i fråga om att klassa kärnkraften som hållbar

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1002-2021/22), *bilaga A4.9.1*, begärs att utskottet granskar energi- och digitaliseringsminister Khashayar Farmanbars uttalanden om att regeringen och därmed Sverige under lång tid har arbetat för att klassificera kärnkraften som hållbar inom taxonomin.

I anmälan framhålls att EU-nämnden vid flera tillfällen instruerat regeringen att den i EU ska framföra att kärnkraften ska klassas som hållbar, men det har regeringen inte gjort. Anmälaren anför att energi- och digitaliseringsministern den 3 januari 2022 i ett antal uttalanden, bl.a. i SVT och SR, sagt att regeringen under lång tid arbetat för att kärnkraften ska ha sin plats i taxonomin och att den kan klassas som hållbar. Enligt anmälaren står ministerns uttalanden uppenbarligen i motsats till vad som tidigare har framförts av regeringen i dessa frågor.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Infrastrukturdepartementet, *bilaga A4.9.2*.

Utredning i ärendet

Uttalanden i medierna

I Studio Ett i Sveriges Radio den 3 januari 2022 gjorde energi- och digitaliseringsministern följande uttalande med anledning av EU-kommissionens förslag om att klassa kärnkraften som ett hållbart alternativ i klimatomställningen:

Regeringen har under hela det här pågående arbetet drivit att kärnkraften ska ingå i kommissionens definition. Sen exakt hur den är formulerad och hur avgränsningarna är, det håller vi på att bereda och kolla på för att lämna ett besked längre fram.

I Morgonstudion i SVT den 3 januari 2022 svarade energi- och digitaliseringsministern på en fråga om Sverige kommer att rösta ned ett kommande förslag från kommissionen om att klassa kärnkraften som grön.

Ministern uttalade följande:

Vi kommer ju inte att kommentera i dag baserat på läckta dokument. Men jag konstaterar att Sverige har drivit linjen att kärnkraften ska få finnas i taxonomin. Sedan får vi se exakt hur den formuleringen ser ut [...].

Regeringsskifte den 30 november 2021

Den 29 november 2021 godkände riksdagen talmannens förslag att utse Magdalena Andersson till ny statsminister. Den nya regeringen tillträdde den 30 november 2021. Khashayar Farmanbar utsågs till statsråd samma dag.

Gällande ordning

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

Denna s.k. objektivitetsprincip innebär att ett förvaltningsorgan i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem som det är satt att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende (Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt, 27 uppl., 2018, s. 71). Som framgår gäller bestämmelsen inte bara för domstolar och förvaltningsmyndigheter utan även för andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen. Utformningen av bestämmelsen i denna del innebär att den även gäller för regeringen när den uppträder som högsta myndighet inom förvaltningsorganisationen (prop. 1975/76:209 s. 138). Regeringens normgivning omfattas inte av bestämmelsen.

Konstitutionsutskottet har uttalat 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 (bet. 2016/17:KU20 s. 332).

Tidigare granskning

Utskottet har vid ett flertal tillfällen granskat uttalanden av statsråd i olika sammanhang. Utskottet har i dessa granskningar framhållit att ett statsråd i likhet med alla andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men statsråd kan med hänsyn till sin speciella ställning behöva ta särskilda hänsyn. Ett antal granskningar har gällt frågan om huruvida innehållet i uttalanden av statsråd har varit korrekt (se t.ex. bet. 2014/15:KU20 s. 250 f., bet. 2016/17:KU20 s. 324 f. bet. 2017/18:KU20 s. 300 f. samt bet. 2018/19:KU20 s. 201 och 214 f.).

Utskottet har uttalat att en självklar utgångspunkt är att statsråds uttalanden ska vara korrekta. Detta utesluter enligt utskottet inte att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat och polemiskt.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt en redogörelse för hur energi- och digitaliseringsministerns uttalanden i SVT och SR den 3 januari 2022 förhåller sig till regeringens tidigare agerande i den

aktuella frågan. Utskottet önskade även svar på frågan om vilket underlag som låg till grund för ministerns uttalande.

Som svar överlämnades den 10 mars 2022 en promemoria som upprättats inom Infrastrukturdepartementet (bilaga A4.9.2). I svaret hänvisas till att energi- och digitaliseringsministern tillträdde som statsråd vid regeringsskiftet den 30 november 2021 och att hans uttalanden avsåg hur den nuvarande regeringen har agerat i frågan.

I svaret framhålls vidare att företrädare för regeringen vid ett par tillfällen hade uttalat sig om att kärnkraften bör inkluderas i taxonomin. Som exempel nämns att statsrådet själv vid ett möte i rådet för transport, telekommunikation och energi (TTE-rådet) den 2 december 2021 framförde att en betydande andel av riksdagen anser att alla energikällor med låga utsläpp, inklusive kärnkraft, har en viktig roll att spela och att kärnkraftens villkor måste värnas i taxonomin. Vidare anförs att statsministern vid mötet i Europeiska rådet i december 2021 framförde att kärnkraft kommer att fortsätta att spela en viktig roll och att den därför bör inkluderas i taxonomin.

Utskottets ställningstagande

Som utskottet tidigare uttalat är en självklar utgångspunkt att statsråds uttalanden ska vara korrekta. Detta utesluter inte att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat och polemiskt.

I det aktuella ärendet gjordes uttalandena av energi- och digitaliseringsministern som svar på frågor från journalister. Med anledning av ett förslag från EU-kommissionen om att klassa kärnkraften som hållbar sade ministern att regeringen under hela det pågående arbetet drivit att kärnkraften ska ingå i kommissionens definition. Utskottet noterar att regeringen först i slutet av förra året framförde att kärnkraft bör inkluderas i taxonomin, vilket bl.a. framgår av uppteckningar från EU-nämnden. Även om den nuvarande regeringen tillträdde den 30 november 2021 finner utskottet att uttalandet inte kan sägas ge en fullt ut rättvisande bild av regeringens agerande under hela det pågående arbetet kopplat till kommissionens förslag.

Mot denna bakgrund finner utskottet skäl att påminna om att statsråds uttalanden ska vara korrekta.

4.10 Dåvarande energi- och digitaliseringsministerns uttalande om elbrist och elpriser i Skåne

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 598-2021/22), *bilaga A4.10.1*, begärs att utskottet granskar dåvarande energi- och digitaliseringsminister

Anders Ygemans¹ uttalanden om Trelleborgs kommunalråds ansvar för elpriserna i Skåne. I anmälan hänvisas till vad Anders Ygeman anförde den 19 oktober 2021 i debatten efter besvarandet av interpellation 2021/22:24 Konsekvenser för Södra Sveriges elområde. Han anförde bl.a. följande (riksdagens prot. 2021/22:17 anf. 35 och 39):

Samtidigt såg vi i går på SVT:s Aktuellt att Mikael Rubin, kommunalråd i Trelleborg, tycker att besöksnäringen i Trelleborg är viktigare än Skånes elförsörjning och viktigare än möjligheten att bygga ut Trelleborgs hamn. Därför stoppar han vindkraftverk, som enligt programmet skulle motsvara 50–60 procent av Skånes hela elkonsumention.

Då vill jag bara ställa frågan till er två: Delar ni Mikael Rubins åsikt? Tycker ni att det var rätt av Moderaterna i Trelleborg att stoppa elförsörjning motsvarande halva Skånes elproduktion och som väsentligen skulle ha kunnat trycka ned elpriset för Skånes elkonsumenter?

— — —
Samma kommunalråd som oroar sig över elbrist stoppar en marknadsmässig investering som skulle ge Skåne ett otroligt stort tillskott av energi och sänka elpriset för skåningarna.

I anmälan anförs att statsrådets uttalanden är felaktiga. Trelleborgs kommunfullmäktige har enligt anmälan med bred majoritet sagt ja till utbyggnaden av 165 vindkraftverk med en kapacitet på 7,5 terrawatt, men stoppat utbyggnaden av ett mindre vindkraftsprojekt med en kapacitet på 2 terrawatt, på grund av placering för nära kusten. Anmälaren menar också att det är anmärkningsvärt att statsrådet lägger skulden för elpriserna i Skåne på en person och ett parti.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Infrastrukturdepartementet, *bilaga A4.10.2*.

Utredning i ärendet

Uppgifter i massmedierna

I en artikel på SVT:s webbplats den 18 oktober 2021 uppges bl.a. att över 1 200 vindkraftverk har stoppats av kommuner. I artikeln anges vidare bl.a. följande:

– Vi vill inte förstöra vår fantastiska kust med vindkraftverk, säger Mikael Rubin (M), kommunstyrelsens ordförande i Trelleborgs kommun.

Förslaget om att bygga 25–33 vindkraftverk till havs mellan Smygehamn och Abbekås i Skåne har blivit en het potatis bland lokalborna. Trelleborgs kommun har valt att säga nej.

– Vi tycker det är viktigare för oss att satsa på turism- och besöksnäringen och då anser vi att vindkraftverk som närmast skulle placeras åtta kilometer från kustlinjen är för nära, säger Mikael Rubin.

¹ Anders Ygeman är sedan den 30 november 2021 integrations- och migrationsminister.

Svar på skriftlig fråga

Statsrådet Anders Ygeman besvarade den 10 november 2021 en skriftlig fråga om felaktiga påståenden om vindkraftverk i Trelleborgs kommun (fr. 2021/22:299). I svaret anförde han:

Louise Meijer har frågat mig om jag avser att revidera påståendet om havsbaserad vindkraft i Trelleborgs kommun som jag lyfte vid en interpellationsdebatt rörande elsituationen i södra Sverige, den 19 oktober 2021, med hänvisning till beslut i Trelleborgs kommunstyrelse den 8 september 2021. Påståendet hänvisade till ett uttalande i SVT Aktuellt gällande beslutet i Trelleborgs kommunstyrelse den 8 september 2021.

Jag beklagar att påståendet om storleken på de avslagna vindkraftssatsningarna i Trelleborg var fel.

Vid kommunstyrelsens möte i Trelleborg fanns den 8 september tre ärenden rörande vindkraft på agendan:

 samrådsyttrande gällande avgränsningsområde för havsbaserad vindpark benämnd Triton,

 samrådsyttrande gällande avgränsningssamråd för havsbaserad vindpark benämnd Sydkustens vind (Kustvind AB),

 remissyttrande till Sveriges geologiska undersökning (SGU) gällande ansökan om tillstånd enligt lagen (1966:314) om kontinentalsockeln från Kustvind AB.

Förvaltningens tjänsteutlåtande förordande bifall i samtliga fall. Kommunstyrelsen avslög förvaltningens yttrande i de två sistnämnda fallen. Skriftlig reservation mot dessa beslut lämnades av Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Centerpartiet.

Tritons föreslagna park planerar för mellan 68 och 129 vindkraftverk om max 370 m höjd, med en placering som närmast på 22 km från kusten, med en potential om ca 7,5 TWh per år. För Sydkustens vind planeras för upp till 33 stycken vindkraftverk om max 305 m höjd, med en placering som närmast 8 km, med en potential om ca 2 TWh per år. Det sista ärendet handlar om yttrande till SGU:s förslag att ge tillstånd enligt lagen om kontinentalsockeln att utforska kontinentalsockeln inom Sveriges sjöterritorium i Skurups och Trelleborgs kommuner, dvs utreda förutsättningarna för en havsbaserad vindpark. SGU bereder ansökan på uppdrag av regeringen. Det noteras att inget av dessa tre ärenden behandlar något faktiskt beslut om etablering av vindkraft, utan huruvida fortsatta undersökningar om möjligheterna för sådan bör fortgå. Även det ärende som det gavs bifall till kan således i senare skede avslås, medan de ärenden som redan nu avslås inte ges möjlighet att vidare undersökas.

Michael Rubins uttalanden i Aktuellt den 18 oktober kring etablering av havsbaserad vind i Trelleborg antyder bortprioritering av den typen av satsningar, vilket jag i interpellationsdebatten den 19 oktober påtalade. Jag beklagar om jag använde mig av felaktiga procentsatser gällande de av Trelleborgs kommun nyligen avslagna vindkraftssatsningarna. Samtidigt vill jag poängtera att Trelleborgs kommunstyrelse den 8 september gav bifall till samrådsyttrande avseende Tritons förslag och det togs inte beslut om en havsbaserad vindkraftspark med produktionskapacitet på 7,5 TWh. Ett avgränsningssamråd är inte ett ställningstagande för en etablering utan en möjlighet att lämna synpunkter kring utredningar och hur de ska utföras.

Gällande ordning

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

tjänsteutövning i enlighet med de närmare bestämmelser som meddelas i riksdagsordningen.

Enligt 8 kap. 4 § riksdagsordningen ska en interpellation besvaras i ett anförande av ett statsråd inom två veckor från det att den har överlämnats till statsrådet. I tilläggsbestämmelse 8.4.2 riksdagsordningen anges att ett anförande för besvarande av en interpellation får vara högst sex minuter.

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har i flera ärenden granskat statsråds uttalanden i olika sammanhang. Ofta har det rört sig om uppgifter som har lämnats vid kontakter mellan regeringen och dess myndigheter. Ibland har granskningen kommit in på frågor som rör instruktionsförbudet gentemot domstolar, förvaltningsmyndigheter och Riksbanken eller avsett uppgifter som statsråd har lämnat i anslutning till regeringsbeslut (se t.ex. bet. 1999/2000:KU20 s. 119 f., bet. 2003/04:KU20 s. 189 f., bet. 2004/05:KU20 s. 196 f., bet. 2005/06:KU20 s. 156 f. och bet. 2007/08:KU20 s. 163 f.).

Utskottet har även vid flera tillfällen granskat om uttalanden av statsråd har varit korrekta.

Våren 2016 granskade utskottet försvarsministerns hantering av frågor om ett radarsystem, bl.a. besvarandet av en interpellation. (bet. 2015/16:KU20 s. 69 f.). Utskottet underströk att det var viktigt att statsrådet vid svaret på den aktuella interpellationen hade säkerställt att hans uttalanden grundades på uppgifter som var korrekta. Utskottet anförde att statsråd som svarar på en interpellation ansvarar för vilket underlag de har för svaren.

Utskottet granskade under hösten 2020 finansminister Magdalena Anderssons uttalande och inrikesminister Mikael Dambergs svar på en skriftlig fråga om ökningen av antalet poliser (bet. 2020/21:KU10 s. 286 f.). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet inledningsvis att statsråd, i likhet med andra medborgare, har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang men att statsråd kan behöva ta särskilda hänsyn. I fråga om Mikael Dambergs uttalande den 21 januari 2020 framgick det av uppgifterna från Regeringskansliet att det statistiska underlag som låg till grund för hans uttalande visade att det under 2019 nyanställdes 1 109 poliser som under det året examinerats från polisutbildningen. Dock var nettoökningen under året med hänsyn till Polismyndighetens personalomsättning klart mindre, varför det enligt utskottet fick sägas vara missvisande att, som Mikael Damberg gjorde, hänvisa till att polisen stärkts med många fler poliser. Granskningen gav inte anledning till något ytterligare uttalande av utskottet.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt svar på ett antal frågor. Som svar har utskottet fått en promemoria som upprättats inom Infrastrukturdepartementet (bilaga A4.10.2).

I promemorian anfördes att statsrådet Ygemans uttalanden baserades på vad som framkom i tv-programmet Aktuellt den 18 oktober 2021, dels inslaget med kommunalrådet Mikael Rubin där han prioriterade bort omfattande havsbaserad vindkraft till förmån för andra intressen, dels den efterföljande debatten mellan Lorentz Tovatt (MP) och Arman Teimouri (L) där det hävdades att vindkraftssatsningen som beskrevs i det nämnda inslaget motsvarade 66 procent av Skånes elproduktion.

Vidare anfördes att statsrådet i interpellationsdebatten den 19 oktober 2021 av förbiseende nämnde att den bortprioriterade vindkraften skulle motsvara 50–60 procent av Skånes hela *elkonsumtion*. Statsrådet korrigerade sig dock omedelbart och sa i stället att vindkraften skulle motsvara halva Skånes *elproduktion*.

Det anfördes också att statsrådet återkom i svaret på riksdagsfråga 2021/22:299 och beklagade att påståendet om storleken på de aktuella vindkraftssatsningarna i interpellationsdebatten hade blivit felaktigt.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill framhålla att det är en självklarhet att ett statsråds uttalanden ska vara korrekta. Det är viktigt att statsråd i samband med svaret på interpellationer säkerställer att uttalanden grundas på uppgifter som är korrekta.

Utskottet noterar att Anders Ygeman i den aktuella interpellationsdebatten omedelbart korrigerade sig efter att av förbiseende ha sagt *elkonsumtion* i stället för *elproduktion*.

Granskningen ger inte anledning till något ytterligare uttalande av utskottet.

4.11 Infrastrukturministerns uttalande om ERTMS i norra Sverige

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1095-2021/22), *bilaga A4.11.1*, begärs att konstitutionsutskottet granskar uttalanden av infrastrukturminister Tomas Eneroth i en interpellationsdebatt om kostnader för trafiksignal-systemet ERTMS.

Enligt anmälan var några av de uppgifter som infrastrukturministern framförde i debatten inte korrekta. I anmälan anfördes att också styrelsen för den regionala tågoperatören Norrtåg ställt sig mycket frågande till uppgifterna. Det gäller ett uttalande om att de fyra nordligaste regionerna fått 268 miljoner kronor i kompensation för införandet av ERTMS. Enligt anmälan rör dessa medel driftbidrag och har inte med merkostnader för införandet av ERTMS att göra. Det gäller vidare uttalanden om att de berörda regionerna frivilligt gick

in i projektet och kan välja att hoppa av. I anmälan anförs att detta är felaktigt då det var nuvarande Trafikverket som beslutade om projektet och att det inte heller skulle vara möjligt för regionerna att hoppa av införandet, med hänvisning till de omfattande konsekvenserna för Sverige och Norrtåg och att Trafikverket äger frågan. Slutligen gäller det ett påstående om att punktligheten blivit fem gånger bättre med ERTMS jämfört med trafiksignal-systemet ATC.

I anmälan anförs att konstitutionsutskottet har uttalat att statsråd behöver ta särskild hänsyn i fråga om uttalandens riktighet och att en självklar utgångspunkt är att de grundar sig på korrekta uppgifter. När det gäller uttalanden som statsråd gör under exempelvis riksdagens frågestund har utskottet framhållit att hänsyn kan tas till att svaren på de frågor som ställs lämnas utan betänketid. Anmälaren framhåller i sammanhanget att uttalandena i det aktuella fallet gjordes i en interpellationsdebatt, vilket torde innebära att statsrådet haft god tid på sig att i förväg förbereda sina svar.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Infrastrukturdepartementet, *bilaga A4.11.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Införandet av ERTMS i Sverige

Riksdagen har beslutat att all reinvestering på järnvägen ska följa EU:s krav på driftskompatibilitet. Kraven på EU-anpassning framgår av 2 kap. järnvägslagen (2004:519). I enlighet med EU:s förordning om riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet ska stomnätet i EU ha uppnått vissa funktionskrav 2030, såsom införande av signalsystemet ERTMS (European Rail Traffic Management System). Det gemensamma signalsystemet syftar till att uppnå effektiv gränsöverskridande tågtrafik inom unionen. I Sverige ersätter ERTMS signalsystemet ATC (Automatic Train Control).

Regeringen gav 2012 i uppdrag åt Trafikverket att ta ett helhetsansvar för införandet av ERTMS i Sverige. Planeringen av införandet ska enligt uppdraget ske i nära samarbete med företrädare för utrustningsindustri, järnvägsföretag och andra trafikorganisatörer. När en del av en bana driftsätts med ERTMS-markutrustning måste fordonen som trafikerar banan vara utrustade med ERTMS-ombordutrustning. Fordonsägarna upphandlar ERTMS-ombordutrustning på marknaden.

Trafikverket har hittills driftsatt fyra anläggningar med ERTMS. De fyra s.k. pilotbanorna är Botniabanan, Ådalsbanan, Haparandabanan och Västerdalsbanan. Pilotbanorna i Norrlandslänen är i drift med ERTMS-system L2 och trafikerar bl.a. av Norrtåg. Bolaget Norrtåg AB, som ägs av de Regionala

kollektivtrafikmyndigheterna (RKM) i Norrbotten och Västernorrland, Länsstrafikbolaget Västerbotten och Region Jämtland Härjedalen, har i uppgift att upphandla persontågstrafiken i länen.

Interpellationsdebatt den 17 september 2021

Den 20 augusti 2021 ställde Jörgen Berglund (M) en interpellation om kostnader för ERTMS till infrastrukturminister Tomas Eneroth (ip. 2020/21:875). Interpellationen besvarades av infrastrukturministern i kammaren den 17 september 2021 (riksdagens prot. 2021/22:5 § 7). Infrastrukturministern anförde inledningsvis följande (anf. 15):

Fru talman! Jörgen Berglund har ställt flera frågor till mig om kostnader för införandet av ERTMS.

ERTMS är ett EU-gemensamt signalsystem för järnvägen. Det syftar till att möjliggöra effektiv gränsöverskridande tågtrafik. Sverige och övriga medlemsstater är enligt EU-lagstiftningen skyldiga att införa ERTMS på stamnätet senast 2030. Kraven genomfördes i svensk lagstiftning redan 2004. Det har också i omgångar varit möjligt att söka EU-stöd för investering i ombordsutrustning för ERTMS. Flera svenska järnvägsoperatörer, däribland regioner, har sökt och fått EU-stöd.

Trafikverket har helhetsansvaret för planeringen och införandet av ERTMS i infrastrukturen för det svenska järnvägssystemet. Planeringen av införandet ska göras i nära samarbete med företrädare för utrustningsindustri, järnvägsföretag och andra trafikorganisatörer. Jag förutsätter att Trafikverket lever upp till detta.

Jag ser allvarligt på att kostnaderna har ökat såväl för staten som för regional tågtrafik, och jag vill att Trafikverket återkommer med förslag på åtgärder och en analys av olika handlingsalternativ. Uppdraget ska slutredovisas den 30 november 2021.

På uppföljande frågor från interpellanten om vilka konsekvenser ministern såg av att ”fyra regioner har blivit försöksregioner för ERTMS, som enligt beräkningarna har kostat nästan 250 miljoner extra för skattebetalarna”, och om han avsåg att agera för att regionerna ska få ekonomisk kompensation för de merkostnader som införandet har medfört, anförde infrastrukturministern bl.a. följande (anf. 17):

Det stämmer att det var ett tag sedan ERTMS debatterades, men faktum är att i och med att beslutet om implementeringen kom 2004, och egentligen långt innan dess, har faktiskt frågan varit uppe i riksdagen för behandling åtskilliga gånger, ibland med krav på att helt avbryta projektet. Det har avslagits av olika majoriteter, ska man vara ärlig och säga. Ibland, vilket kanske varit fallet under de senaste tio åren, har det varit krav på kompensation för införandet, framför allt till operatörerna. Tågbolagen får ju betala för ombordutrustning, men å andra sidan har de också kunnat söka stöd för detta.

När det gäller tågverksamheten i norr är det inte staten som har ålagt någon att använda vare sig Botniabanan eller Ådalsbanan som försöksverksamhet. Det har ju faktiskt varit ett engagemang regionalt. Regionerna har sagt att de vill vara med: Vi vill pröva den nya tekniken, vi vill vara först med detta!

Då har man kommit fram till att det är lämpligt att pröva den. Resultatet har bland annat blivit att Botniabanan 2019 hade fem gånger högre

punktlighet än med ATC. Det har faktiskt varit till nytta för resenärerna, men det har också varit implementeringsproblem.

Jag fick en lista där man hade räknat fram att till just Norrtåg har staten skjutit till 268 miljoner kronor i olika former av tillskott. Det är alltså inte som Jörgen Berglund påstår att regionerna själva har fått stå för notan för detta. Staten har gjort ganska stora insatser med stöd.

Ikke desto mindre är det ett bekymmer med kostnadsfördringar och tekniska problem såväl i Sverige som i hela Europa. Det är därför frågan ofta har varit föremål för diskussioner.

De senaste prognoserna gör nu att jag har valt att gå in med ett tydligt direktiv till Trafikverket om att göra en genomlysning av kostnaderna men också att titta på andra alternativ. Det är en utmaning i ett läge där ATC är ett gammalt system.

Jag tror att alla vet och inser att det bästa är att få ett välfungerande ERTMS-system i hela Europa med alla de fördelar det innebär för oss som vill ha sömlös tågtrafik över Europa men samtidigt inte till vilket pris som helst.

Vi måste ha en ordning där man sätter stenhård prispress både när det gäller kostnader för driften av ERTMS och när det gäller investeringskostnaderna och att funktionaliteten ökar. Annars finns det inte skäl att fortsätta implementeringen i den takt som nu sker.

Med den tidsgräns som finns till 2030 tror jag att allihop inser att det är en utmaning inte bara för Sverige utan naturligtvis för hela EU. Alla EU:s länder har denna utmaning.

Det är bakgrunden till utredningen och det uppdrag jag har gett till Trafikverket. Men jag är också tydlig med att det inte är så att norra Sverige själv har fått stå för notan. Tvärtom har man både fått uppleva fördelarna av ny teknik och fått en statlig medfinansiering av ny teknik.

Är man med och prövar ny teknik är det både för- och nackdelar. Det kan diskuteras. Men jag tror också att det kanske hade varit till nackdel om man inte hade gjort upprustningar i Ådalsbanan eller i Botniabanan, för det har varit viktigt.

I debatten anförde interpellanten bl.a. följande i fråga om de beräknade merkostnaderna för införandet av ERTMS (anf. 18):

Det är inte jag som har kommit fram till detta, utan det är de fyra nordligaste regionerna med deras gemensamma bolag Norrtåg som har gjort beräkningarna på merkostnader.

Det är sant, precis som statsrådet säger, att man har fått kompensation, men detta är utöver det som man har fått kompensation för. Det har varit mycket tal om att man ska kompensera för den så kallade tekniska utrustningen ombord i tågen.

När det gäller de 250 miljonerna är den stora delen kostnader för inställda tåg som har fått ersättas med ersättningsbussar, och tåg som varit inne på service och reparation väldigt många gånger där de har blivit stående så att man inte har kunnat använda dem och så vidare.

Det som inte är inräknat är de indirekta kostnaderna för alla resenärer som drabbas varje gång ett tåg kommer för sent eller blir inställt.

Jag vill återkomma till infrastrukturministern. Hur funderar statsrådet kring den framtida implementeringen av ERTMS i övriga Sverige? Ska det också följa nuvarande finansieringsmodell, det vill säga att det kommer att bli ganska stora merkostnader för de olika regionerna?

Infrastrukturministern anförde i sitt svar bl.a. följande (anf. 19):

Fru talman! Jag tänker att man ändå ska påminna om att punktligheten numera i järnvägssystemet är väsentligt högre än vad den var under tiden som det underinvesterades väsentligt. [— —]

[— — —] Om vi räknar på den samhällsbesparingen kan vi se effekterna.

— — —

När det sedan gäller kostnadsfördelningen tror jag att jag nämnde siffran. Vi fick ihop det till 268 miljoner till regioner som staten skjutit till. Skulle det vara så att regionerna i norr inte vill vara delaktiga i implementeringen av ny teknik och säger nej måste naturligtvis Trafikverket respektera detta.

Jag har förstått det som att det har varit ett bra samarbete. Användarna har sett väldigt många fördelar med implementeringen av ny teknik. Sedan kommer det alltid att vara så att man funderar på kostnadsfördelningen.

För mig har det då varit viktigt att signalera att vi vill ha tydlig redovisning både av kostnadskontrollen och fördelningen av resurserna. Vi har också från regeringens sida skjutit till resurser inte minst till Norrtåg vid ett antal tillfällen för den utmärkta verksamhet som de bedriver.

— — —

När det [...] gäller ERTMS ser jag fram emot att få Trafikverkets redovisning av kostnaderna. Det är viktigt att en sådan implementering sker på ett sätt som gör att man känner tillförsikt och trygghet i att kostnader under implementeringsperioden leder till förbättringar.

När man följer ERTMS under de senare åren ser man att det ibland inte minst för Norrtåg har inneburit en kraftigt förbättrad punktlighet. Det är fem gånger högre punktlighet än med ATC. Men det har också i några fall lett till ordentliga försämringar när man har haft tekniska bekymmer.

Låt nu Trafikverket reda ut och redovisa detta ordentligt, så är jag beredd att ta en fortsatt diskussion om implementeringen av ERTMS. Det är viktigt med den regionala uppslutning som finns. Det är viktigt för järnvägen och framtidstron, men det är också viktigt för att resenärerna ska känna att det finns en ordentlig punktlighet.

I sitt avslutande inlägg anförde interpellanten bl.a. följande (anf. 20):

Jag skulle vilja skicka med statsrådet, när han diskuterar med Trafikverket kring kostnadsbilden, att det har diskuterats – och till och med utlovats – kompensation. Men den har uteblivit på grund av juridiska problem, som man uttrycker det.

Med anledning av detta anförde infrastrukturministern (anf. 21):

När det gäller hur TRV ska agera gentemot Norrtåg finns det regler som gör att jag som statsråd inte kan gå in. Om jag skulle göra det skulle jag säkert bli KU-anmäld eller någonting annat, och det är därför jag är väldigt försiktig med att göra det. Det jag väljer att göra är att ge ett tydligt uppdrag till Trafikverket där de ska redovisa implementeringsarbetet med ERTMS och kostnaderna för att titta på olika alternativ och återkomma till regeringen.

Gällande ordning

Av 13 kap. 5 § regeringsformen framgår att en riksdagsledamot får framställa interpellationer och frågor till ett statsråd i angelägenheter som rör statsrådets tjänsteutövning i enlighet med de närmare bestämmelser som meddelas i riksdagsordningen. Interpellationsinstitutet är ett led i riksdagens kontrollmakt. Av 8 kap. 2–4 §§ riksdagsordningen följer att riksdagsledamöter kan

ställa interpellationer till statsråd. En interpellation ska besvaras i ett anförande av ett statsråd inom två veckor från det att den har överlämnats till statsrådet. Om planeringen av kammarens arbete medför att interpellationer inte kan besvaras en viss vecka, förlängs svarstiden till dess att planeringen medger att svar lämnas (8 kap. 4 § riksdagsordningen). Enligt tilläggsbestämmelse 8.4.2 riksdagsordningen får ett anförande för besvarande av en interpellation vara högst sex minuter. Statsrådet kan därutöver få ordet för ytterligare tre anföranden, varav de två första får vara högst fyra minuter vardera och det tredje högst två minuter.

Tidigare granskning

Utskottet har vid ett flertal tillfällen granskat uttalanden av statsråd i olika sammanhang. Utskottet brukar i dessa granskningar bl.a. framhålla att ett statsråd i likhet med alla andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men statsråd kan med hänsyn till sin speciella ställning behöva ta särskilda hänsyn. Utskottet har framhållit att en självklar utgångspunkt i dessa sammanhang är att uttalandena ska vara korrekta. Detta utesluter enligt utskottet inte att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat och polemiskt (se t.ex. bet. 2014/15:KU20 s. 250 f., bet. 2016/17:KU20 s. 324 f., bet. 2017/18:KU20 s. 300 f., bet. 2018/19:KU20 s. 201 f. och s. 214 f., bet. 2019/20:KU10 s. 316 f. och bet. 2020/21:KU20 s. 157 f.).

Några av utskottets granskningar har avsett uppgifter som ett statsråd har lämnat muntligt eller skriftligt med anledning av en fråga från en riksdagsledamot. Utskottet har då framhållit att frågeinstituten är ett led i riksdagens grundläggande kontrollmakt och att det därför är viktigt att dessa institut fungerar tillfredsställande. När det gäller uttalanden som statsråd gör under riksdagens frågestund där svaren ska lämnas omedelbart, bör dock hänsyn tas till att svaren på de frågor som framställs lämnas utan betänketid (se t.ex. bet. 1999/2000:KU20 s. 125 f., bet. 2011/12:KU20 s. 36 f. och bet. 2014/15:KU20 s. 42 f.). Våren 2016 granskade utskottet försvars-ministerns hantering av frågor kring ett radarsystem (bet. 2015/16:KU20 s. 69 f.). Granskningen gällde bl.a. om vissa uppgifter som försvarsministern lämnat i en interpellationsdebatt var korrekta. I sitt ställningstagande understök utskottet, utan att analysera den aktuella sakfrågan, vikten av att försvarsministern vid sitt interpellationssvar hade säkerställt att hans uttalanden grundades på uppgifter som var korrekta. Utskottet framhöll att de statsråd som svarar på en interpellation ansvarar för vilket underlag de har för svaren. Hösten 2020 granskade utskottet statsråds uttalanden om antalet poliser, bl.a. inrikesministerns svar på en skriftlig fråga (bet. 2020/21:KU10, s. 286 f.). I anmälan gjordes gällande att statsrådet felaktigt framställt det som att antalet poliser hade blivit fler. Utskottet uttalade i sitt ställningstagande att det är viktigt att ett statsråd har säkerställt att hans eller hennes uttalanden grundas på uppgifter som är korrekta.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 8 mars 2022 en svarspromemoria som upprättats inom Infrastrukturdepartementet (bilaga A4.11.2).

I fråga om de uttalanden som gjordes av infrastrukturministern under interpellationsdebatten om kompensation och tillskjutna medel för ERTMS hänvisas i svaret till ett underlag framtaget inom Infrastrukturdepartementet, som statsrådet uttryckligen hänvisade till i debatten. Enligt svarspromemorian anges i underlaget att Norrtåg AB under den aktuella perioden tillförts 268 miljoner kronor. I promemorian konstateras att även bidrag för nattåg till Jämtland som inte kom Norrtåg AB till del dock ingår i detta belopp, vilket inte framgick av underlaget. Samtidigt anförs att det kan noteras att statsrådet under interpellationsdebatten inte uttalat sig om hur stort belopp som tillskjutits Norrtåg AB för just införandet av ERTMS.

Enligt promemorian fanns det inget särskilt underlag framtaget som låg till grund för statsrådets uttalanden om att deltagandet i försöksverksamheten har varit ett regionalt engagemang och att Trafikverket måste respektera om regionerna i norr inte vill vara delaktiga i implementeringen av ny teknik. I svaret anförs att styrelsen i Botniabanan AB, där representanter för samtliga kommuner längs bansträckan ingick, redan 2004 beslutade att Botniabanan skulle förses med ERTMS. Då avtalet för Botniabanan från 1997 reviderades 2005, upprepade kommunerna och landstingen sitt åtagande att trafikera banan.

När det gäller statsrådets uttalande om förbättrad punktlighet med ERTMS jämfört med ATC hänvisas till Trafikverkets driftsuppföljningsrapport av ERTMS-programmet för 2019. Av rapporten framgår att antalet förseningsminuter per tågstreck för L2-banor var 4,9 gånger lägre än för konventionella banor 2019.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill, liksom tidigare, understryka vikten av att de uppgifter som ett statsråd lämnar muntligt eller skriftligt med anledning av en fråga från en riksdagsledamot är korrekta. Frågeinstitutet är ett led i riksdagens grundläggande kontrollmakt. Genom regleringen av dem förankras den enskilda riksdagsledamotens rätt att fråga ett statsråd om sådant som rör hans eller hennes tjänsteutövning. Institutet fyller alltså en viktig funktion inom det parlamentariska systemet genom de möjligheter som de ger riksdagen till information, debatt och kontroll av regeringen. Vikten av att dessa institut fungerar tillfredsställande är mot denna bakgrund uppenbar. När det gäller uttalanden som statsråd gör under riksdagens frågestund, där svaren ska lämnas omedelbart, har utskottet tidigare framhållit att hänsyn bör tas till att svaren på de frågor som framställs lämnas utan betänketid.

I granskningen har framkommit att vissa uppgifter som lämnades av infrastrukturministern under den aktuella interpellationsdebatten inte gett en

rättvisande bild av olika sakförhållanden. Det rör sig om dels kostnadsfördelningen och det belopp som tillskjutits Norrtåg AB, dels att det skulle finnas en reell möjlighet för regionerna i norr att välja att inte vara delaktiga i implementeringen av den nya tekniken.

Utskottet vill mot denna bakgrund framhålla att uppgifter som lämnas av statsråd inom ramen för en interpellationsdebatt ska vara korrekta och självklart inte bidra till en missvisande bild av den fråga som tas upp i interpellationen. Om nya frågeställningar tas upp i debatten kan, i enlighet med vad utskottet tidigare har uttalat, hänsyn tas till att svaren på de frågor som ställs lämnas utan betänketid.

4.12 Utbildningsministerns svar på en skriftlig fråga

Ärendet

I en anmälan till konstitutionsutskottet begärs det att utskottet granskar utbildningsminister Anna Ekströms svar på en skriftlig fråga. I anmälan (dnr 1040-2021/22), *bilaga A4.12.1*, anføres det att utbildningsministern tidigare har gjort ett uttalande i sociala medier som gav en missvisande bild av Sverigedemokraternas inställning i frågan om ett förbud för olämpliga och kriminella personer att driva skolor. Konstitutionsutskottet påpekade med anledning av det tidigare uttalandet att det är av stor vikt att en minister alltid ger en korrekt och rättvisande bild. Utbildningsministern har enligt anmälaren i ett svar på en skriftlig fråga nu upprepat det felaktiga uttalandet.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Lagstiftningsärende om tillståndskrav och upphandling inom välfärden

Finansutskottet behandlade våren 2018 proposition 2017/18:158 Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden (bet. 2017/18:43). I propositionen lämnades bl.a. förslag om krav på godkännande för enskilda att som huvudmän bedriva verksamhet inom skolväsendet enligt skollagen (2010:800).

I betänkandet fanns sex reservationer, varav tre var hänförliga till frågan om bifall till propositionens lagförslag. I reservation 1 (M, L, KD) tillstyrkte reservanterna delvis regeringens förslag med vissa ändringar.

I reservation 2 (SD) föreslog reservanterna att riksdagen skulle avslå regeringens lagförslag och anförde följande:

Vi är mycket positiva till såväl ökade som tydligare tillståndskrav. Däremot anser vi att regeringens förslag om tillståndsprövning är felaktigt utformat och att det riskerar att leda till mindre tydliga krav. Propositionen bör därför avslås. Regeringen bör återkomma till riksdagen med kraftigt reviderade lagförslag. I stället för att respektive kommun ska ansvara för

prövningen av tillstånd bör en statlig myndighet ansvara för prövningen. Sanktionsmöjligheter måste finnas på plats, men de måste vara förutsebara; t.ex. ska ett återtagande av ett tillstånd ske på ett rättssäkert sätt och med föregående varningar. Vidare bör det inte vara möjligt för myndigheterna att besluta om helt nya föreskrifter. Om regelverk behöver ändras ska detta föregås av en diskussion i riksdagen med efterföljande beslut av riksdagens ledamöter och inte av myndighetstjänstemän. Vi tillstyrker Sverigedemokraternas motion 2017/18:4086 av Oscar Sjöstedt m.fl. yrkandena 1, 3–5 och 6 i denna del och Centerpartiets motion 2017/18:4119 av Emil Källström m.fl. yrkande 1. Regeringens proposition avstyrks liksom övriga här aktuella motionsyrkanden.

Även i reservation 3 (C) yrkades avslag på regeringens lagförslag.

Riksdagen biföll den 7 juni 2018 utskottets förslag till riksdagsbeslut, dvs. bifall till propositionen (rskr. 2017/18:356). Av riksdagens protokoll framgår att Sverigedemokraterna, sedan reservation 2 fallit i en förberedande votering, i huvudvoteringen röstade för reservation 1 (riksdagens prot. 2017/18:127 s. 54 f.).

Utbildningsministerns tidigare uttalande på sociala medier

Den 10 november 2020 publicerade utbildningsminister Anna Ekström följande inlägg på Twitter och Facebook:

Att islamister inte ska driva skolor håller nästan alla med om – även SD:s väljare. Men när regeringens förslag med förbud för olämpliga och kriminella personer att driva skolor kom till riksdagen så röstade varenda sverigedemokrat nej. Undrar om partiets väljare vet om det.

Till inlägget hade bifogats en bild från riksdagens webbplats som utvisar hur partierna röstade i huvudvoteringen om finansutskottets nämnda betänkande om bl.a. tillståndskrav inom välfärden. Av bilden framgår inte vilket ärende omröstningen avsåg. I ett tillkommande inlägg på Facebook publicerade Anna Ekström en länk till riksdagens protokoll 2017/18:127.

Konstitutionsutskottet granskade våren 2021 utbildningsministerns uttalande (bet. 2020/21:KU20 s. 173 f.). I Regeringskansliets svars-promemoria med anledning av frågor från utskottet anfördes bl.a. att om reservation 2 vunnit bifall i kammaren hade bestämmelserna om ägar- och ledningsprövning inom skolväsendet inte kunnat träda i kraft den 1 januari 2019 (s. 177). Anna Ekströms uttalanden avsåg, anfördes det, att visa konsekvenserna av ett sådant utfall i kammaren. Konstitutionsutskottet noterade i sitt ställningstagande att Anna Ekström i ett inlägg på sociala medier hade valt att endast lyfta fram hur ledamöterna tillhörande ett av riksdagens partier hade röstat i den förberedande voteringen, när riksdagen tog ställning till regeringens lagförslag i den aktuella propositionen, inte de skäl som hade anförts i reservationen. Det inlägg som Anna Ekström gjorde gav därmed enligt utskottet inte en fullt ut rättvisande bild av den inställning som fanns i frågan.

Svar på skriftlig fråga

Den 10 november 2021 besvarade utbildningsminister Anna Ekström en skriftlig fråga om hanteringen av ett ärende om stängning av tre skolor (fr. 2021/22:306). I den skriftliga frågan konstaterades att allvarlig kritik hade framförts mot den aktuella skolhuvudmannen redan för elva år sedan men att åtgärder vidtagits först nu. Frågeställaren undrade om utbildningsministern ansåg att hon kunde ha agerat annorlunda. I svaret på den skriftliga frågan anförde utbildningsminister Anna Ekström bl.a. följande:

Skolinspektionens beslut visar hur betydelsefulla bestämmelserna om ägar- och ledningsprövning är för att säkerställa en god kvalitet i skolan. Vid riksdagsbehandlingen av den proposition som låg till grund för införandet av en ägar- och ledningsprövning av privata aktörer inom skolväsendet – propositionen Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden (prop. 2018:158) – motionerade dock Sverigedemokraterna om att propositionen borde avslås och att regeringen sedan skulle återkomma med ett annat förslag. I förberedande voteringar i riksdagen röstade de sverigedemokratiska ledamöterna, i enlighet med Sverigedemokraternas reservation, för avslag på regeringens proposition. Reservationen biträdades inte av kammaren i de förberedande voteringarna. Om Sverigedemokraternas reservation vunnit bifall i kammaren hade bestämmelserna om ägar- och ledningsprövning inom skolväsendet inte kunnat träda i kraft den 1 januari 2019.

Gällande ordning

Riksdagsledamöters möjligheter att ställa interpellationer och frågor till statsråd regleras i 8 kap. riksdagsordningen. Av 8 kap. 5–7 §§ följer att riksdagsledamöter kan ställa bl.a. skriftliga frågor till statsråd.

Utskottets ställningstagande

Granskningen ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

4.13 Dåvarande miljö- och klimatministerns uttalanden om små och modulära kärnreaktorer

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1333-2020/21), *bilaga A4.13.1*, begärs det att utskottet granskar dåvarande miljö- och klimatminister Per Bolunds uttalanden om små och modulära kärnreaktorer.

Anmälaren framhåller att samma dag som det blev känt att en ansökan om medfinansiering för utveckling av små och modulära kärnreaktorer hade lämnats in till Statens energimyndighet uttalade Per Bolund sig om denna typ av energislag. Enligt anmälaren gav Per Bolund uttryck för ett sådant starkt

avståndstagande från den idé som ligger bakom ansökan att misstanke uppstår om att han genom sina uttalanden ville påverka myndighetens ställningstagande.

Enligt anmälaren bör konstitutionsutskottet granska om Per Bolund genom sina uttalanden har åsidosatt det grundlagsfästa oberoende som tillkommer statliga myndigheter i deras myndighetsutövning.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Miljödepartementet, *bilaga A4.13.2–4*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Tidningsartikel m.m.

Fjärde generationens kärnkraft är ett samlingsbegrepp för olika typer av kärnreaktorer. Som exempel på en sådan reaktortyp kan nämnas små och modulära kärnreaktorer (s.k. SMR-reaktorer).

I februari 2021 lämnade Blykalla reaktorer Stockholm AB, Uniper Sverige och Kungliga Tekniska högskolan in en gemensam ansökan till Statens energimyndighet (Energimyndigheten) om medfinansiering av ett projekt för att utveckla små och modulära kärnreaktorer.

Den 15 februari 2021 publicerade flera tidningar en artikel från Tidningarnas Telegrambyrå (TT) om nämnda ansökan. I artikeln finns bl.a. en intervju med verkställande direktören för Uniper Sverige som uppgav att ansökan avser en prototyp av en liten och modulär kärnreaktor och att målet är att utveckla en ny kärnkraftsanläggning som ska producera elström i mitten av 2030-talet. Även dåvarande miljö- och klimatminister Per Bolund uttalade sig. Enligt artikeln tyckte Per Bolund att det var bra att det forskas på olika typer av tekniker, men han trodde inte att kärnkraften skulle lösa något. I artikeln uppgav Per Bolund följande:

Det är ju inte någon teknik som skulle lösa några problem i närtid. Det finns ju inga företagare som blir glada av att höra att det skulle finnas el någon gång på 2030-talet.

De här mikroanläggningarna skulle inte göra något vare sig till eller från för att lösa Sveriges energiproblem i dag. Det är något som ligger långt in i framtiden. Jag tror absolut inte på det. Det ligger långt in i framtiden innan den här typen av grundforskning kommersialiseras och gör nytta för elmarknaden medan vindkraften är här och nu.

Energimyndigheten

Enligt 1 § förordningen (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet är Energimyndigheten en förvaltningsmyndighet för frågor om tillförsel och användning av energi i samhället. Energimyndigheten ska verka för att förena ekologisk hållbarhet, konkurrenskraft och försörjningstrygghet i

energisystem som är hållbara och kostnadseffektiva med en låg påverkan på hälsa, miljö och klimat.

Av 2 § förordningen följer att Energimyndigheten inom sitt verksamhetsområde bl.a. ska främja forskning och innovation i form av en strategiskt utformad samlad insats som spänner över hela innovationssystemet, i nära samverkan med, och som komplement till, övriga energipolitiska insatser och andra styrmedel som syftar till att nå klimat- och energimål samt energi-relaterade miljöpolitiska mål.

Enligt 15 § samma förordning ska det vid Energimyndigheten finnas en beslutande nämnd, Energiutvecklingsnämnden, som har till uppgift att inom myndighetens verksamhetsområde

- verka för fördjupad samverkan med näringslivet om forskning, utveckling och demonstration
- besluta om statsstöd till projekt enligt förordningen (2008:761) om statligt stöd till forskning och utveckling samt innovation inom energiområdet
- besluta om stöd till projekt av samma slag som avses ovan med universitet, högskola eller liknande organisationer som stödmottagare.

Den 17 december 2020 beslutade regeringen om Energimyndighetens regleringsbrev för budgetåret 2021. Enligt regleringsbrevet får anslaget 1:4 *Energiforskning*, anslagsposten 11 Forskning, utveckling och innovation användas för forsknings-, utvecklings- och innovationsinsatser i enlighet med de övergripande riktlinjer som framgår av propositionen Forskning och innovation på energiområdet för ekologisk hållbarhet, konkurrenskraft och försörjningstrygghet (prop. 2016/17:66). Av regleringsbrevet framgår vidare att regeringens inriktning är att forskning och innovation på energiområdet ska bidra till omställningen av energisystemet mot lägre klimatutsläpp (prop. 2020/21:1) och att insatserna för forskning och innovation kan göras inom alla fossilfria energislag samt vägledas av teknikneutralitet och kostnadseffektivitet. Målen för forskning och innovation på energiområdet är enligt regleringsbrevet inte tekniskspecifika och Energimyndigheten har ansvar för strategiarbetet och möjlighet att prioritera insatser kring alla relevanta energislag, inklusive kärnkraft, i den mån detta bedöms rimligt för att bidra till målen.

Svar på skriftliga frågor

I mars 2021 ställdes skriftliga frågor till dåvarande miljö- och klimatminister Per Bolund och dåvarande energi- och digitaliseringsminister Anders Ygeman om ändringar i miljöbalken för att möjliggöra utplacering av SMR-reaktorer (fr. 2020/21:2200 och 2205).

Per Bolund konstaterade i sitt svar att arbetet inom regeringen var så fördelat att det var han som skulle svara på båda frågorna. I svaret framhöll han bl.a. att generationsskiftet i det svenska kärnkraftsbeståndet regleras i miljöbalken och lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet, att små och

modulära kärnreaktorer fortfarande är på utvecklingsstadiet och att det inte planerades några ändringar i gällande lagar.

Ansvarsfördelningen inom regeringen och Regeringskansliet

Per Bolund var miljö- och klimatminister samt vice statsminister under perioden den 5 februari–30 november 2021, och under samma period var Anders Ygeman energi- och digitaliseringsminister.

Enligt bilagan till förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet hör Energimyndigheten till Infrastrukturdepartementets område. Detsamma gäller för frågor om forskning och innovation inom energiområdet, i den mån sådana ärenden inte hör till något annat departement. Av bilagan framgår vidare att till Miljödepartementets område hör frågor om bl.a. miljöforskning, miljöfrågor som kräver särskild samordning samt kärnteknisk verksamhet, i den mån sådana ärenden inte hör till något annat departement.

Gällande ordning

Av 1 kap. 6 § regeringsformen framgår att det är regeringens uppgift att styra riket, och att den gör det under ansvar inför riksdagen.

Med undantag av vissa ärenden som gäller verkställighet inom Försvarsmakten avgörs regeringsärenden av regeringen vid regeringssammanträden (7 kap. 3 § regeringsformen). Beslutsfattandet i regeringen sker alltså genom kollektivt fattade beslut. Något s.k. ministerstyre finns således inte, dvs. att låta ett statsråd även statsrättsligt sett avgöra sådana ärenden (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 338).

Enligt 12 kap. 1 § regeringsformen lyder statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen i den mån de inte enligt regeringsformen eller annan lag lyder under riksdagen. Av bestämmelsen följer att myndigheterna i princip är skyldiga att följa de föreskrifter av allmän natur och direktiv för särskilda fall som regeringen meddelar (prop. 1973:90 s. 397). Ett enskilt statsråd har inte rätt att befalla över myndigheterna.

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). Därutöver menar Grundlagberedningen att det kollektiva beslutsfattandet har stora företräden såsom underlag för det samarbete som ständigt pågår i ärenden av varierande art. Särskilt under tider med en koalitions- eller samlingsregering ligger det ett värde i ett gemensamt ansvar för ministrarna, ett ansvar som kan åberopas som motiv för insyn och medverkan över departementsgränserna.

Regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna är begränsad i två avseenden. För det första följer en begränsning av den s.k. legalitetsprincipen, dvs. principen om att den offentliga makten utövas under lagarna, eller annorlunda uttryckt, principen om den offentliga maktens lagbundenhet (1 kap. 1 § regeringsformen). Alla samhällsorgan, inklusive regeringen och förvaltningsmyndigheterna, är bundna av gällande rätt. Regeringen får alltså inte utfärda

direktiv till myndigheterna i strid med gällande rätt. För det andra följer en begränsning av 12 kap. 2 § regeringsformen (i 11 kap. 3 § regeringsformen finns en bestämmelse om domstolarnas självständighet). Enligt bestämmelsen får ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag. Avsikten med dessa begränsningar av regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna är att garantera den enskildes rättssäkerhet (prop. 1973:90 s. 397).

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har i flera ärenden granskat statsråds uttalanden i olika sammanhang. Våren 2007 gjorde utskottet en översiktlig genomgång av utskottets granskning av uttalanden som gjorts av statsråd fr.o.m. riksmötet 1991/92 t.o.m. 2005/06 (bet. 2006/07:KU20 s. 210 f.). Av genomgången framgår att frågan oftast har gällt om ett uttalande varit ägnat att påverka förvaltningsmyndigheters grundlagsreglerade självständighet, dvs. om det varit statsrådets avsikt att påverka myndighetsutövning mot 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 vid dessa tillfällen uttalat sig om statsråds rätt att göra uttalanden och framhållit att viss återhållsamhet, med hänsyn till statsråds speciella ställning och regeringsformens bestämmelser om myndigheternas självständighet, måste iaktas när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot en enskild eller tillämpning av lag. Vidare har utskottet yttrat att avsikten med ett uttalande och hur uttalandet kunnat uppfattas av myndigheten måste tillmätas betydelse vid bedömningen av om ett uttalande kan uppfattas som en otillbörlig påverkan på myndigheten.

Utskottet har även uttalat att det i viss mån bör vägas in om statsrådet är ansvarigt för den sakfråga uttalandet avser eller inte. Mot bakgrund av regeringens kollektiva ansvar kan dock denna omständighet inte tillmätas avgörande betydelse (bet. 1991/92:KU30 s. 45).

Vid en granskning våren 2019 upprepar utskottet vad det tidigare uttalat om att statsråd i likhet med alla andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang; en utgångspunkt är därvid att uttalandena ska vara korrekta (bet. 2018/19:KU20 s. 205 f.). 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 grundlagsreglerade självständighet. Om ett uttalande har gjorts av ett statsråd i denna egenskap måste enligt utskottet stor vikt fästas vid statsrådets avsikt med uttalandet. I granskningen hade det anförts att utgångspunkten för statsrådets uttalande varit att kommunerna valt skilda sätt att hantera etableringsuppdraget och att uttalandet gjorts som ett led i den allmänna debatten. Utskottet framhöll generellt vikten av att ett statsråd iakttar särskild

försiktighet när det gäller uttalanden i fall som är föremål för prövning i domstol. I det aktuella fallet konstaterade utskottet att uttalandet inte tog sikte på den rättsprocess som var att vänta och inte heller i övrigt kunde ses som ett försök att påverka den rättsliga bedömningen. Granskningen gav i övrigt inte anledning till något uttalande från utskottets sida.

Våren 2019 granskade utskottet även dåvarande miljöministerns uttalanden om Svenskt Flyg (s. 220 f.). I sitt ställningstagande anförde utskottet att statsråd i likhet med övriga medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, inte minst när de uttalar sig i partipolitiska frågor. En viss diskrepans mellan uttalanden av olika statsråd kan därför förekomma, särskilt inom koalitionsregeringar. Samtidigt framhöll utskottet att en viss försiktighet bör iakttas med uttalanden som kan uppfattas ge uttryck för regeringens politik när så inte är fallet. När det gällde det aktuella granskningsärendet konstaterade utskottet att statsrådet inte hade varit ansvarig för frågor som rört den aktuella myndigheten respektive det statliga bolaget. Någon avsikt att genom uttalandena eller på andra sätt styra dessa i fråga om deras medlemskap i en branschorganisation syntes enligt utskottet inte ha förelegat.

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt svar på ett antal frågor. Som svar överlämnades den 24 februari 2022 en promemoria som upprättats inom Miljödepartementet (bilaga A4.13.2).

I svarspromemorian anges att det stämmer att dåvarande miljö- och klimatminister Per Bolund har gjort de redovisade uttalandena, att syftet med uttalandena var att belysa skillnaden i tidsperspektiv när det gäller implementering av olika tekniker för elproduktion och att det inte har förekommit några kontakter mellan Per Bolund och Energimyndigheten i fråga om ansökan från Blykalla reaktorer Stockholm AB m.fl. Hans uttalanden rörde kända sakförhållanden och innehöll inga värderande omdömen om den aktuella ansökan eller tekniken som sådan. Dessutom uttalade Per Bolund i sammanhanget även att det är bra att det bedrivs forskning om olika typer av tekniker för elproduktion.

När det gäller ansvarsfördelningen mellan statsråd och departement anfördes i svarspromemorian följande. Infrastrukturdepartementet ansvarar för frågor om forskning och innovation inom energiområdet i den mån sådana ärenden inte hör till något annat departement, och vid den aktuella tidpunkten var dåvarande energi- och digitaliseringsminister Anders Ygeman ansvarigt statsråd för dessa frågor. Miljödepartementet ansvarar för frågor om kärnteknisk verksamhet i den mån sådana ärenden inte hör till något annat departement, och dåvarande miljö- och klimatminister Per Bolund var vid den aktuella tidpunkten ansvarigt statsråd för dessa frågor.

På frågan om Per Bolunds uttalanden föregicks av någon förankring inom regeringen anges i promemorian att uttalandet om att det är bra att det forskas på olika typer av tekniker för elproduktion var ett uttryck för regeringens

gemensamma ståndpunkt och att det därför saknades skäl att förankra uttalandet.

Utskottet har ställt två kompletterande frågor om Per Bolunds uttalanden. Som svar överlämnades den 24 mars och den 21 april 2022 två promemorior som upprättats inom Miljödepartementet (bilaga A4.13.3–4).

På frågan om Per Bolunds uttalande om små och modulära kärnreaktorer föregicks av någon förankring inom regeringen framhålls att det Per Bolund förde fram var att den nytta på elmarknaden som forskning på sådana kärnreaktorer kan medföra ligger långt fram i tiden eftersom det tar lång tid att kommersialisera grundforskning. Uttalandet avsåg ett känt förhållande och därför var det inte nödvändigt att förankra uttalandet inom regeringen. Vidare framhålls att Per Bolunds uttalande att han för egen del inte trodde att kärnkraften skulle lösa något gjordes bl.a. mot bakgrund av konstaterandet att det tar lång tid att kommersialisera grundforskning och att detta var Per Bolunds uppfattning och alltså inte ett uttryck för regeringens gemensamma ståndpunkt.

Utskottets ställningstagande

Enligt granskningsanmälan bör konstitutionsutskottet granska om dåvarande miljö- och klimatministern genom sina uttalanden om små och modulära kärnreaktorer åsidosatt det grundlagsfästa oberoende som tillkommer statliga förvaltningsmyndigheter i deras myndighetsutövning.

Som utskottet tidigare 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 grundlagsreglerade självständighet. Om ett uttalande har gjorts av ett statsråd i denna egenskap måste stor vikt fästas vid statsrådets avsikt med uttalandet.

Utskottet vill generellt framhålla vikten av att ett statsråd iakttar särskild försiktighet när det gäller uttalanden i fall som är föremål för prövning av en förvaltningsmyndighet. I den nu aktuella granskningen kan det konstateras att uttalandena rörde kända sakförhållanden om bl.a. skillnaden i tidsperspektiv när det gäller implementering av olika tekniker för elproduktion. Uttalandena tog inte heller sikte på Energimyndighetens kommande prövning av en ansökan om medfinansiering av ett projekt för att utveckla små och modulära kärnreaktorer och kan inte heller i övrigt ses som ett försök att påverka myndighetens prövning. Dåvarande miljö- och klimatministern var inte heller ansvarig för frågor som rörde Energimyndigheten.

I granskningen har även tagits upp frågan om olika delar av dåvarande miljö- och klimatministerns uttalanden var ett uttryck för regeringens gemensamma ståndpunkt och eventuell avstämning i denna del inom regeringen.

I förarbetena till regeringsformen är det förutsatt att regeringen som huvudregel ska uppträda som en enhet, och detta kommer till uttryck genom uttalandet att regeringen är ett kollektiv, uppbyggt kring statsministerns person, vilket får förutsättas hållas samman av gemensamma politiska värderingar och målsättningar (prop. 1973:90 s. 179). Några formella regler som föreskriver att regeringen ska vara enig om sina beslut eller sitt uppträdande finns däremot inte.

Utskottet har tidigare uttalat att statsråd, i likhet med övriga medborgare, har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, inte minst när de uttalar sig i partipolitiska frågor. En viss diskrepans mellan uttalanden av olika statsråd kan därför förekomma, särskilt inom koalitionsregeringar. I svar till utskottet har det framhållits att dåvarande miljö- och klimatministern delvis gett uttryck för sin egen uppfattning och inte regeringens ståndpunkt. Utskottet vill i denna del påminna om vad det tidigare anfört, att en viss försiktighet bör iakttas med uttalanden som kan uppfattas ge uttryck för regeringens politik när så inte är fallet.

4.14 Tillträdande statsministerns uttalande i samband med förundersökning mot ett statsråd

Ärendet

Anmälningar

I två anmälningar till konstitutionsutskottet (dnr 753-2021/22 och 789-2021/22), *bilaga A4.14.1–2*, begärs att utskottet granskar den tillträdande statsministern, numera statsminister, Magdalena Anderssons uttalande i samband med en förundersökning mot ett statsråd om misstänkt sexuellt ofredande. Anmälarna hänvisar till vad Magdalena Andersson ska ha sagt vid en pressträff den 30 november 2021 i samband med att hon fick en fråga om den inledda förundersökningen mot statsrådet (se nedan).

Anmälarna hänvisar till 12 kap. 2 § regeringsformen där det 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. Anmälarna menar bl.a. att Magdalena Andersson genom uttalandet gör en egen värdering av uppgifter som är centrala för förundersökningen och för frågan om något brott har begåtts, något som äventyrar rättstillämpningens självständighet och är att anse som både anmärkningsvärt och otillbörligt.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som upprättats inom Statsrådsberedningen, *bilaga A4.14.3*. Utskottet har även hållit en utfrågning med statsminister Magdalena Andersson, *bilaga B10*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Den 30 november 2021 publicerade Åklagarmyndigheten ett pressmeddelande om att en förundersökning om misstänkt sexuellt ofredande inletts mot ett statsråd. Av pressmeddelandet framgår bl.a. att förundersökning inletts för kunna hämta in ytterligare material och uppgifter i syfte att bedöma om det som har hänt kan vara ett brott. Samma dag, den 30 november 2021 kl.10.45, höll statsminister Magdalena Andersson en pressträff där hon fick frågan om hon hade någon kommentar till den förundersökning som inletts mot statsrådet, varpå Magdalena Andersson svarade:

Jag tycker det är bra att frågan utreds. Jag är också väldigt stolt över att vara ordförande i ett parti där medlemmar tar upp sådana här händelser och ser till att det utreds. Det finns ingen tvekan om vad som har hänt i det här fallet och Tomas Eneroth har bett kvinnan om ursäkt. Han är tydlig med att det var oavsiktligt från hans sida och jag ser ingen anledning att inte tro på det.

Samma dag återgav Dagens Nyheter i en artikel delar av uttalandet.

Den 8 december 2021 meddelade Åklagarmyndigheten i ett pressmeddelande att förundersökningen var nedlagd eftersom det inte fanns anledning att anta att något brott hade begåtts.

Gällande ordning

Av 12 kap. 2 § regeringsformen följer 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. En motsvarande bestämmelse för domstolarnas självständighet finns i 11 kap. 3 § regeringsformen. Grundlagberedningen framhöll att den kanske viktigaste garantin för att domstolarna och förvaltningsmyndigheterna ska fullfölja sina uppgifter på ett sätt som är tillfredsställande för den enskildes rättstrygghet ligger i att de i grundlag tillförsäkras självständighet i sin rättstillämpande verksamhet (SOU 1972:15 s. 196).

Tidigare granskning

Utskottet 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.). Se även senare granskningar i bl.a. betänkandena 2009/10:KU20 (s. 139 f.) och 2014/15:KU20 (s. 257 f.).

I dessa granskningar har frågan oftast gällt om ett uttalande 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 då uttalat att statsråd, i likhet med alla andra medborgare, har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Med hänsyn till statsråds speciella ställning och regeringsformens bestämmelser om myndigheternas självständighet måste dock viss återhållsamhet iaktas när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot enskilda eller tillämpning av lag. Utskottet har anfört att avsikten med ett uttalande samt hur uttalandet kunnat uppfattas av myndigheten måste tillmätas betydelse vid bedömningen av om ett uttalande kan uppfattas som en otillbörlig påverkan på myndigheten.

Även den dåvarande statsministerns uttalande om Radiotjänsts polis-anmälningar mot tre statsråd har varit föremål för utskottets granskning (bet. 2006/07:KU20 s. 217 f.). Bakgrunden var att Radiotjänst polisanmält tre statsråd sedan det blev känt att de inte hade betalat tv-licens. I en intervju med Sveriges Radio Ekot yttrade sig statsministern på följande sätt om ett av de anmälda statsråden:

Tobias Billström har mitt fulla förtroende att få göra ett bra jobb. Jag kan inte förstå att här gör man en polisanmälan mot en person som vill göra rätt för sig. Jag skulle nästan vilja höra om detta nu är allmän praxis som gäller för alla dem som har hört av sig. Annars börjar vi få någon sorts specialhantering här av personer som är medialt intressanta. Är det verkligen så, menar Radiotjänst, att varenda person som hör av sig villig att göra rätt för sig, betala och som inte bestrider att de har gjort fel, av Radiotjänst polisanmäls? Är det så? Det tycker jag är en intressant fråga.

Utskottet konstaterade att statsråd i likhet med andra medborgare är tillförsäkrade yttrandefrihet men att statsråd bör iaktta särskild försiktighet i vissa hänseenden. Det kan bl.a. gälla uttalanden som kan riskera den självständighet som enligt regeringsformen tillkommer domstolar och förvaltningsmyndigheter. Med hänsyn till statsråds speciella ställning torde särskilda krav kunna ställas på regeringens ledamöter i iakttagandet av denna försiktighetsprincip. Granskningen gav inte anledning till något ytterligare uttalande från utskottets sida.

Våren 2017 (bet. 2016/17:KU20 s. 342 f.) granskade utskottet den dåvarande justitie- och migrationsministerns uttalande med anledning av att den dåvarande rikspolischefen uttalat sig negativt om en partiledare och till följd av detta blivit anmäld för tjänstefel. Justitie- och migrationsministern kommenterade rikspolischefens uttalande med bl.a. följande (s. 344):

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. [– – –] Därför tycker inte jag att det är märkligt att markera på det sättet.

Utskottet inledde med att konstatera att statsråd i likhet med alla andra medborgare har 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 han hade uttalat sig i medierna. 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 gav inte anledning till något ytterligare uttalande från utskottets sida.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 24 februari 2022 en svarspromemoria som upprättats inom Statsrådsberedningen (bilaga A4.14.3).

Av promemorian framgår följande. Magdalena Anderssons uttalande gjordes vid den pressträff där statsministern presenterade sin regering. Syftet med uttalandet var att uttrycka att hon gjort bedömningen att det aktuella statsrådet kunde ingå i regeringen. Med hänsyn till sammanhanget i vilket uttalandet gjordes borde detta ha varit tydligt för dem som tog del av uttalandet. Det fanns självklart inte någon avsikt att påverka förvaltningens eller domstolarnas självständighet.

Utfrågning med statsminister Magdalena Andersson

Utskottet höll den 29 april 2022 en utfrågning med statsminister Magdalena Andersson (bilaga B10).

I sin inledning anförde Magdalena Andersson följande. Den 30 november 2021 läste hon upp en regeringsförklaring och på en efterföljande pressträff gav hon en närmare presentation av statsråden i sin regering. Under pressträffen ställdes flera frågor om hennes överväganden vad gällde valet av olika statsråd. Avsikten med hennes svar på den fråga som gällde Tomas Eneroth, och som är föremål för utskottets granskning, var att ge uttryck för att hon hade förtroende för statsrådet. Med hänsyn till att svaret lämnades på en direkt fråga i samband med att hon presenterade sin regering borde det ha varit tydligt för de som tog del av pressträffen att detta var hennes avsikt.

Magdalena Andersson anförde bl.a. vidare att hon med uttalandet inte avsåg att ta ställning i, eller på något sätt påverka, den rättsprocess som just inletts eller att göra en bevisvärdering i fallet. Pressmeddelandet om att en förundersökning hade inletts kom, som hon har förstått det, 20 minuter före presskonferensen, och som hon minns det fick hon reda på den inledda förundersökningen före presskonferensen. Det hade gjorts en intern partiutredning om händelsen som handlade om Tomas Eneroths uppdrag i partiet, inte om ett rättsligt ställningstagande, och det var viktigt för henne att på pressträffen förklara bakgrunden till varför hon hade förtroende för statsrådet och att signalera att hon inte ifrågasatte att själva händelsen hade inträffat.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har tidigare konstaterat att statsråd i likhet med andra medborgare är tillförsäkrade yttrandefrihet. Utskottet har dock även framhållit att statsråd bör iakttä särskild försiktighet i vissa hänseenden. Det kan bl.a. gälla uttalanden som kan riskera den självständighet som enligt regeringsformen tillkommer domstolar och förvaltningsmyndigheter. Med hänsyn till statsråds speciella ställning torde särskilda krav kunna ställas på regeringens ledamöter i iakttagandet av denna försiktighetsprincip.

Granskningen visar att Magdalena Andersson vid tidpunkten för pressträffen visste om att en förundersökning hade inletts mot statsrådet om den aktuella händelsen, som polisanmälts några dagar tidigare. Det måste således ha stått klart att det under pressträffen kunde komma att ställas frågor både om den aktuella händelsen och om den inledda förundersökningen. Även om Magdalena Anderssons avsikt med uttalandet inte var att göra en bevisvärdering i fallet eller att påverka den pågående rättsprocessen vill utskottet betona vikten av att statsråd inte yttrar sig på ett sätt som kan riskera förvaltningsmyndigheters och domstolars självständighet. Enligt utskottet borde Magdalena Andersson ha undvikit att uttala sig på det sätt hon nu gjorde.

4.15 Justitie- och inrikesministerns uttalande om antalet avhopp från kriminella gäng

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 972-2021/22), *bilaga A4.15.1*, begärs att utskottet granskar justitie- och inrikesminister Morgan Johanssons uttalande om antalet avhopp från kriminella gäng i Malmö under 2020. I anmälan hänvisas till vad Morgan Johansson ska ha uppgett i en artikel i Aftonbladet samt på sociala medier-plattformar. Han ska då ha uttalat att Malmö under 2020 hade 80 avhopp från gängen.

I anmälan görs gällande att det vid tidpunkten för statsrådets uttalande i Aftonbladet ovan, inte fanns någon sammanställning av antalet avhopp i Malmö under 2020. Det är dessutom så enligt anmälan, att när denna uppgift blev känd så avvek det verkliga antalet avhopp betydligt från det antal statsrådet förmedlat. Enligt anmälan var det 20 personer som ingick i avhoppprogrammet Sluta skjut i Malmö under 2020. När statsrådet väl konfronterats med de korrekta uppgifterna om antalet avhopp i Malmö under den aktuella tidsperioden stod han enligt anmälan fast vid sina felaktiga uppgifter dels i inlägg på Twitter, dels i ett svar på en skriftlig fråga i ämnet.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat en promemoria som upprättats inom Justitiedepartementet, *bilaga A4.15.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Uppgifter i massmedierna

I en artikel i Aftonbladet publicerad den 27 oktober 2021 anför bl.a.:

Justitieminister Morgan Johansson menar att kommunerna måste satsa mer på att förebygga brott, särskilt Stockholms stad. – Det går faktiskt att vända på det här. Malmö är ett exempel där antalet skjutningar minskat med två tredjedelar på tre år. Förra året hade vi 80 avhopp från gängen, det högsta någonsin, säger han.

Uppgifter på Morgan Johanssons personliga Twitterkonto

Den 29 oktober 2021 publicerades följande två Twitterinlägg på Morgan Johanssons personliga Twitterkonto:

Det är ingen som ”siffertrixar”. Uppgiften om antalet avhoppare i Malmö respektive Stockholm 2020 kommer från den rapport som fyra statliga myndigheter lämnade till regeringen tidigare i år.

Uppgiften om 80 avhoppare i Malmö och 30 i Stockholm när det gäller den myndighetsdrivna verksamheten återfinns på sidan 19 i rapporten.

Svar på skriftlig fråga

Efter uttalandet i Aftonbladet den 27 oktober 2021 ställdes en skriftlig fråga (2021/22:420) till Morgan Johansson. I frågan hänvisas till uppgifter som begärts ut av Expressen från Malmö stad, som tyder på ett lägre antal avhopp. Morgan Johansson ombads svara på om han vidhåller sina uppgifter om att Malmö haft 80 avhopp under 2020 och om han i så fall kan redogöra för sitt underlag.

I det skriftliga svaret på frågan anförde Morgan Johansson bl.a. följande:

Regeringen gav den 19 december 2019 Kriminalvården, Polismyndigheten, Statens institutionsstyrelse och Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram ett nationellt avhopparsprogram. I slutredovisningen av uppdraget, som lämnades till regeringen den 1 mars 2021, framgår följande: ”Inom Stockholms stad ökade antalet från 8 ärenden 2018 till 30 ärenden 2020. Avhopparverksamheten i Malmö stad har under 2020 hanterat cirka 80 avhopparsärenden, en ökning med omkring 10 ärenden sedan 2019”.

Gällande ordning

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

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har vid flera tillfällen granskat uttalanden av statsråd i olika sammanhang. Utskottet har i dessa granskningar framhållit att ett statsråd i likhet med alla andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men att statsråd kan behöva ta särskild hänsyn med tanke på sin speciella ställning. Några granskningar har gällt frågan om innehållet i ett statsråds uttalande har varit korrekt (se t.ex. bet. 2014/15:KU20 s. 250 f. och bet. 2017/18:KU20 s. 300 f.).

Några av utskottets granskningar har avsett uppgifter som ett statsråd har lämnat muntligt eller skriftligt med anledning av en fråga från en riksdagsledamot. Utskottet har då framhållit att frågeinstituten är ett led i riksdagens grundläggande kontrollmakt och att det därför är viktigt att dessa institut fungerar tillfredsställande. När det gäller uttalanden som statsråd gör under riksdagens frågestund där svaren ska lämnas omedelbart, bör dock hänsyn tas till att svaren på de frågor som framställs lämnas utan betänketid (se t.ex. bet. 1999/2000:KU20 s. 125 f., bet. 2011/12:KU20 s. 36 f. och bet. 2014/15:KU20 s. 42 f.). Våren 2016 granskade utskottet försvarsministerns hantering av frågor kring ett radarsystem (bet. 2015/16:KU20 s. 69 f.). Granskningen gällde bl.a. om vissa uppgifter som försvarsministern lämnat i en interpellationsdebatt var korrekta. I sitt ställningstagande underströk utskottet, utan att analysera den aktuella sakfrågan, vikten av att försvarsministern vid sitt interpellationssvar hade säkerställt att hans uttalanden grundades på uppgifter som var korrekta. Utskottet framhöll att de statsråd som svarar på en interpellation ansvarar för vilket underlag de har för svaren. Hösten 2020 granskade utskottet statsråds uttalanden om antalet poliser i samband med svaret på en skriftlig fråga (bet. 2020/21:KU10 s. 286 f.). I anmälan gjordes gällande att statsrådet felaktigt framställt det som att antalet poliser hade blivit större. Utskottet uttalade i sitt ställningstagande att det är viktigt att ett statsråd har säkerställt att hans eller hennes uttalanden grundas på uppgifter som är korrekta.

Utskottet har även granskat statsråds uttalanden på Twitter. Hösten 2020 gällde en granskning justitie- och migrationsminister Morgan Johanssons uttalande om antalet beviljade uppehållstillstånd på grund av anknytning under 2019 (bet. 2020/21:KU10 s. 308 f.). I sitt ställningstagande konstaterade utskottet bl.a. att statsråd, i likhet med andra medborgare, har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men statsråd kan behöva ta särskild hänsyn. En självklar utgångspunkt i dessa sammanhang är enligt utskottet att uttalandena ska vara korrekta. Detta utesluter naturligtvis inte att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat och polemiskt. Att det aktuella uttalandet gjordes på ett personligt Twitterkonto saknade i sammanhanget betydelse.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 8 mars 2022 en svarspromemoria som upprättats inom Justitiedepartementet (bilaga A4.15.2).

Av promemorian framgår i huvudsak följande. Morgan Johanssons uttalanden om arbetet med avhoppare i den aktuella artikeln i Aftonbladet och på Twitter baserades på uppgifter i slutredovisningen av ett uppdrag till Polismyndigheten, Kriminalvården, Statens institutionsstyrelse och Socialstyrelsen att stärka arbetet med avhoppare. I slutredovisningen, som kom in till Regeringskansliet den 26 februari 2021, anges följande

Inom Polismyndighetens Brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheter (Bops) steg antalet ärenden från 2019 till 2020 med omkring 40 ärenden till totalt 130. Inom Stockholms stad ökade antalet från 8 ärenden 2018 till 30 ärenden 2020. Avhopparverksamheten i Malmö stad har under 2020 hanterat cirka 80 avhopparärenden, en ökning med omkring 10 ärenden sedan 2019.

Av promemorian framgår vidare att avsikten med Morgan Johanssons uttalanden var att framhålla Malmö stads arbete med avhopparverksamheten. I uttalandet på Twitter tydliggjorde statsrådet att det var fråga om 80 avhopparärenden i Malmö stad 2020.

Utskottets ställningstagande

Som utskottet har uttalat i tidigare granskningar har statsråd, i likhet med alla andra medborgare, rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men statsråd kan behöva ta särskilda hänsyn. Vidare har utskottet framhållit att det är en självklarhet att statsråds uttalanden ska vara korrekta.

När det gäller Morgan Johanssons uttalande om antalet avhopp från kriminella gäng i Malmö stad under 2020 framgår det av granskningen att det vid denna tidpunkt inte fanns någon sammanställning över hur många avhopp från kriminella gäng det var i Malmö under den angivna tidperioden. Den uppgift som fanns tillgänglig gällde i stället antalet avhopparärenden, något som statsrådet senare också har uttalat sig om, till synes utifrån samma

underlag. Utskottet vill understryka att statsråd ansvarar för att de uppgifter han eller hon lämnar är korrekta.

4.16 Migrations- och integrationsministerns uttalande om skuggsamhällets omfattning

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1105-2020/21), *bilaga A4.16.1*, begärs att utskottet granskar migrations- och integrationsminister Anders Ygemans uttalande om skuggsamhällets omfattning. I anmälan hänvisas till ett uttalande som Anders Ygeman gjort i radioprogrammet P1-morgon. På en fråga om skuggsamhällets storlek gav han uttryck för att polisen har efterlysning på omkring 10 000 personer som saknar rätt att vistas i landet och att detta är en siffra man kan använda sig av i sammanhanget.

I anmälan görs gällande att statsrådets uttalande inte är korrekt, utan att antalet personer som vistas i Sverige utan att ha tillstånd till det är betydligt högre än det antal som statsrådet förmedlat. Det är vidare enligt anmälan missvisande att som statsrådet endast hänvisa till antalet efterlysta personer när man talar om skuggsamhällets storlek, något som regeringen själv gett uttryck för i en proposition (se nedan).

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat en promemoria som upprättats inom Justitiedepartementet, *bilaga A4.16.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Uttalandet i Sveriges Radio

I radioprogrammet P1-morgon, Sveriges Radio, den 11 januari 2022 diskuterades det s.k. skuggsamhället, som programledaren definierade som det parallella samhället med människor som inte har lagliga skäl att vara i Sverige och som befinner sig här, arbetar och utnyttjas. Programledaren menade att det är svårt att få en bekräftad siffra på hur många personer det rör sig om och ställde därmed frågan till Anders Ygeman om han hade någon uppfattning i frågan. Anders Ygeman uppgav då bl.a. följande:

Polisen har väl efterlysning på i storleksordningen 10 000 personer som saknar rätt att vistas i landet, så det är väl en sån siffra man kan använda sig av. Sen är det så att människor som inte har rätt att vistas i landet lämnar också landet frivilligt så siffran, siffran kan vara både större och mindre än den som, som myndigheten har koll på.

Uppgifter i proposition 2020/21:159

I proposition 2020/21:159 Vissa identitetsfrågor inom utlänningsrätten, som beslutades av regeringen den 18 mars 2021, anför regeringen bl.a. följande (s. 10 f.):

Det är av naturliga skäl svårt att bedöma hur många utlännningar som uppehåller sig i Sverige utan att ha tillstånd att vara här. Socialstyrelsen konstaterar i Social rapport 2010 att det inte finns tillförlitlig statistik över sådana utlännningar. Enligt rapporten varierade det beräknade antalet vid den tidpunkten mellan 10 000 och 35 000 och enligt vissa beräkningar var det så många som 30 000–50 000 personer (s. 270). Sedan dess har väldigt många asylsökande sökt sig till Sverige och också andra personer, som inte ansöker om uppehållstillstånd. Även om det inte går att säkert uttala sig om hur många personer som i dagsläget vistas i landet utan tillstånd, är det sannolikt att siffran har ökat väsentligt jämfört med de tidigare uppskattningarna. Under åren 2015–2018 överlämnades, enligt Migrationsverket, ungefär 26 000 asylärenden till Polismyndigheten på grund av att personen var avviken. Den 31 december 2019 hade Polismyndigheten 17 706 öppna överlämnade verkställighetsärenden i balans, varav 11 818 avsåg efterlysta personer. I uppgifterna ingår dock inte alla ärenden, t.ex. polisavvisningar eller ärenden om personer som befinner sig i Sverige och som aldrig har legaliserat sin vistelse här. Uppgifterna om efterlysta är enligt Polismyndigheten alltså inte en totalsiffra och kan dessutom innehålla kvalitetsbrister.

Gällande ordning

Av 1 kap. 9 § regeringsformen följer att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktlighet och opartiskhet. Denna s.k. objektivitetsprincip innebär att ett förvaltningsorgan i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem som det är satt att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende (Strömberg & Lundell, Allmän förvaltningsrätt, 27 uppl., 2018 s. 71). Utformningen av bestämmelsen 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 uttalat att endast en del av regeringens verksamhet omfattas av saktlighetskravet i regeringsformen och att saktlighetskravet därför inte generellt kan tillämpas i granskningen av statsrådsuttalanden i olika sammanhang (bet. 2016/17:KU20 s. 332).

Tidigare granskning

Utskottet har vid ett flertal tillfällen granskat uttalanden av statsråd i olika sammanhang. Utskottet har i dessa granskningar framhållit att ett statsråd i likhet med alla andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men statsråd kan med hänsyn till sin speciella ställning behöva

ta särskilda hänsyn. Ett antal granskningar har gällt frågan om innehållet i statsråds uttalanden har varit korrekt (se t.ex. bet. 2014/15:KU20 s. 250 f., bet. 2016/17:KU20 s. 324 f. samt bet. 2017/18:KU20 s. 300 f.). Utskottet har uttalat att en självklar utgångspunkt är att statsråds uttalanden ska vara korrekta. Detta utesluter enligt utskottet inte att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat och polemiskt.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt svar på ett antal frågor. Utskottet fick den 10 mars 2022 en svarspromemoria som upprättats inom Justitiedepartementet (bilaga A4.16.2).

I promemorian anförs följande. Statsrådet Anders Ygemans uttalande avsåg att ge ett exempel som beskriver en del av skuggsamhället, detta genom att ange antalet personer som efterlysts av polisen och som saknar rätt att vistas i landet. Uttalandet bygger på Polismyndighetens statistik för november 2021 över antalet öppna ärenden hos myndigheten som avser verkställigheten av avvinnings- eller utvisningsbeslut där personen är efterlyst.

Utskottets ställningstagande

Som utskottet har uttalat i tidigare granskningar har statsråd, i likhet med alla andra medborgare, rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men statsråd kan behöva ta särskilda hänsyn. Vidare har utskottet framhållit att det är en självklarhet att statsråds uttalanden ska vara korrekta. Utskottet kan konstatera att det vid granskningen inte har framkommit någon exakt uppgift om hur många personer som vistas i Sverige utan att ha laglig grund för det. Utöver att utskottet vill betona vikten av att de uppgifter statsråd lämnar är korrekta föranleder granskningen inget ytterligare uttalande från utskottet.

4.17 Utrikesministerns uttalande om Sveriges export av krigsmateriel

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 1162-2021/22), *bilaga A4.17.1*, begärs det att utskottet granskar ett uttalande av utrikesminister Ann Linde om svensk krigsmaterielexport till bl.a. Saudiarabien och Förenade Arabemiraten.

I anmälan görs det gällande att statsrådet genom sitt uttalande har lämnat felaktiga uppgifter om den svenska krigsmaterieexporten till länder som deltar i stridigheter i Jemen och att hon därigenom riskerat att vilseleda allmänheten om svensk krigsmaterielexport. Uttalandena gjordes vid ett samtal om Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik den 24 februari 2021 vid Olof Palme

International Center. Som svar på en fråga om hur hon ser på kritiken om Sveriges krigsmaterielexport till de stridande parterna i Jemen uppgav utrikesministern enligt anmälan att Sverige inte på många år har exporterat vapen till t.ex. Saudiarabien. Detta är enligt anmälaren felaktigt. På grund av både bestämmelserna om följdleveranser och beslut om nya utförseltillstånd förekom det enligt anmälaren så sent som 2020 och 2021 export av krigsmateriel till länder som deltar i stridigheter i Jemen.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat en promemoria upprättad inom Utrikesdepartementet, *bilaga A4.17.2*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Krigsmateriel

Krigsmateriel är materiel som är utformad för militärt bruk och som enligt regeringens föreskrifter utgör krigsmateriel. Det svenska exportkontrollregelverket består av lagen (1992:1300) om krigsmateriel (krigsmateriellagen) och förordningen (1992:1303) om krigsmateriel (krigsmaterieförordningen) samt de principer och vägledande uttalanden, de s.k. riktlinjerna, om utförsel och utlandssamverkan som regeringen gjorde i samband med lagens tillkomst och som godkänts av riksdagen (prop. 2017/18:23, bet. 2017/18:UU9, rskr. 2017/18:163).

I en bilaga till krigsmaterieförordningen delas krigsmateriel in i 21 olika kategorier beroende på materiels art (krigsmaterieförteckningen). Dessutom görs en uppdelning mellan krigsmateriel för strid (KS) och övrig krigsmateriel (ÖK). Med KS avses i huvudsak materiel med en förstörelsebringande verkan. Som ÖK räknas vissa delar och komponenter till krigsmateriel för strid samt materiel som inte har direkt förstörelsebringande verkan. För varje produkt inom en kategori anges i bilagan till krigsmaterieförordningen om den ska anses utgöra KS eller ÖK.

Export av krigsmateriel

Export av krigsmateriel, oavsett vilken kategori en produkt tillhör eller om den klassificeras som KS eller ÖK, förutsätter tillstånd. Ansökningar om tillstånd prövas av Inspektionen för strategiska produkter (ISP). ISP ska lämna över ett tillståndsärende till regeringen för prövning om ärendet har principiell betydelse eller annars är av särskild vikt. Exportkontrollrådet (EKR), som består av ledamöter från samtliga partier i riksdagen, är ett rådgivande organ för exportkontrollfrågor. EKR bistår ISP med uttolkningen av riktlinjerna för enskilda ärenden. Även tjänstemän från Försvarsdepartementet och Utrikesdepartementet deltar vid rådets sammanträden.

Enligt 1 § andra stycket krigsmateriellagen får krigsmateriel exporteras bara om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges internationella förpliktelser eller Sveriges utrikespolitik i övrigt. Som exempel på internationella förpliktelser kan nämnas EU:s gemensamma ståndpunkt om kontrollen av krigsmaterielexport (Rådets gemensamma ståndpunkt [2008/944/GUSP] av den 8 december 2008 om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av export av militär teknik och krigsmateriel) och FN:s vapenhandelsfördrag (The United Nations Arms Trade Treaty).

Av riktlinjerna för utförelse och annan utlandssamverkan följer bl.a. följande (prop. 2017/18:23 s. 66 f.).

Tillstånd till utförelse av KS, eller till annan utlandssamverkan som avser KS eller ÖK, bör inte beviljas om det avser en stat som befinner sig i väpnad konflikt med en annan stat, oavsett om en krigsförklaring har lämnats eller inte, en stat som är invecklad i en internationell konflikt som kan befaras leda till väpnad konflikt eller en stat som har inre väpnade oroligheter. Med utlandssamverkan avses att Sverige deltar i internationella försvarsmaterielsamarbeten, dvs. gränsöverskridande samarbeten kring utvecklingen av försvarsmateriel. I den helhetsbedömning som görs vid prövningen av tillstånd till utförelse av krigsmateriel eller annan utlandssamverkan som avser krigsmateriel bör sedan 2018 den mottagande statens demokratiska status och respekt för mänskliga rättigheter vara ett centralt villkor (prop. s. 37 f.). Grava brister i den demokratiska statusen eller omfattande och grava kränkningar av mänskliga rättigheter utgör ett hinder för tillstånd till utförelse av krigsmateriel eller till annan utlandssamverkan som avser krigsmateriel.

Om det inte finns ett ovillkorligt hinder, bör det finnas en presumtion för att tillstånd ges till utförelse av reservdelar till krigsmateriel som tidigare har exporterats eller överförts med tillstånd, s.k. följdleveranser (prop. s. 57 f.). Detsamma bör gälla leveranser av speciell ammunition till tidigare levererad krigsmateriel och andra leveranser som har ett direkt samband med tidigare levererad krigsmateriel. Riktlinjen för följdleveranser motiveras av behovet att tydliggöra den svenska exportkontrollpolitikens syn på leveranssäkerhet (prop. s. 58); när en försvarsmakt ska anskaffa materiel är möjligheten att få stöd från tillverkaren för att utrustningen ska vara användbar under dess planerade livslängd en viktig faktor. Det kan också finnas ett intresse av att livstidsförlänga systemet, uppgradera det för att möta den tekniska utvecklingen eller köpa reservdelar, ammunition och andra förbrukningsartiklar. För att svensk försvarsindustri ska komma i fråga vid utländska försvarsupphandlingar är det därför viktigt att statsmakterna gör troligt att mottagarens behov av långsiktiga relationer med sin leverantör kan uppfyllas. Avgörande för frågan om huruvida följdleveransaspekten behöver beaktas i ett utförelseärende är inte bara den ursprungliga leveransen och den aktuella materielens art utan även hur andra omständigheter värderas inom ramen för en helhetsbedömning. En bedömning kan därför behöva göras av förhållandena i

mottagarlandet exempelvis när det gäller demokrati och respekt för mänskliga rättigheter (prop. s. 59 f.).

I propositionen anfördes det att de ökade kraven för exporttillstånd när det gäller bl.a. demokrati och respekt för mänskliga rättigheter inte skulle få retroaktiv verkan (s. 62). Även detta motiveras bl.a. med de mottagande ländernas berättigade förväntningar på leveranssäkerhet. Detta innebär, anfördes det, att de bestämmelser som gällde före 2018 ska fortsätta att tillämpas vid prövningen av följdleveranser i fråga om export som godkänts enligt de gamla reglerna. De skärpningar som genomfördes förväntades därmed få sin största påverkan först på längre sikt.

Konflikten i Jemen

Sedan 2015 pågår ett inbördeskrig i Jemen. Båda sidor i konflikten stöds av militära styrkor från andra länder. Jemens regering stöds av en militärkoalition där enligt uppgifter från Svenska FN-förbundet Saudiarabien, Förenade Arabemiraten, Bahrain, Kuwait, Sudan, Marocko, Egypten, Senegal och Jordanien ingår, medan den rebellrörelse som bildades för att återta makten till den förra presidenten stöds av Iran.

Svensk krigsmaterielexport till länder som deltar i konflikten i Jemen

I regeringens årliga skrivelse Strategisk exportkontroll – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden redovisas bl.a. statistik över utförseltillstånd under det aktuella året. Statistiken baseras på underlag från ISP.

Av skrivelsen för 2018 (skr. 2018/19:114) framgår bl.a. att utförseltillstånd beviljades för export till följande länder som deltar i konflikten i Jemen:

- Förenade Arabemiraten: tre beviljade utförseltillstånd (samtliga ÖK), som alla avsåg följdleveranser
- Kuwait: två beviljade utförseltillstånd (båda ÖK), som båda avsåg följdleveranser
- Jordanien: ett beviljat utförseltillstånd (ÖK), som avsåg en följdleverans.

Inga tillstånd beviljades 2018 för försäljning av krigsmateriel till de övriga länder som ingår i den regeringstroga koalitionen eller till Iran.

Av skrivelsen för 2019 (skr. 2019/20:114) framgår bl.a. att utförseltillstånd beviljades för export till följande länder som deltar i konflikten i Jemen:

- Saudiarabien: ett beviljat utförseltillstånd (ÖK), som avsåg en följdleverans
- Förenade Arabemiraten: sex beviljade utförseltillstånd (samtliga ÖK), som alla avsåg följdleveranser
- Kuwait: två beviljade utförseltillstånd (båda ÖK), som båda avsåg följdleveranser
- Jordanien: ett beviljat utförseltillstånd (ÖK), som avsåg en följdleverans.

Inga tillstånd beviljades 2019 för försäljning av krigsmateriel till de övriga länder som ingår i den regeringstroga koalitionen eller till Iran.

Av skrivelsen för 2020 (skr. 2020/21:114) framgår bl.a. att utförseltillstånd beviljades för export till följande länder som deltar i konflikten i Jemen:

- Saudiarabien: två tillstånd (ÖK och KS), som båda avsåg nya affärer
- Förenade Arabemiraten: sex tillstånd (samtliga ÖK), som alla avsåg följdleveranser
- Kuwait: fyra tillstånd (samtliga ÖK), som alla avsåg följdleveranser.

Inga tillstånd beviljades 2020 för försäljning av krigsmateriel till de övriga länder som ingår i den regeringstroga koalitionen eller till Iran.

I skrivelsen redovisas också statistik över antalet meddelade beslut om avslag per land. Där framgår bl.a. att det under perioden 2016–2020 meddelades sammanlagt 28 beslut om avslag på ansökningar om utförseltillstånd som avsåg Saudiarabien, Förenade Arabemiraten, Jordanien, Egypten, Marocko, Bahrain, Kuwait respektive Senegal (skr. 2020/21:144 s. 52 f.). Under perioden meddelades totalt 96 avslagsbeslut.

Skrivelsen med en redovisning av utförseltillstånd beviljade under 2021, dvs. till största delen avseende en period efter utrikesministerns uttalande, lämnades till riksdagen den 12 april 2022 (skr. 2021/22:114). Av den framgår att tillstånd under 2021 beviljades för export till Förenade Arabemiraten och Kuwait. Tillstånden avsåg ÖK och utgjorde följdleveranser. Inga tillstånd beviljades 2021 för försäljning av krigsmateriel till övriga aktuella länder.

Utrikesministerns uttalande

Utrikesminister Ann Linde deltog den 24 februari 2021 i ett s.k. webinarium vid Olof Palme International Center med rubriken Internationell utblick – Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik med utrikesminister Ann Linde. Under samtalet diskuterades bl.a. svensk export av krigsmateriel i relation till situationen i Jemen. Utrikesministern uttalade i detta sammanhang att Sverige har världens strängaste regler för vilka länder man får exportera vapen till. Hon sa också att ”just i sådana länder som t.ex. Saudiarabien och andra så är det otroligt stränga regler för att man över huvud taget ska... nu kan jag inte det i huvudet, men det är ju många år sedan man hade några vapenexportaffärer dit”. Det vore enligt henne vidare principiellt felaktigt att säga att även om ett land uppfyller de stränga svenska kraven ska det inte få köpa vapen från Sverige. Det sätt som Sverige hanterar sin vapenexport är enligt utrikesministern fullt försvarbart. Hon ser inte något behov av att se över regelverket för vapenexport med anledning av situationen i Jemen eftersom en översyn nyligen har gjorts som ledde till en skärpning av regelverket. Hon pekar i sammanhanget också på behovet av att möjliggöra följdleveranser med anledning av tidigare godkända avtal.

Svar på interpellation och skriftliga fråga

Justitie- och migrationsminister Morgan Johansson anförde den 29 november 2019 som svar på en interpellation (2019/20:62) bl.a. följande (riksdagens prot. 2019/20:41 anf. 76–82):

Sedan 2013 har inga tillstånd för ny export av krigsmateriel från Sverige till Saudiarabien utfärdats, respektive 2017 vad gäller Förenade Arabemiraten.

Nu får vi se hur konflikten utvecklar sig – det finns uppgifter om att Förenade Arabemiraten är på väg att dra sig ur den, men det återstår som sagt att se. Sedan några år tillbaka har dock alltså varken regeringen eller ansvarig myndighet, ISP, godkänt några nya affärer med Saudiarabien eller Förenade Arabemiraten.

Morgan Johansson anförde vidare följande den 3 november 2021 i ett svar på en skriftlig fråga om hur de nya utförelsetillstånd som beviljats till Saudiarabien och Qatar kan motiveras i förhållande till bl.a. det förnyade svenska regelverket (fr. 2021/22:296):

Sedan flera år tillämpas en tydligt restriktiv praxis gällande svensk krigsmaterielexport till länder i Mellanöstern. Enligt vad ISP har rapporterat är Saudiarabien, Förenade Arabemiraten och Qatar länder som sedan flera år ligger i den absoluta toppen bland mottagarländer med flest avslagsbeslut.

Den utförelse som under förra året skedde till länder i Mellanöstern avsåg följdleveranser eller leveranser inom ramen för internationella materielsamarbeten, inget av det handlade om krigsmateriel för strid. Den tidigare redovisade exporten av luftburna radarsystem till Förenade Arabemiraten får genom sitt relativt höga pris ett stort genomslag i exportstatistiken. Exporten utgör en följdleverans till tidigare levererad materiel.

Tidigare granskning

Utskottet har vid ett flertal tillfällen granskat uttalanden av statsråd i olika sammanhang. Utskottet brukar i dessa granskningar framhålla dels att utskottets granskning ska avse statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning, dels att ett statsråd i likhet med alla andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, men statsråd kan med hänsyn till sin speciella ställning behöva ta särskilda hänsyn.

Ett antal granskningar har gällt frågan om huruvida innehållet i uttalanden av statsråd har varit korrekt (se t.ex. bet. 2014/15:KU20 s. 250 f., bet. 2016/17:KU20 s. 324 f. bet. 2017/18:KU20 s. 300 f., bet. 2018/19:KU20 s. 201 och 214 f., bet. 2021/21:KU10 s. 286 f. och 308 f. samt bet. 2020/21:KU20 s. 165 f. och 173 f.). Utskottet har uttalat att en självklar utgångspunkt är att statsråds uttalanden ska vara korrekta. Detta utesluter enligt utskottet inte att statsråd i debatter och andra politiska sammanhang uttrycker sig tillspetsat och polemiskt.

Utskottet granskade hösten 2020 bl.a. utrikesminister Ann Lindes uttalande om export av krigsmateriel (bet. 2020/21:KU10 s. 304 f.). Uttalandet avsåg

bl.a. huruvida Sverige exporterar krigsmateriel till länder som deltar i pågående strider och klassificeringen av vissa produkter som krigsmateriel. Som svar på utskottets frågor anförde Regeringskansliet bl.a. att utrikesministern var felinformerad när hon uttalade att vissa produkter utgjorde krigsmateriel. När det gällde uttalandet om att det inte förekommer svensk krigsmaterielexport till länder som är i pågående strider anfördes att det gjordes i samband med att utrikesministern beskrev det svenska regelverket för export av krigsmateriel. Enligt riktlinjerna bör export av krigsmateriel inte beviljas till en stat som befinner sig i väpnad konflikt med en annan stat. Det är dock enligt svarspromemorian inte att likställa med ett absolut exportförbud. Utskottet konstaterade att delar av utrikesministerns uttalande var felaktiga och upprepade att det är en självklar utgångspunkt att statsrådsuttalanden ska vara korrekta.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt svar på vissa frågor. Som svar överlämnades den 8 mars 2022 en promemoria som upprättats inom Utrikesdepartementet (bilaga A4.17.2).

I promemorian anføres att utrikesministerns uttalande grundade sig på att inget av de utförelsetillstånd för nya krigsmaterielexportaffärer som hade beviljats under 2018 och 2019 avsåg länder som deltog med en militär styrka i Jemenkonflikten. ISP:s redogörelse för krigsmaterielexporten under 2020 lämnades till regeringen den 18 mars 2021. Informationen om krigsmaterielexporten 2020 var därmed inte känd för utrikesministern vid tidpunkten för uttalandet.

Utskottets ställningstagande

Som utskottet tidigare har konstaterat har statsråd i likhet med andra medborgare rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Statsråd kan med hänsyn till sin speciella ställning emellertid behöva ta särskilda hänsyn. Som utskottet också vid ett flertal tidigare tillfällen har uttalat är det en självklar utgångspunkt att statsrådsuttalanden ska vara korrekta.

Av granskningen har framkommit att tillstånd under de senaste åren har beviljats för export av krigsmateriel till länder som deltar i stridigheterna i Jemen. Utrikesministerns uttalande var därmed inte korrekt.

4.18 Utrikesministerns agerande i samband med ett telefonsamtal

Ärendet

Anmälan

I en anmälan till konstitutionsutskottet (dnr 2501-2020/21), *bilaga A4.18.1*, begärs det att konstitutionsutskottet granskar utrikesminister Ann Lindes agerande och styrning av Utrikesdepartementet, med anledning av en begäran i ett e-postmeddelande om ett telefonsamtal med utrikesministern.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Utrikesdepartementet, *bilaga A4.18.2–3*. En bilaga till en av promemoriorna är försedd med sekretessmarkering.

Utskottet har den 28 april 2022 hållit en utfrågning med utrikesminister Ann Linde, *bilaga B9*.

Utredning i ärendet

Uppgifter i massmedier

Vid ett telefonsamtal som funnits tillgängligt på Youtube talade utrikesminister Ann Linde med två personer som uppgav sig företräda den ryska oppositionen, den ena som Julia Navalnaja, hustru till Aleksej Navalnyj, och den andra som Navalnyjs stabschef Leonid Volkov.

Det inträffade har uppmärksammats av olika massmedier, bl.a. i en artikel som publicerades på Expressens webbplats den 1 augusti 2021. De två personerna var, enligt Expressen, två personer som är misstänkta för att samarbeta med den ryska regimen. Till Expressen ska Utrikesdepartementets (UD) presstjänst ha meddelat att samtalet ägde rum efter en officiell förfrågan och att Ann Linde gärna ville ha kontakt med Julia Navalnaja:

För utrikesministern är det viktigt att vara öppen för kontakt och dialog med civilsamhällesrepresentanter från olika länder. Det är olyckligt att den öppenheten utnyttjas på det här sättet.

Utrikesdepartementet har rutiner för att förbereda utrikesministerns samtal, dessa har följts men var dessvärre inte tillräckliga i det här fallet.

I en artikel som publicerades på kvartal.se den 7 oktober 2021 uppges att telefonsamtalet föregåtts av ett e-postmeddelande till UD den 12 februari 2021 från de två personer som uppgav sig vara Leonid Volkov och Julia Navalnaja. I e-postmeddelandet ber de två personerna om ett samtal med Ann Linde. Meddelandet riktar sig till Ann Lindes sekreterare, vilken vidarebefordrade meddelandet till chefen för enheten för Ryssland och Centralasien på UD, som svarade de två personerna, allt enligt artikeln på kvartal.se. Enligt artikeln ska

chefen för enheten för Ryssland och Centralasien på UD ha kontaktat de två personerna via e-post, stämt telefonträff och under telefonsamtalet pratat med mannen om när samtalet med ministern skulle ske. Enligt enhetschefen är det bara han som hade kontakt med mannen personligen.

Svar på skriftliga frågor

Med anledning av en skriftlig fråga (2020/21:3402) svarade utrikesministern följande den 18 augusti 2021:

Björn Söder har frågat vilka åtgärder jag avser vidta för att säkerställa att jag inte deltar i samtal som hålls under falska premisser, samt att UD:s rutiner är tillräckliga för att undvika detta.

Den 19 februari hade jag ett samtal med två personer som uppgav sig vara Leonid Volkov, företrädare för Aleksej Navalnys organisation, och Julia Navalnaja, Aleksej Navalnys fru. Samtalet skedde på deras initiativ. Det har senare visat sig att samtalet skedde under falska premisser och att mina samtalsparter inte var de som de utgav sig för att vara.

Utrikesdepartementet har rutiner för att förbereda mina samtal. Dessa har följts i förberedelserna för samtalet 19 februari men var dessvärre inte tillräckliga i det här fallet. För mig är det viktigt att vara öppen för kontakt och dialog med civilsamhällesrepresentanter från olika länder. Det är olyckligt att den öppenheten utnyttjas på det här sättet.

Med anledning av en skriftlig fråga (2020/21:3447) svarade utrikesministern följande den 30 augusti 2021:

Markus Wiechel har frågat mig vad jag baserar uttalandet att relationerna mellan Sverige och Ryssland inte har försämrats på, och vilka åtgärder jag kommer vidta i syfte att förbättra Utrikesdepartementets rutiner så att något liknande inte sker igen.

Jag besvarade nyligen en liknande fråga från Björn Söder. Jag konstaterade att Utrikesdepartementet har rutiner för att förbereda mina samtal, som följdes i förberedelserna inför samtalet som ägde rum den 19 februari i år. Dessvärre var rutinerna inte tillräckliga i det här fallet. Utrikesdepartementet arbetar kontinuerligt med att förbättra sitt arbetssätt och sina rutiner, inklusive rutinerna för att förbereda mina samtal.

Sveriges och EU:s relationer med Ryssland är och kommer att förbli komplicerade så länge Ryssland fortsätter att agera på ett sätt som utmanar våra intressen och värderingar. Långsiktighet och principfasthet är nödvändigt för att hantera utmaningarna och möjligheterna i vår relation med Ryssland, både i kontakt med officiella företrädare samt med civilsamhället och den politiska oppositionen.

Utrikessekretess

Sekretess gäller för uppgift 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; det framgår av 15 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Promemorior från Regeringskansliet

Utskottet har genom skrivelser som sänts till Regeringskansliet begärt viss information. Som svar överlämnades den 17 februari 2022 och den 17 mars 2022 promemorior som upprättats inom Utrikesdepartementet (bilaga A4.18.2–3). Av svarspromemoriorna framgår i huvudsak följande.

Vid tidpunkten för telefonsamtalet gällde, liksom nu, att utrikesministrernas samtal förbereddes av ansvarig enhet inom UD. Även berörd utlandsmyndighet kan vid behov vara delaktiga i förberedelsearbetet. Hur det närmare går till beror på vem motparten är, vad samtalet är tänkt att handla om samt var och hur det ska äga rum. En verifiering av motparten sker innan ett samtal äger rum. Att välja en lämplig motpart på rätt nivå och göra överväganden rörande informationssäkerheten utifrån samtalets förväntade innehåll och rådande hotbild är typiskt sett sådant som ingår i förberedelsearbetet. Det aktuella telefonsamtalet förbereddes i enlighet med dessa rutiner.

Det inträffade föranledde att rutinen för motpartsverifiering förtydligades och nedtecknades i december 2021.

När säkerhetshotbild och säkerhetsincidenter utvärderas, sker också uppföljning av risken för kommunikation under falsk identitet. Om det behövs görs i samband med detta även en uppdatering av rutinen för motpartsverifiering.

Under det aktuella samtalet röjde utrikesministern inte några uppgifter som omfattades av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Utfrågning med utrikesminister Ann Linde

Utskottet höll den 28 april 2022 en utfrågning (delvis sluten) med utrikesminister Ann Linde (bilaga B9). Vid utfrågningen anförde Ann Linde i huvudsak följande.

Inga sekretessbelagda uppgifter röjdes vid samtalet. Under samtalet uttryckte Ann Linde stöd till det ryska civilsamhället och alla som verkar för demokratisk förändring i landet. Ann Linde tog även upp tidigare kända svenska ståndpunkter; hon berörde ingenting som hon inte varit tydlig med tidigare.

Ann Lindes samtal förbereds av den ansvariga enheten i Utrikesdepartementet. Om det finns behov av det kan även utlandsmyndigheter vara delaktiga i förberedelsearbetet. Samtalsförberedelserna anpassas efter vem motparten är, vad samtalet är tänkt att handla om samt var och hur det ska äga rum. Vissa moment ingår typiskt sett i arbetet. Det handlar bl.a. om att välja en lämplig motpart på rätt nivå, göra överväganden rörande informationssäkerheten utifrån samtalets förväntade innehåll och den rådande hotbilden. Att motparten är den han eller hon utger sig för att vara ingår som en naturlig del av det senare arbete.

Vid tidpunkten för samtalet genomfördes kontroller av motparten enligt gällande praxis. Trots att man följde de rutiner som fanns för att kontrollera samtal var det inte tillräckligt i detta fall. Med anledning av det inträffade har

befintliga rutiner förtydligats och nedtecknats. Kompletterande utbildning har också skett av ett antal nyckelaktörer. Den förtydligade rutinen nedtecknades den 21 december 2021.

Utskottets ställningstagande

Utskottet, som noterar att rutinen för motpartsverifiering har förtydligats och nedtecknats efter den aktuella incidenten, vill framhålla betydelsen av väl fungerande rutiner av detta slag för att undvika liknande händelser i framtiden.

Granskningen ger inte anledning till något ytterligare uttalande av utskottet.